



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

La Administración Pública del Trabajo en México

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

Licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública

P R E S E N T A:

Raúl Salyano Rodríguez

MEXICO, D. F.

6844

1979

2358

16

128



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION.....	pag. VI
Capítulo Primero	
Marco Conceptual.....	1
1.1 DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA.....	1
1.2 DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO.....	5
Capítulo Segundo	
Antecedentes y Tendencias de la Adminis- tración Pública del Trabajo.....	17
2.1 ANTECEDENTES.....	17
2.2 INSPECCION DEL TRABAJO.....	25
2.3 LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO.....	34
2.4 ORGANIZACIONES PROFESIONALES Y EL ES TADO.....	36
2.5 LOS SEGUROS SOCIALES Y LA SEGURIDAD SOCIAL.....	42

2.6 EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO DESPUES DE LA GUERRA.....	44
--	----

Capítulo Tercero

Organización de la Administración Pública del Trabajo.....	52
3.1 MARCO LEGAL.....	52
3.2 JURISDICCION FEDERAL Y LOCAL.....	55
3.3 PROYECCION POLITICA Y SOCIAL.....	61
3.4 ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO.....	63
3.4.1 PRIMERA ETAPA: 1920-1931.....	64
3.4.2 SEGUNDA ETAPA: 1932-1939.....	66
3.4.3 TERCERA ETAPA: 1940-1953.....	67
3.4.4 CUARTA ETAPA: 1954-1970.....	73
3.4.5. QUINTA ETAPA: 1971-1975	76
3.4.6. SEXTA ETAPA: 1976-1978.....	79
3.5 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.....	80

3.5.1 DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.	81
3.5.2 DISTRIBUCION Y LOCALIZACION FISICA DE LAS DELEGACIONES, SUBDELEGACIONES Y OFICINAS FEDERALES DEL TRABAJO.....	86
3.5.3 JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	91

Capítulo Cuarto

Ambito de Acción de la Administración Pública del Trabajo.....	101
--	-----

4.1 CONCEPTO DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.	101
---	-----

4.2 CONTRATOS DE TRABAJO (RELACIONES INDIVIDUALES).....	102
---	-----

4.3 JORNADAS DE TRABAJO, VACACIONES Y DTAS DE DESCANSO.....	105
---	-----

4.4 SALARIOS.....	115
-------------------	-----

4.4.1 SALARIOS POR TIEMPO

4.4.2 SALARIOS POR PIEZAS O UNIDAD DE OBRA.

4.4.3 SALARIOS POR PRIMAS

4.4.4. ESCALA MOVIL

4.5 ESTRUCTURA DE SALARIOS.....	118
4.6 SALARIOS MINIMOS.....	121
4.7 PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS.....	133
4.8 GRATIFICACION ANUAL.....	140
4.9 TRABAJO DE LAS MUJERES.....	142
4.10 TRABAJO DE LOS MENORES.....	151
4.10.1 EDAD MINIMA DE ADMISION AL EMPLEO.....	156
4.10.2 EL PROCESO DE ADMISION AL EMPLEO.....	160
4.10.3 CONTROL EN EL PROCESO DE ADMISION AL EMPLEO	163
4.11 HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO.....	165
4.11.1 ACCIDENTES DE TRABAJO.....	169
4.11.2 ENFERMEDADES PROFESIONALES	173
4.11.3 PREVENCIÓN DE RIESGOS.....	175

Capítulo Quinto

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	183
Elementos para el diseño de una política labo ral para el desarrollo.....	183
5.1 DEFINICION DE POLITICA LABORAL.....	183
5.2 TENDENCIAS DE LA POLITICA LABORAL.....	186
5.3 PROPUESTA DE POLITICA LABORAL.....	193
5.3.1 PLANIFICACION DE RECURSOS HUMA MANOS.....	193
5.3.2 POLITICA DE EMPLEO.....	193
5.3.3 POLITICA SALARIAL Y PRESTACIO NES SOCIALES.....	207
NOTAS, GLOSARIO DEL ESQUEMA Y DIAGRAMAS.....	211
ANEXO: Cuadros estadísticos.....	221

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

La presente investigación tiene como propósito central aportar un esquema teórico sobre la administración pública del trabajo, valido a través del análisis empírico que conforma la realidad laboral, particularmente la que presenta la formación social mexicana.

Los elementos teóricos prácticos que se tocan son apoyados por las observaciones y experiencias - que adquirió el autor en materia del trabajo durante su formación profesional. El método que se siguió consiste en un análisis teórico empírico de cada uno de los elementos que integran la Administración Pública del Trabajo. Se analizó cada una de las funciones que ejerce - la administración en relación al control y regula -- ción de la política laboral. El siguiente proceso consistió en tomar el conocimiento laboral integral para - confrontarlo con el esquema teórico.

Así, la Administración Pública del Trabajo se concibe como un segmento especializado de la administración pública general que atiende de la formulación, - aplicación y control de la política laboral del estado.

Es decir, la Administración Pública del Trabajo es un aparato político técnico que enmarca las relaciones sociales de producción y circulación dentro de la dinámica política y social, ajustado a las relaciones laborales, relaciones industriales, a las necesidades del aparato político del estado y a las que impo-

La investigación se divide en cinco capítulos, en los cuales se tocan diferentes tópicos de la Administración Pública del Trabajo en México.

En el capítulo primero consiste en la descripción y explicación conceptual de la Administración Pública del Trabajo.

El objetivo que se persigue con este capítulo es presentar algunos puntos importantes sobre el carácter político y de clase de la Administración Pública, - se consideró innecesario tocar lo relacionado con el Estado, en virtud de que este tema ha sido tratado en forma relevante por otros estudios de las ciencias sociales. En consecuencia, se plantea un esquema que sirve de guía a la investigación en sus fases posteriores.

En el capítulo segundo se presentan los antecedentes históricos y la formación de los diferentes órganos que la componen. Se parte de los momentos históricos donde se estructuró la organización de la Administración Pública del trabajo. Se analizó especialmente el caso de occidente. Se precisan las funciones generales de la Administración Pública del Trabajo y se destaca el papel político que desempeña en la sociedad.

En el capítulo tercero se analiza la organización pública del trabajo. Se maneja la problemática de la realidad con el marco jurídico que define las atribuciones en materia de trabajo. Se examina el federalismo y la jurisdicción federal y local. Se hace un análisis

- b. Cuando los abusos y el poder que sostienen los capitalistas frente a los obreros hacen necesaria la presencia del Estado para mantener a niveles adecuados las relaciones laborales.
- c. Por la lucha que desarrollan los obreros - y sus organizaciones de clase por mejores condiciones de vida y de trabajo.

Quando la lucha de clases se hace patente en la sociedad, es necesario definir una política laboral y organizar un aparato administrativo del trabajo que se encargue de mantener y regular las relaciones de trabajo a fin de impedir que el poder del capitalista y la lucha política que emprenden los trabajadores desborden el clima de paz social y que ponga por ello en peligro la producción del Sistema.

El tercer rubro y que se liga con lo anterior, consiste en que la Administración Pública del Trabajo no tiene el papel que le quieren atribuir algunos organismos como la Organización Internacional del Trabajo; quien ha sostenido en las últimas conferencias internacionales del trabajo la tesis de que la Administración Pública del Trabajo es un instrumento de promoción del desarrollo social, donde este término refiere mejores condiciones de vida y de trabajo para el proletariado. Opuesta a esta concepción, se sostiene que la función principal de la Administración Pública del Trabajo es preservar y conservar la paz social, entendida ésta como una de las condiciones necesarias para el flujo continuo de la producción y circulación de mercancías que

haga factible la realización del modelo determinado - de acumulación que se defina para esa formación social-en particular.

Así, el papel de la Administración Pública es similar en una formación social capitalista y socialista, luego que sus funciones son:

- a. Mantener "buenas" y "armoniosas" relaciones laborales entre los factores de la producción.
- b. Evitar huelgas, paros, boicots a la producción y a la baja de productividad del trabajo.
- c. Conservar los salarios a un nivel adecuado que garantice la capitalización y los bajos costos de producción.
- d. Apoyar las condiciones generales de trabajo que sean propias para conservar a una fuerza de trabajo apta y disponible para la producción.

El cuarto y último punto que se toca, consiste en recuperar los conceptos vertidos de la Administración Pública del Trabajo y verificar después su presencia en la realidad, mediante una descripción de la situación laboral que enfrenta en el ejercicio de sus funciones.

sis retrospectivo de la organización, dividido en cinco etapas. La división obedece a los cambios mas significativos que experimentó real y formalmente la estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que se agrupan hoy en el Sector Trabajo. Se trata la desconcentración administrativa, particularizando en la distribución, estructura y funciones de los órganos desconcentrados del trabajo.

En el capítulo cuarto se revisa el ámbito de la Administración Pública del Trabajo. Se analizan los aspectos principales del trabajo que atiende y afecta de manera significativa a la clase obrera mexicana.

En el capítulo quinto se definen las conclusiones generales; se sintetiza la problemática laboral que particulariza al caso de México y se presenta una alternativa de solución al panorama del trabajo expuesto.

Las fuentes de información que se utilizaron fueron: documentos en general, como revistas, folletos, actas oficiales y expedientes de archivo y obras básicas útiles para la investigación. Asimismo, se acudió a las entrevistas personales, dirigidas y no dirigidas que se aplicaron a funcionarios públicos del sector trabajo; a la observación y participación del autor en comisiones oficiales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En relación a los datos cuantitativos que se manejan en el curso de la investigación, se elaboraron de acuerdo a los datos que se extrajeron de documentos públicos, censos de población e industriales de publicación reciente.

Si la investigación que se presenta contribuye a la discusión y crítica de la Administración Pública - del Trabajo y de los problemas laborales que afectan a la clase obrera mexicana, lograré en esa medida la satisfacción académica en esta etapa de mi formación profesional.

ne el sistema de producción.

La Administración Pública del Trabajo se define como un órgano sensor y dinámico que regula, interpreta, - ejecuta, promueve y controla una determinada política laboral que es a su vez resultante de la lucha de clases y de la correlación de fuerzas políticas que se disputan el control y dirección del Estado.

La Administración Pública del Trabajo no debe - confundirse con el Derecho del Trabajo ni con la Adminis - tración del Trabajo que se expresa dentro de la fábrica, - entendida ésta como una forma de organización social para - la producción. La diferencia principal se establece en que el Derecho del Trabajo aporta la base jurídica que sirve - para regular los actos laborales y las relaciones labora - les que se establecen entre los patrones y trabajadores.

Esta base jurídica sirve lo mismo a la Administra - ción Pública del Trabajo que a la Administración del Traba - jo de las fábricas, ya que sirve para normar sus acciones - y legitimar sus decisiones.

La Administración Pública del Trabajo es un ins - trumento de regulación laboral a nivel de toda la sociedad; mientras que la administración del trabajo es la forma en - que se estructura y organiza el trabajo dentro de la fábr ica, a fin de ajustarse a los programas internos de cada em - presa. Por lo tanto, la Administración Pública del Traba - jo es un instrumento diferenciado y especializado de la Ad - ministración Pública que se apoya en el Derecho del Traba - jo para influir técnica y políticamente en el seno de las - relaciones laborales de toda la sociedad y de cada una de - las empresas y establecimientos de trabajo.

Se definen cuatro aspectos básicos que en su conjunto indican la hipótesis central de esta investigación. El primero, se refiere a la Administración Pública del Trabajo como una estructura especializada del gobierno muy similar en casi todos los países donde opera, en virtud de que el problema del trabajo surge generalmente en forma paralela a la industrialización y a los cambios en su naturaleza derivados de este proceso. Sin embargo, cada aparato administrativo del trabajo adquiere un perfil propio en cada formación social donde actúa, de acuerdo a las relaciones sociales, políticas y económicas existentes. A este respecto la investigación se centra en los países de occidente, dejando de lado a los países socialistas o de economía popular, por considerar que son sujetos de otra investigación. En consecuencia, me refiero exclusivamente al análisis de la Administración Pública del Trabajo, en los países con formación social capitalista, tanto desarrollados como dependientes.

El segundo aspecto se refiere a la explicación de la Administración Pública del Trabajo como un ente diferenciado dentro del Gobierno que se fue conformando de acuerdo al proceso de industrialización. Sus órganos componentes son producto de la intervención del Estado, como un resultante de la combinación de tres fenómenos.

- a. Cuando el individuo se encuentra inmerso, inerte y solo en el proceso de trabajo y ante el poder del capitalista que lo enrolla como un factor esencial de la producción.

CAPITULO PRIMERO

MARCO

CONCEPTUAL

1.1 DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA

Uno de los fenómenos sociales que más han ocupado la atención de los estudiosos de las ciencias sociales, es la burocracia o administración pública. Para objeto de este trabajo, el concepto de burocracia o administración pública se utiliza en el mismo sentido, o sea para referirse a la Administración del Estado, aún cuando el primero tenga un significado más amplio.

Para definir a la administración pública del trabajo, es útil partir de la caracterización teórica de la administración pública, puesto que la primera es un área específica de ésta, al mismo tiempo que define el carácter político y de clase del Estado.

Un punto de partida en el análisis de la administración pública es la corriente Marxista, la cual constituyó el eje de referencia para otros estudiosos clásicos como Max Weber y Robert Michels, quienes no obstante criticar severamente a Marx, estuvieron fuertemente influidos por él.

La Administración Pública sólo puede ser entendida si se ubica en el contexto de la teoría de la lucha de clases, esto es desde el ángulo de la validación teórica de la lucha de clases, esto es desde el ángulo de validación teórica y empírica del tipo de relaciones de

producción capitalistas que engendran la existencia de la burguesía y el proletariado como clases antagónicas." Marx estructuró el concepto de burocracia, entendido como la administración del Estado, a raíz de la crítica - que formuló a la filosofía del Estado de Hegel. Este, caracterizó a la administración pública como un vehículo que permite el tránsito del interés particular al interés general de la sociedad, el cual es absorbido y legitimado por el Estado, que es el representante de toda la sociedad y no de un segmento de ella.

Marx criticó esta tésis idealista de Hegel e - invierte la relación basándose en el materialismo histórico, el cual expresa la configuración de las clases sociales a partir de su posición en las relaciones de producción, asignándose al Estado el papel del guardián - del poder de la clase dominante. La administración pública es entonces el aparato de que se vale el Estado - para consolidar el poder de la clase dominante a partir del control que ejerce sobre otras clases.

A propósito del Estado y el Derecho, el análisis hegeliano concibe la administración pública como un mecanismo de enlace entre el Estado y la sociedad civil representada por un conjunto de intereses particulares. Para Marx, esta tésis es errónea debido a que el Estado no representa el interés general sino los intereses particulares de la clase dominante, es decir, de una - parte de la sociedad civil. De esta manera, la burocracia es un grupo social específico. No es una clase social, pero está vinculada a la división de la sociedad en clases. En este sentido, la administración pública-

como el Estado mismo, es un instrumento a través del cual la clase dominante ejerce su dominación sobre las otras clases sociales.

Así, los intereses de la administración pública están unidos a los intereses de la clase dominante y del Estado. Su presencia en la sociedad está justificada por los actos del Estado, a su vez que permite legitimar en el quehacer diario de las relaciones sociales. En el capitalismo, su función principal consiste en asegurar el orden de cosas que sea favorable a la acumulación y reproducción del capital, al mismo tiempo de garantizar la dominación y la división de clases. Otra de sus funciones estriba en la mixtificación que hace de la dominación mediante la apariencia de la representación y presentación de los intereses de toda la sociedad.

La división de clases implica el conflicto social permanente que se materializa dentro y fuera de la fábrica, es decir, en la sociedad. Esto requiere la acción del Estado para regular el conflicto, para mantenerlo dentro de los límites enmarcados por la misma clase dominante, que hace valer en última instancia las relaciones de producción existentes aún por encima del interés "general" de la sociedad. Luego entonces, el Estado descarga sobre la administración pública la responsabilidad de resolver el conflicto social ya sea por métodos conciliatorios o directamente mediante la represión.

La administración pública es la herramienta ad

ministrativa y política del Estado que tiene por función orientar, regular y preservar las relaciones sociales de producción imperantes. Es la materialización del poder político en la sociedad en cuanto órgano de dominación que atiende las demandas de las clases sociales, circunscribiéndolas al terreno de la negociación o la represión según la magnitud del conflicto social. Es a través del ejercicio y conservación del poder político como las clases sociales se elevan del plano específico de la producción al nivel de la lucha política para influir en la distribución, composición u orientación del poder del Estado. Para mantener la lucha política dentro de los marcos establecidos por el Estado, entra en acción la administración pública captando, sintetizando y transformando las demandas en respuestas concretas, estableciéndose de este modo un equilibrio relativo entre Estado y clases sociales. A través de este proceso de interacciones políticas la administración pública es aprovechada para legitimar a través de actos de gobierno el orden social dominante.

La responsabilidad de vigilar las relaciones de producción prevalecientes, se asegura en todo instante por la administración pública, la cual es la responsable ante la sociedad de apoyar la reproducción del capital a través de la conservación de la paz social, garantía esencial para la continuidad del ciclo productivo.

El conjunto de características apuntadas me permite llegar a la conclusión de que la administración pública es un compuesto de órganos y de estructuras po-

líticas y administrativas interpuestas y vinculadas - entre sí, cuya misión principal es administrar la dominación del bloque económico y político hegemónico para ello, instrumenta diversos tipos de programas, planes o actos de gobierno absorbiendo, negociando o reprimiendo según apunta la correlación de fuerzas o presiones de - las demandas sociales, políticas y económicas que plantean las clases.

1.2 DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO

Para definir la administración pública del - trabajo y explicar su papel en la sociedad actual, utilizo el concepto de "sistema", el cual sirve como una - categoría de análisis. Su tratamiento sistémico permite analizar la estructura interna, los objetivos, las - funciones políticas y técnicas que desempeña y su relación con la política gubernamental de trabajo.

Sobre la teoría general de los sistemas existen varios autores que desde todos los enfoques posibles han definido el concepto de sistema. Sin embargo, todos ellos apuntan elementos que son comunes a cualquier tipo de sistema, sea político, económico, social, biológico, nervioso o de otro tipo. Por lo tanto, parecería que un sistema es un conjunto de elementos organizados que interactúan entre sí y que tienen un objetivo común.

El Sistema de Administración Pública del Trabajo consta de las partes siguientes:

a) Los insumos y demandas son las fases de entrada al sistema, estos elementos constituyen las fuerzas que en forma de recursos y demandas provienen del sistema político. Los insumos son los recursos materiales, humanos, financieros, tecnológicos y de información que requiere toda organización administrativa para alcanzar los objetivos. Las demandas forman las peticiones que formulan las clases sociales al sistema administrativo del trabajo; por ejemplo: demanda de empleos productivos y bien remunerados, al expansión de la seguridad social a núcleos de población laboral del campo y la ciudad y el registro a nuevos sindicatos.

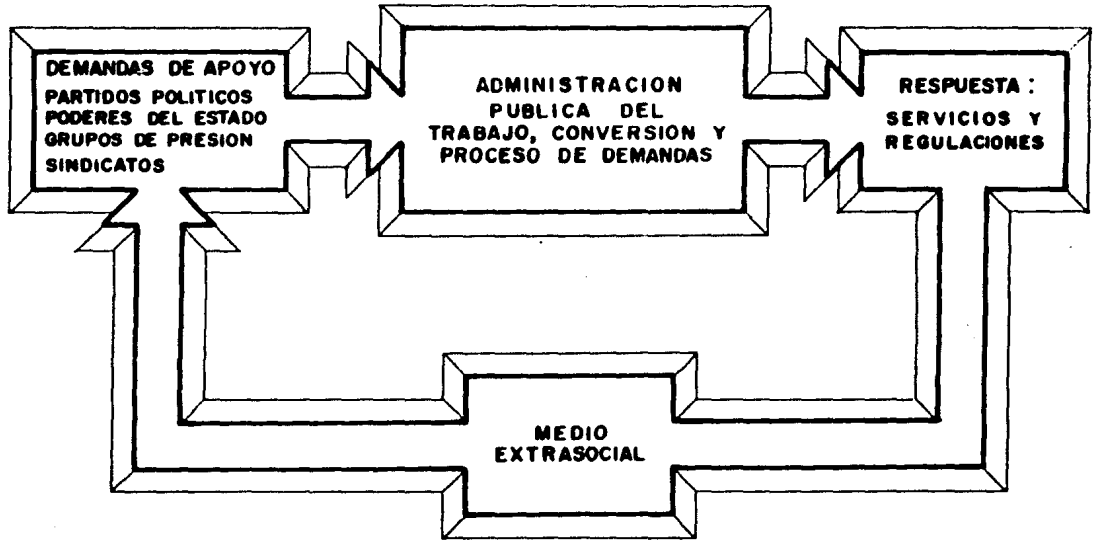
b) La estructura constituye la parte central del sistema, ya que en ella se procesan y convierten las demandas políticas y laborales en acciones concretas. Es la organización del sistema, es el conjunto de áreas, órganos y procesos que integran la administración pública del trabajo. En México, la estructura está formada por: Inspección del Trabajo, Conciliación y Arbitraje, Relaciones Laborales y Profesionales, Negociación Colectiva, Orientación y Formación para el trabajo, Higiene y Seguridad en el Trabajo, Cooperativas Obreras, Tiendas Sindicales, Protección al Salario, Salarios Mínimos, Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, Ergonomía y Productividad a los Trabajadores, Servicios de Empleo y Cultura y Recreación para los Trabajadores.

c) Respuesta. Es la fase de salida del sistema, la cual consiste en la posición política y técnica que asume la administración pública del trabajo. Esta situación se concreta en las funciones de información, asesoría y control que regulen las demandas políticas y laborales de las clases. Así, la administración institucionaliza el comportamiento social y político de los patrones y los trabajadores en la organización social.

d) Medio Ambiente Social. Esta fase del sistema indica el contexto en que funciona la administración pública del trabajo. Incluye a los usuarios o demandantes político-laborales como son: partidos políticos, poderes del Estado, grupos de presión, sindicatos, patrones y opinión pública.

e) Retroalimentación del Sistema. Esta fase es el proceso continuo que permite al sistema detectar el impacto que provocan las decisiones políticas y administrativas en los usuarios (sindicatos, por ejemplo). Es decir, la administración pública del trabajo apoya los actos de gobierno del sector laboral que afectan a las fuerzas políticas que actúan en su momento. En México, por ejemplo, el registro a un sindicato independiente implica favorecer a este sector pero puede significar también descontento para la Confederación de Trabajadores de México (CTM) e incluso del Congreso del Trabajo; debido a que estas organizaciones no admiten de hecho la participación de sindicatos no oficiales en el movimiento obrero institucionalizado, principalmente en caso de despojo de sus bases de apoyo sindicales.

SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO



El sistema capitalista de producción requiere para su expansión y continuidad, del apoyo directo del Gobierno, es decir, de un director que conduzca y controle a las clases sociales, subordine el interés particular al interés general y haga cumplir los objetivos definidos por el sistema de producción. Para ello, se deposita en la administración pública del trabajo la responsabilidad de ejercer la dominación y ésta sólo puede ser ejercida en la relación diaria con los trabajadores y patrones. Es decir, la administración pública del trabajo, por el tipo de sus funciones y por las atribuciones que le asigna el Estado, está presente en las luchas y disputas continuas, que encaran los factores de la producción. De este modo, la administración pública del trabajo efectúa un control permanente sobre ellos, orienta la solución de los conflictos de trabajo y mantiene firme la unidad del sistema de producción. Sin embargo, su preocupación principal son los trabajadores a quienes integra a las necesidades establecidas en los planes de producción y reproducción. En México por ejemplo, la administración pública del trabajo tiene la misión, en estos momentos de sostener congelados los salarios en un límite del 10 al 15 % anual, a fin de no sobrecargar demasiado los costos de la fuerza de trabajo y permitir así la recapitalización de las empresas.

Así, la administración pública del trabajo no sólo conhesiona al sistema productivo, sino además preserva las instituciones y los programas de trabajo de las presiones políticas adversas y del conflicto social

En ese sentido, un Estado capitalista sin aparato administrativo es incapaz de controlar a las clases, en virtud de que este tiene por función concentrar y fijar la acción del poder político a través de la conservación - de las relaciones de producción. Si la administración pública del trabajo no interactúa con el medio político y no acata y satisface en forma oportuna y relevante - las demandas que le plantean las clases, en esa medida - se aísla del cuerpo social que le da vida y con ello - pierde el control sobre la sociedad y la producción.

De la forma en que se organice la administración pública depende el grado de eficacia con que el Estado puede mantener las relaciones de producción y ejercer el control de las clases. En la realidad, no existe configurado ningún modelo de organización óptimo, - universal y mecánico que satisfaga las necesidades de - los Estados para ejercer la dominación. Ello dependerá de la formación social, específica, del avance y madurez que hayan alcanzado las fuerzas productivas, y las formas e intensidad de la lucha de clases.

La administración pública del trabajo la podemos definir como un conjunto de procesos que guardan relaciones de subordinación y coordinación; como órgano - de dominación del poder político, controla a las clases mediante pactos y alianzas políticas y a su vez establece coordinación con ellas en la definición y ejecución de la política laboral. Esta operación se verifica en los procesos políticos, en los procesos legislativos y en las relaciones diarias entre el capital y el trabajo.

De acuerdo al enfoque de sistemas, la administración pública del trabajo la podemos entender como el órgano rector de las relaciones de producción. Esta conducción se hace necesaria a medida que aumenta el con-flicto social y la lucha de clases se hace patente. De este modo, la administración pública del trabajo participa en la regulación y orientación de las relaciones -sociales de trabajo, cuya función principal es equili -brar y conservar las relaciones de producción existen -tes.

En este sentido, la administración pública del trabajo no es un instrumento de cambio, su función es -dirigir, orientar y regular la política laboral, asegurar el poder del Estado y evitar lo más posible, la profundización de las contradicciones de clase. Su actuación consiste en conciliar permanentemente las clases -en disputa continua, prevenir hasta donde ello es factible, las luchas que se dan al interior de la fábrica y de la sociedad; con ello se preserva, en gran parte, la estabilidad del sistema. Su objetivo entonces, es la -conservación y la búsqueda permanente de la "paz social".

En el Estado capitalista, la administración pública del trabajo tiene la responsabilidad de ordenar -y apoyar la producción y circulación de mercancías a -través de mecanismos administrativos y políticos que inciden en las relaciones laborales. Como sistema de organización burocrática tiene objetivos y metas encomen -dadas por el sistema político: negociación colectiva -ágil y eficaz, control de sindicatos, expansión de seguridad social, disminuir riesgos profesionales, incremen

tar la productividad, calificación de huelgas y fijación de salarios.

Estos objetivos están intrínsecamente ligados a los objetivos que se definen para toda la sociedad, a través de la política laboral del Estado. Para cumplir con estos y otros propósitos, la administración pública del trabajo se organiza en forma vertical y horizontal. Vertical, atendiendo a la esfera, ramo o tipo de servicios que demandan los trabajadores y los patrones, por ejemplo: la estructura piramidal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es congruente con las atribuciones encomendadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En la base de la pirámide se hallan un conjunto de órganos de servicio y línea que tienen funciones operativas; en los niveles intermedios se encuentran órganos que tienen funciones de supervisión básicamente y en el vértice se deposita la toma de decisiones, la que permite un rendimiento político eficaz del conjunto de la organización. En efecto, la centralización de la toma de decisiones en la parte más angosta de la organización, facilita la formulación, ejecución e interpretación de la política laboral. Organización horizontal referida a criterios de tipo territorial o geográfico, por ejemplo: la desconcentración de los servicios federales del trabajo.

En la administración pública del trabajo se advierten relaciones de jerarquía y coordinación que fluyen por las líneas de mando de la organización. Son relaciones de jerarquía o autoridad las que se establecen entre órganos de igual jerarquía y de entidades públicas entre sí: Secretaría del Trabajo y Previsión Social

con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se establecen también relaciones lineales y - funcionales entre los órganos que constituyen el sector público del trabajo. Las relaciones lineales con las - que fluyen en la organización en forma ascendente y descendente y atienden de aspectos particulares, por ejemplo: la fijación de los salarios mínimos en las regiones y zonas en que se dividió el territorio nacional. - Las relaciones funcionales son aquellas que se establecen entre varios órganos que atienden de problemas comunes pero se resuelven en diferentes esferas institucionales; tal es el caso de la rehabilitación de inválidos y de su capacitación para el trabajo, el cual es abordado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Esta última como cabeza del sector trabajo, tiene relaciones funcionales-interinstitucionales con todas aquellas entidades de la administración pública que realizan actividades que caen en el ámbito del trabajo y la política laboral del Estado.

Para diseñar, dirigir y controlar la política - laboral, la administración pública del trabajo requiere de una adecuada organización y funcionamiento, es decir, de eficiencia administrativa y eficacia política.

Los problemas de la cosa pública, sin embargo, - no se resuelven exclusivamente por la vía administrativa, sino que es necesario enfocarlos también desde una perspectiva política. Por ejemplo, para que los trabajadores puedan ejercer el derecho de huelga que les confiere la Carta Magna Mexicana es necesario que se sujeten a una

serie de procedimientos ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pero además requieren presionar políticamente, realizar alianzas de clase con otros sectores, a efecto de que se califique la existencia y legalidad de la huelga. Lo que sucede entonces es que los problemas administrativos se convierten en políticos.

El carácter político-técnico de la administración pública del trabajo se define en el Estado. De ahí que los métodos y sistemas técnicos no basten para dirigir y ejercer la política gubernamental de trabajo, sino que es necesario que los actos administrativos estén impresos de contenido político para cumplir con los fines del sistema.

La estrategia política y los métodos técnicos que se utilizan para comprender y resolver la problemática Laboral van unidos. Por un lado, la administración pública del trabajo tiene por misión la solución de los conflictos de trabajo que se originan en las relaciones de los patrones y trabajadores, fundamentando los fallos técnicos, sean jurídicos, económicos o administrativos, constituyendo la base de su legitimación ante las partes en disputa y la opinión pública. En este sentido, es que se señala que las decisiones de la administración pública del trabajo requieren de apoyo técnico y administrativo para obtener obediencia por parte de los factores de la producción. Por otro, la preparación de las soluciones técnicas necesitan contenido y compromiso político; compromiso con los trabajadores o los patrones, dependiendo de la orientación de la política general del

Estado, de la política económica y de la correlación de fuerzas en el momento de tomar la decisión.

La eficiencia administrativa y la eficacia política se funden y dan a la administración pública del trabajo un carácter específico en la dirección de la sociedad. El logro de objetivos y metas señalados en la política laboral, se deben satisfacer entonces, con adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles y con la definición política que implica una decisión administrativa. La administración pública del trabajo, realiza también funciones técnicas y políticas. El papel técnico se realiza a través de dos tipos de órganos: adjetivos y auxiliares y de línea o sustantivos. Los órganos de apoyo son aquellos que son necesarios en cualquier organización sea pública, privada o mixta; son órganos que realizan tareas de personal, compras y adquisiciones, almacenes, presupuestos y contabilidad. Su función consiste en apoyar a toda la organización para que logre sus fines. Los órganos sustantivos son aquellos que realizan las funciones asociadas al cumplimiento de los objetivos de la organización, es decir, que atienden directamente las demandas de los trabajadores y de los patronos; tal es el caso de los servicios de inspección del trabajo, seguridad e higiene en el trabajo, la capacitación del trabajador, entre otros. El papel político se verifica en el momento en que se procesa y se implanta la política laboral. La acción de formular esta política es función gubernamental, es decir, función política y no administrativa. Es política porque afirma en todo momento la conciliación de clases, preserva las relaciones -

de producción y resguarda el poder del Estado.

La administración pública del trabajo es un sector constituido por un conjunto de instituciones públicas centralizadas, desconcentradas y paraestatales que tienen competencia con la política gubernamental de trabajo. Pero la concepción de ésta es fundamentalmente política, es decir, que en su diseño intervienen los poderes del Estado, los niveles de gobierno, los grupos de presión e interés y otras fuerzas políticas internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, a través de los convenios y recomendaciones que se aprueban en las conferencias y que es obligación de los gobiernos incorporar (únicamente los convenios) a sus legislaciones nacionales. El Fondo Monetario Internacional, es otro organismo que suele imponer condiciones económicas y políticas a los Estados y que afectan a la política laboral. La responsabilidad del ministerio del ramo es preparar, interpretar y ejecutar la política laboral, quien a su vez coordina el sector público del trabajo.

La administración pública del trabajo es un sector mixto, en que sus funciones se mueven en el marco de los intereses del capital y del trabajo. En este sentido, su acción está definida por el tipo de relaciones sociales y de producción y por el grado de avance de las fuerzas productivas, de tal suerte que su desarrollo está en la medida en que se amplía la cobertura del Estado hacia actividades económicas y sociales, tales como: educación, vivienda, trabajo y previsión social, seguridad social, agricultura, ganadería, industria, comercio, comunicaciones y transportes.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES Y TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO

2.1 ANTECEDENTES

En el siglo pasado las administraciones nacionales del trabajo de los países capitalistas avanzados se hallaban poco diferenciados debido a la incipiente intervención del Estado en las relaciones sociales de producción.

En efecto, durante el liberalismo económico el Estado es confinado para intervenir más allá de la función de guardián del orden y la paz social. La tesis central que aducen los ideólogos de la doctrina liberal sostiene que al intervenir el Estado en la vida económica obstruye el libre juego de las fuerzas del mercado provocando con ello la anarquía y el desorden económico. En este momento, la administración pública se halla también en situación embrionaria, con escasa o nula participación en el proceso de las relaciones de producción e intercambio, cubriendo únicamente funciones de vigilancia y regulación del orden público.

Las condiciones de trabajo y de vida de la clase obrera son críticas, principalmente para los menores y mujeres, debido a la duración de las jornadas de trabajo (entre 12 y 16 horas), insuficiente seguridad para -

realizar las labores, insalubridad en los centros de - trabajo, salarios fijos y organizaciones sindicales en - proceso de formación, lo que en su conjunto permitía altas tasas de ganancia para la burguesía. Ante este programa que impuso el maquinismo, el movimiento obrero europeo presionó a los Estados para que se legislara en materia laboral y social, estableciendo con ello las bases - para la reglamentación del trabajo.

Legislar no basta, sin embargo, para racionalizar las condiciones de trabajo, es necesario contar con un aparato administrativo especializado que implante políticas laborales y vigile su cumplimiento. Así se inicia la formación de la administración del trabajo, con estructuras simples si se quiere, pero significativas en la medida que no basta la legislación laboral, sino que es condición la presencia de un organismo sensor y dinámico que controle su cumplimiento bajo bases diferentes a las empleadas para otro tipo de normas.⁽¹⁾

1.- A diferencia de otras ramas del derecho, el derecho del trabajo dice el Dr. Mario de la Cueva, es un derecho dinámico, inconcluso, debido a las crecientes necesidades y exigencias del hombre trabajador, pero aún más, a las distintas manifestaciones de la lucha de clases. En excelsior, "La semana de cinco días", - 26 de mayo de 1973, p. 74.

El proceso no se da mecánicamente, sino que pro
voca divisiones y enfrentamientos políticos entre el Es-
tado y la clase dominante, por el hecho de que comienza
a reglamentarse las condiciones de trabajo, ayuda a los-
indigentes, subsidios a las organizaciones privadas de -
asistencia social y fondos de ayuda para los desemplea -
dos. De este modo surgen las primeras oficinas del tra-
bajo, agencias de investigación y recopilación de esta -
dísticas, cuyos estudios sirvieron de base para la legis-
lación. (2) Asimismo, los debates que se suscitan por -
la intervención del Estado en las relaciones laborales,-
provoca reacciones en los parlamentos, en los congresos-
políticos y en la prensa empero, el proceso intervencio-
nista siguió su cauce histórico.

Un principio que norma el funcionamiento del -
sistema capitalista consiste en el intercambio de las -
mercancías, fuerza de trabajo y capital que hacen los pa-
trones y trabajadores, por el sólo hecho de que unos po
seen los medios é instrumentos de producción y los otros,

2.- Michel Wallin, "Orígenes y Perspectivas de la Admi-
nistración del Trabajo" en la Revista Internacional-
del Trabajo (Ginebra, OIT, Vol. 80 No. 1, Julio de -
1969) p.5

únicamente disponen de fuerza de trabajo. (3) Esta relativa debilidad de la clase trabajadora es lo que da pábulo al Estado para intervenir "paternalmente" en favor de las masas obreras.

Se consideran dos argumentos en favor de la intervención del Estado en la reglamentación de las condiciones de trabajo y en general en materia laboral: políticos y económicos.

Razones políticas porque el Estado no permanece inmóvil ante las demandas y necesidades económicas de las clases dominadas. El Estado capitalista se instituye (o autonombra) como defensor o representante de las clases dominadas; de tal manera que les protege también sus intereses económicos, en los marcos y límites impuestos por él mismo. Razones económicas, porque de esta manera garantiza la reproducción de la clase trabajadora y

3.- Se inscribe en la idea formal pero impráctica, en que el Estado capitalista materializa un cuerpo que personifica o representa el interés general de toda la sociedad en donde los miembros de ésta son considerados como sujetos -individuos- ciudadanos, los cuales son libres e iguales ante la ley, y por lo tanto, pueden contratarse mutuamente en "igualdad de derechos y condiciones".

la operatividad del sistema. (4)

En otros términos, "este Estado permite, por su misma estructura, las garantías de intereses económicos a corto plazo de las clases dominadas, pero compatibles con sus intereses políticos, con su dominación hegemónica". (5) La autonomía específica del poder económico y del poder político es lo que permite que ciertos intereses económicos de las clases dominadas se satisfagan pero a condición de que el poder político y el aparato-

4.- Marx señala que la fuerza de trabajo es una mercancía, el ingrediente principal de la acumulación y reproducción capitalista a cambio de la cual se intercambia por salarios, que justamente constituyen los medios de existencia necesarios para que se reproduzca la clase obrera como clase socialmente explotada, la cual se constituye como la fuerza productiva más importante del sistema capitalista. En este sentido, véase la obra de Carlos Marx, "Trabajo Asalariado y Capital" en Obras escogidas Marx-Engels, Tomo 1, (Moscú, 1965; Edit. progreso) p. 63 y subs.

5.- Nicos Poulantzas, Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista, tr. Florentino M. Torner: 4 ed. México, siglo XXI, 1972, p. 242.

del Estado queden intactos. (6)

En vísperas de la Primera Guerra Mundial se afirma un conjunto de derechos sociales, que a diferencia de los derechos civiles y políticos requiere de la intervención del Estado y la acción permanente y positiva de la administración del trabajo. Desde luego que, cada país en particular, define sus derechos sociales de acuerdo con sus condiciones históricas y sus estructuras políticas, económicas y sociales. Sin embargo, estas leyes sociales provocan un cambio en la administración al modificar su papel tradicional por otro de mayor actividad y participación en la instrumentalización de las políticas laborales y sociales que dictan los Estados.(7)

Con la primera Guerra Mundial se consolidó la política intervencionista del Estado, al finiquitarse la doctrina económica y social liberal que había predominado durante el siglo XIX y parte del actual. En efecto, en el curso de la guerra y después de la crisis económica de 1929, se modifica la estructura y el papel del Es-

6.- Ibid, p. 243

7.- Es decir, el papel de simple espectador de los conflictos sociales y de las necesidades y problemas que en materia laboral y social venía presentando la clase obrera.

tado al pasar de una situación de Estado gendarme con es casa o nula participación en las relaciones de produc - ción y sociales a otra donde se admite ya, por parte del capital y el trabajo, la participación del Estado no sólo como guardián del orden establecido, sino como instru - mento de apoyo a la acumulación y reproducción de las re - laciones capitalistas de producción. Así, los aparatos - administrativos de los Estados se transforman también, - se multiplican las instituciones públicas y se diferen - cian las estructuras administrativas al cumplir nuevas - funciones en las áreas de los transportes, comunicacio - nes, obras públicas, energéticos, educación, trabajo y - previsión social, entre otras. Con este cambio, se desa - rrollaron también técnicas que vinieron a influir en el - apoyo administrativo: la logística, investigación de ope - raciones, la programación, planificación, cibernética y teoría presupuestaria. (8)

Al término del conflicto bélico, el Estado re - surge fortalecido y la administración pública del traba - jo se perfila como una estructura especializada de la ad - ministración pública capaz de preparar, aplicar y contro - lar la política gubernamental en materia laboral y so - cial. Fenómeno que se precipita además por la reglamen - tación de las condiciones de trabajo, el fortalecimiento

8.- Michel Wallin, Op. Cit. p. 9-10.

y la extensión de la negociación colectiva y la intervención del Estado en la seguridad social.

Asimismo, la revolución socialista de 1917 acelera el proceso de formación de las "modernas" administraciones del trabajo, al plantear, por vez primera en la historia, un proyecto de sociedad distinto al sistema capitalista. En efecto, en este proyecto se pretende considerar a la clase obrera como el pilar principal del "nuevo" Estado socialista, a través, entre otras medidas, de la participación de los sindicatos y de los mismos trabajadores en la formulación y ejecución de la política social en las administraciones de las empresas (autogestión obrera). Este fenómeno influye en los Estados occidentales al reconocer que tienen que emprender políticas sociales más enérgicas, que permitan asegurar mejores condiciones de vida y de trabajo y mayor bienestar para sus pueblos, a efecto de evitar o disminuir los conflictos sociales.

Se afirma pues, que el período posterior a la Primera Guerra, inaugura la tercera etapa de la administración del trabajo: "la primera, a fines del siglo pasado se había manifestado por la institución de oficinas del trabajo, es decir, de servicios centrales de investigación estadística cuyas labores debían servir de fomento a la obra legislativa. La segunda, que comenzó a principios del siglo, consistía en reunir los principales servicios encargados de la preparación, aplicación y control de la legislación del trabajo en ministerios que

casi siempre tenían atribuciones económicas. Por último, la tercera etapa, después de la Primera Guerra Mundial, se caracterizó por la creación de ministerios dedicados exclusivamente a cuestiones obreras y sociales". (9)

Paralelamente al proceso de centralización de la administración del trabajo se crean otro tipo de estructuras especializadas que atienden no sólo de asuntos de condiciones de trabajo y solución de conflictos, sino de otros problemas y necesidades: empleo, seguridad social, higiene y seguridad ocupacionales, y bienestar ge-

9.- Véase las monografías detalladas de la Organización Internacional del Trabajo, en el Anuario Internacional del Trabajo, 1923, Ginebra, OIT...

neral de la clase trabajadora. (10)

Se instituyen pues, otros organismos autónomos y semiautónomos con funciones específicas haciendo más compleja la estructura de la administración pública del trabajo, procesos que veremos a continuación.

2.2 INSPECCION DEL TRABAJO

La revolución industrial que se inicia en el Reino Unido en la segunda mitad del siglo XVIII y que se extiende después a otros países como Francia, Bélgica, Holanda y los Estados Unidos de América, provocó la creación de fábricas mecanizadas, en sustitución de los talleres artesanales proliferantes, así como la movili-

10.- En el caso de México, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se desprenden numerosos organismos de una manera directa tales como: El Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo.

ción de contingentes de fuerza de trabajo del campo a los centros fabriles. (11) Este fenómeno que afecta y sacude las bases de la sociedad permite la explotación de la clase obrera, especialmente, las mujeres y los niños, situación que se ve agudizada por la inexistencia todavía de las legislaciones sociales protectoras.

Bajo estas condiciones, los trabajadores se ven obligados a aceptar cualquier empleo con tal de no parecer de hambre. En efecto, "En el Reino Unido, la mayoría de esos menores, muchos de los cuales empezaban a trabajar a los cinco o seis años de edad, lo hacían en condiciones lamentables, debiendo permanecer de pie o circular durante un excesivo número de horas; se citan casos de 16 y 18 horas de trabajo diarias entre máquinas defectuosas y peligrosas, en una atmósfera cargada de polvo, con ruidos ensordecedores, en locales de trabajo-

11.- Véase T. S. Asthon, La Revolución Industrial; serie Breviarios del F.C.E. México, 1970. Los dos primeros capítulos especialmente.

oscuros, sucios", (12) Asimismo, muchos de esos menores quedaban lisiados a causa de accidentes o de un trabajo prolongado en posición forzada, cuando no morían antes de llegar a la edad adulta.(13)

Este panorama despierta la conciencia de los Estados liberales, al reconocer las condiciones laborales que padecen los trabajadores.

En 1802 se dicta, en la cuna del industrialismo, una ley tendiente a proteger la salud de los trabajadores. (14) Pero cualquier ley que carezca de mecanismo para su observancia carece de fundamento real, en 1802 se crea, en el Reino Unido, la inspección a las empresas con carácter facultativo, función que se asigna a

12.- Ver Organización Internacional del Trabajo, "Desarrollo de la Legislación sobre el trabajo de los menores en algunos países Industrializados" en la Revista Internacional del Trabajo: Ginebra, Vol. - XLVIII, No. 6, Dic. de 1953 p. 613.

13.- Ibid, p. 613.

14.- Max L. Diaz, Organización y Funcionamiento de los Servicios de Inspección del Trabajo, CIAT, Lima, - Perú, 1972, p. 5.

eclesiásticos y policías; y a este sistema se le conoce como "inspección de fábricas". (15) Debido a la inoperancia del sistema, se expide en 1833, una ley modificatoria que crea una "Inspección del Gobierno", estableciendo las bases para una más efectiva fiscalización de las leyes sociales, facultando a los inspectores para entrar libremente en las fábricas y resolver cualquier conflicto laboral.

A partir de entonces, el desarrollo de la legislación social marcha rápido, pese a las resistencias de los sectores más conservadores de la burguesía europea, quien aún no deseaba entender el papel de las políticas laborales y sociales en el desarrollo de las fuerzas productivas.

Para 1850, en aquellos países donde había llegado la industrialización se desarrollaron sendas legislaciones de trabajo, creando la infraestructura del desarrollo social de sus pueblos, pero aún eran impracticables por no existir hasta entonces servicios de inspección del trabajo. (16) Es en las postrimerías del siglo

15.- Ibid., p. 6

16.- Excepto en la Gran Bretaña y Prusia donde se crearon los servicios de Inspección del Trabajo en 1833 y 1853 respectivamente. Ibid., p. 8.

XIX cuando se reanuda la creación de sistemas de inspección del trabajo en los países europeos. (17) Y es hasta 1912 en que se introducen en la Argentina, extendiéndose después a otros países latinoamericanos. (18)

Las condiciones laborales y sociales de la clase trabajadora mostró, desde un principio, la importancia que reviste la inspección del trabajo en el logro de mayores niveles de desarrollo social. En efecto, las primeras funciones que son asignadas a los inspectores consisten en controlar, a la manera del Estado gendarme, las condiciones de trabajo de mujeres, niños y adultos. Se comprobó después, que la función que despliegan los sistemas de inspección en favor del desarrollo social es destacada, debido a que no basta la legislación laboral y social para garantizar mejores condiciones de trabajo y de bienestar social para la clase obrera, sino que es necesario asegurar su efectiva aplicación.

17.- Por ejemplo: Dinamarca, 1873; Francia, 1874; Suiza, Alemania, 1878; Rusia, 1882; Nueva York, 1886; Bélgica. 1889. Citado por Michel Wallin, Op. Cit. p. - 6-7

18.- Argentina, 1912; Uruguay, 1913; Chile, 1919; Perú, - 1920; Brasil 1921; Colombia, 1923; México, 1931, - Cuba, 1933. Max L. Díaz, Op. Cit. p. 8.

En los países en que se dispone la creación - de sistemas de inspección del trabajo, las actividades - iniciales que se asignan a estos funcionarios consistie - ron en controlar cinco aspectos inherentes del trabajo infantil y femenino: horarios de trabajo, exámenes mé - dicos de aptitud para el empleo, edad mínima de admi - sión al empleo, protección al trabajo femenino y seguri - dad e higiene en el trabajo.

Posteriormente en el curso del siglo XIX y par - te del actual, la inspección del trabajo se transforma - en una estructura administrativa compleja y diferencia - da donde tiene que ver de hecho con un vasto sector de - leyes y normas de caracter laboral y social, lo que en - su conjunto hemos denominado como la política laboral - del Estado. (19)

En 1919 se firma el Tratado de Versalles, y en su parte XIII, se crea la Organización Internacional - del Trabajo. En el mismo apartado, Artículo 427, número 9, se anuncia que: "cada Estado debería organizar un - servicio de inspección que comprendería a las mujeres, - con objeto de asegurar la aplicación de las leyes y re - glamentos para la protección de los trabajadores".(20)- Hasta aquí la inspección del trabajo siguió reali - zando funcio.....

19.- Véase parte XIII del Tratado de Versalles en el - Boletín Oficial, Vol. 1, Abril 1919-agosto 1920, - OIT, Ginebra, 1923, pp. 337-2351.

20.- Ibid. p. 9.

nes de "policía", pese a la sugerencia de colaborar con las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores y de buscar, por medios no coactivos, el cumplimiento de las políticas laborales. En 1923, se adopta una recomendación sobre esta materia, a fin de hacer - practicable la disposición anterior, mediante el establecimiento de principios para una efectiva cooperación de los servicios de inspección con los empleadores y - trabajadores y de esta forma asegurar la política laboral. (21)

Al término de la Segunda Guerra Mundial los - sistemas de inspección del trabajo se encuentran notablemente evolucionados, con estructuras más complejas - por el auge industrial y económico que supone el fin - del conflicto bélico y la redefinición de los estados - beligerantes en cuanto a su posición ante el desarrollo - económico y social mundial.

En 1947, después de varios intentos, se adopta el convenio internacional número 81 sobre la inspección del trabajo, siguiéndole la aprobación de la Recomendación número 82 sobre la inspección del trabajo en minas y transportes. Estos instrumentos se adoptan cuando se acepta ya, en el concierto de las naciones, la primacía del desarrollo social sobre el desarrollo económico. - (22)

21.- Véase Recomendación No. 20; OIT, 1923

22.- Véase Declaraciones de Filadelfia Parte II, 1944.

A partir de este momento, los sistemas de inspección del trabajo pasan de una función con escasa colaboración de parte de los interlocutores sociales a otra de promoción de la política laboral y del desarrollo social, con fórmulas de participación corporativas y consultivas de empleadores y trabajadores en la gestión. - Se define así, que es responsabilidad de los sistemas de inspección, "... facilitar información básica técnica y asesorar a empleadores y trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión."(23)

Se afirma además, que esta función consultiva o de promoción "... opuesta a las funciones de policía - y probablemente más eficaz a largo plazo, se ejerce tanto en la fase preventiva como en la de control". Se reconoce pues, que la inspección del trabajo debe asesorar y aconsejar antes de iniciar procesos judiciales, ha de prevenir el conflicto antes de que aparezca. La importancia de esta estructura administrativa, consiste en la ingerencia que tiene con toda la política laboral. La inspección del trabajo es el único organismo de la administración pública del trabajo, que lo mismo atiende un conflicto laboral, sea técnico, jurídico o económico, individual o colectivo, que promueve la negociación colectiva, o simplemente vela por mejores condiciones de trabajo en los establecimientos. En suma, es un poderoso instrumento del Estado para controlar y promover la políti-

23.- Ver Convenio No. 81 sobre la Inspección del Trabajo, OIT, 1947.

ca laboral que se inserta en la estrategia del desarrollo capitalista.

El sistema de inspección, a diferencia de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y otros organismos laborales, constituye el único órgano administrativo que acude directamente a los centros de trabajo, está en constante contacto con los empleadores y trabajadores; no espera a que surjan los conflictos, ni aguarda la querella o el emplazamiento como aquéllos, sino que actúa antipicadamente para prevenir conflictos y sugerir soluciones, genera un conjunto de información para la oportuna toma de decisiones y sirve como una de las bases principales para modificar y orientar la política laboral, de acuerdo a las características propias de la realidad nacional.

2.3 LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO

En 1919, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó un convenio sobre el desempleo, en el que se contempló la creación de oficinas públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central, con la colaboración del capital y el trabajo. Esta creación de oficinas planteó problemas para las estructuras administrativas en virtud de la descentralización y desconcentración que implicó la organización de servicios de empleo en todo el territorio nacional. Estas oficinas tenían por función armonizar las ofertas y demandas de empleo.

La depresión económica que sacudió el mundo capitalista en los años treinta surtió efectos importantes sobre el desarrollo de los servicios de empleo. En efecto, se fortalecieron las estructuras administrativas -- que movilizaban a la fuerza de trabajo desocupada en -- aquellas labores o trabajos indicados por la "Oferta y la Demanda" de trabajo, al mismo tiempo que promovían y administraban los seguros de desempleo, los que incluían indemnizaciones y prestaciones para los trabajadores -- despedidos por la paralización económica. (24)

Después de 1933, los países afectados por la -- crisis instrumentaron dos sistemas de seguros: el seguro de desempleo obligatorio o de asistencia facultativa y el seguro de desempleo facultativo. El seguro obligatorio consiste en que el Estado maneja directamente -- el fondo a través de la administración pública del trabajo, con financiamiento tripartito, es decir, con recursos aportados por el Estado, empleadores y trabajadores. La forma del financiamiento del seguro de desempleo origina la participación del capital y del trabajo con la administración. La participación de estos interlocutores se realiza en actividades consultivas, en la prevención del desempleo, en la colocación de los trabajadores, en la preparación y aplicación del reglamento y en otras tareas afines. Este sistema de desempleo se aplicó en países como Alemania, Italia, Gran Bretaña, -- Suiza, Estados Unidos y Canadá. El seguro facultativo -- consiste en que su financiamiento se hace con fondos de mutualidad generalmente sindicales; el poder público con

24.- Ver informe III, de la Conferencia Internacional -- del Trabajo. 17a. reunión, Ginebra, 1933.

trola el procedimiento de creación y el funcionamiento - del fondo a través de la administración del trabajo. Es te sistema se aplicó en Francia, Bélgica, Dinamarca y - los Países Bajos, entre otros.

La Teoría Keynesiana propicia el desarrollo - de programas de empleo a través del gasto público de inversión, del ahorro y del dinero, con lo cual se estimulan las obras públicas, las comunicaciones y servicios - del sector público con lo que la estructura de la adm - nistración pública en general y la administración pública del trabajo en particular. En efecto, los servicios - del trabajo se expandieron con la intervención del Estado en la economía, al mismo tiempo que se convierte en - uno de los principales empleadores de la sociedad.

2.4 ORGANIZACIONES PROFESIONALES Y EL ESTADO

El problema de la amplitud y extensión de la - administración pública del trabajo tuvo que enfocar las - relaciones del Estado con los sindicatos patronales y - obreros.

En efecto, en los años treinta y cuarentas de este siglo en los países industrializados y en los depen - dientes, los Estados ya no podían prohibir o reprimir - las organizaciones profesionales. El sindicalismo ha - bía demostrado que disponía de poder real de transforma - ción de las estructuras sociales. El desarrollo de las - fuerzas productivas, la interrelación financiera comer - cial y política de los países industrializados y subdesa

rrollados; las crisis económicas, la expansión del capital frente al trabajo, y la complejidad creciente del aparato burocrático motivó que los estados reconocieran la participación organizada de las clases en la organización política y social del sistema. De este modo se reconoció y legitimó a los sindicatos mediante su integración al Estado, admitiendo su participación en la política pública.

De este modo, los sindicatos son reconocidos como órganos de colaboración del Estado: su desarrollo y su composición interna habrían de estar en el futuro fuertemente influidos por la política intervencionista del Estado en la vida económica y social. Los conflictos sociales se empiezan a resolver en los marcos impuestos por el mismo Estado, los conflictos entre el capital y el trabajo son institucionalizados definiéndose el cómo y cuándo deberán conducirse sus relaciones.

La relación del Estado con los sindicatos se establece en dos sentidos; por un lado, el Estado controla a las asociaciones y a las organizaciones obreras fijando el grado de autonomía que disfrutan en la negociación y en la acción sindical. Estos lazos estrechos permite a aquéllos encauzar la política laboral hacia dos objetivos: conservar la "Paz Social" y garantizar el modelo de reproducción del capital a mediano y largo plazo.

Por otro, los Estados se mantienen equidistantes de los sindicatos, permitiendo la libre demanda de las bases pero encauzándolas a la negociación y en algu-

nos casos como en México, hacia el arbitraje obligatorio para los patronos y voluntario para los trabajadores.

En ambas situaciones, la función de la administración pública del trabajo consiste en controlar las demandas de los sectores y clases sociales y orientarlas hacia niveles de negociación o de represión, según el caso, en los marcos institucionales definidos por el Estado. Así, la relación que emerge del compromiso de la administración laboral con las organizaciones patronales y obreras, depende de la actitud política del Estado hacia los sindicatos, es decir, acerca de la libertad de asociación y el grado de autonomía que disfruten las organizaciones del poder público o por el contrario, depende de una política de control férreo sobre ellos, de intromisiones en la organización sindical a través de los líderes controlados por el Estado.

En el primer caso, la relación que establece la administración pública del trabajo con los sindicatos es de coordinación en la ejecución de la política laboral. En la segunda, hay una mayor ingerencia de la burocracia en las organizaciones y asuntos sindicales: el control se ejerce por medio de reglamentaciones que disponen el registro de los sindicatos, su aprobación y formalización, medidas que dictan los ministerios del trabajo, referéndums y votaciones sindicales.

En el período que media entre la crisis económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló en forma significativa la administración pública del tra-

bajo debido a la introducción de mecanismos colectivos - para determinar las condiciones de trabajo de la clase obrera, tales como: salarios mínimos, contratos colectivos, conciliación y arbitraje, la inspección del trabajo, la jurisprudencia laboral, entre otros.

El poder y la fisonomía que adquiere la administración laboral en este período fueron aquellos que surgen de la relativa autonomía del Estado y de los interlocutores sociales más importantes en la sociedad actual: El capital y el trabajo. Desde entonces, su función fue y es actualmente, la de concitar los esfuerzos e intereses en torno a un objetivo común, a un proyecto político y económico fundamental: garantizar mediante pactos sociales entre las clases la reproducción del capitalismo a nivel nacional e internacional, a corto, mediano y largo plazo. Para ello la administración del trabajo asocia los intereses del capital y el trabajo y los integra a las funciones ejecutivas y al seno de su estructura orgánica con el objeto de institucionalizar los conflictos sociales.

Para lograr estos objetivos, los Estados reconocen en primer término los contratos colectivos, precisan los mecanismos de conciliación y arbitraje y definen la participación de sus interlocutores sociales. Los contratos adquieren el carácter de institución legal en países como México, Francia, Canadá, Gran Bretaña y Brasil. En otros, como Italia y Bélgica, los contratos colectivos son elevados al rango de institución de dere-

cho público. (25)

Después, la administración pública del trabajo adquiere un papel nuevo, consistente en verificar en cada caso la legalidad y formalidad de los contratos y convenios colectivos, el de preparar la toma de decisiones en base a estadísticas laborales, sociales y económicas confiables y oportunas, y el de asegurar su cumplimiento como si fuera una ley laboral a través de la inspección del trabajo. Asimismo, también se reserva a la administración pública del trabajo la función de estimular y coordinar las negociaciones colectivas a través de organismos que se incorporan a sus estructura: consejos industriales mixtos, oficinas mixtas de conciliación, comisiones paritarias y Juntas de Conciliación y Arbitraje como se llaman en México.

Estos organismos bipartitos y tripartitos son los encargados de la conciliación y arbitraje. Organismos de idéntica estructura son creados por el Estado para fijar otro tipo de condiciones de trabajo: salarios mínimos, reparto de utilidades, beneficios de productividad, protección del salario, seguridad social y seguridad e higiene en el trabajo.

25.- Ver Conferencia Internacional del Trabajo, 26a. Reunión, Métodos de Colaboración entre los Estados y las Organizaciones Profesionales de Trabajadores y Patronales. Ginebra, OIT: 1940 38 pp.

Lo que es importante destacar es que la colaboración estrecha que se establece entre las clases y el Estado se hace inseparable a partir de la crisis de los treinta, en todos aquellos aspectos relacionados con la política laboral.

Los sistemas de conciliación y arbitraje que se instituyen en el seno de la administración pública del trabajo pueden clasificarse en dos grupos:

a) Los sistemas del primer grupo consisten en estimular la negociación entre el capital y el trabajo con o sin intervención del Estado. Este es el caso de los Estados de Gran Bretaña, Canadá, Japón, Checoslovaquia, Suecia, Suiza, Estados Unidos de Norteamérica y los Países Bajos.

b) Los sistemas del segundo grupo consisten en que el Estado interviene obligatoriamente en la negociación y solución de conflictos laborales como guardián de la paz social. Este es el caso de Australia, Rumania y México. (26).

Aparte de estos sistemas de conciliación, existen otras instancias institucionales que operan en la so

26.- Ibid., p. 15.

lución de los conflictos del trabajo. Como ejemplo de estas instancias, está el caso de México, donde no sólo las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sino también el Secretario del Trabajo y el Presidente de la República - quienes orientan las negociaciones y la solución de los conflictos que se originan en las relaciones obrero-patronales.

Así, a la función tradicional de la administración del trabajo de fijar las condiciones de trabajo - por vía legislativa, se agrega otra de colaboración con las organizaciones profesionales, la cual viene a enriquecer el marco institucional de la resolución de los conflictos sociales mediante un acuerdo directo de las clases y con nuevos métodos de fijación de condiciones de trabajo y de solución de conflictos: contratos colectivos, contratos ley, acuerdos y convenios bipartitos y tripartitos.

2.5 LOS SEGUROS SOCIALES Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Históricamente la seguridad social se origina - dentro de las corporaciones, las cuales, hasta las pos - trimerías del siglo XVIII predominaron como constituti - vas de la pequeña industria. Al iniciarse el desarrollo de la gran industria, es decir cuando se incorpora la má - quina al sistema productivo capitalista, se observa la - concentración en las ciudades de grandes grupos de asal - riados, cuya insuficiencia de ingresos los deja sin re - cursos para hacer frente a los riesgos y contingencias -

que afectan y dañan al obrero. Es así como surgen las - asociaciones profesionales encargadas de administrar las Cajas de Previsión Colectiva contra los riesgos de trabajo. Estas instituciones son toleradas en un principio - por el Estado, y más tarde reconocidas e impulsadas por el mismo. El carácter público de la seguridad social - llevó a los Estados industrializados primero y, a los - subdesarrollados después a impulsar los programas de seguridad social, creando para ello instituciones especializadas, autónomas y con personalidad jurídica en cuya - dirección participan los patrones, trabajadores y el mismo gobierno.

De esta forma, la estructura tripartita de la seguridad social se presenta como una forma de colaboración de clases. (27)

Alemania es el primer país que le asigna una - importancia destacada a la seguridad social. En efecto, en 1883 crea una Ley de Seguro Obligatorio de Enfermedades; en 1884 se expide la Ley del Seguro de Accidentes del Trabajo de los Obreros y Empleados de las Empresas Industriales y, en 1889 se promulga la Ley del Seguro - Obligatorio de Invalidez y Vejez. Estas leyes influyeron sobre otros países, entre otros: El Imperio Austro-Húngaro, que crea su Seguro Social, en 1889; Noruega en 1909-

27.- Ver a Guy Perrin, "Reflexiones sobre cincuenta años de Seguridad Social", en la Revista Internacional del Trabajo, Vol. 79 Núm. 3, 1969. pp. 281-328.

e Inglaterra en 1911.

La expansión de la Seguridad Social se suspende en los países europeos durante la Primera Guerra Mundial. Con el Tratado de Versalles, los Estados signatarios otorgan mayor importancia y recursos para el desarrollo de los seguros sociales, toda vez que los sindicatos empiezan a demandar de los gobiernos mayores prestaciones sociales y laborales.

2.6 EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO - DESPUES DE LA GUERRA.

En el periodo inmediato posterior a la segunda guerra, la administración pública del trabajo consolidó su desarrollo por las condiciones económicas y sociales que imperaron en el periodo bélico. En efecto, en virtud de que los gobiernos beligerantes adoptaron soluciones de tiempos de crisis como: movilización de todos los recursos humanos, incluidos las mujeres y los niños, la formación profesional acelerada y durante el conflicto, el aumento de las jornadas de trabajo, el incremento de la productividad mediante la tecnificación de la producción en gran escala y una mejor organización del trabajo; medidas todas que requirieron de la intervención del aparato administrativo para regular y controlar el proceso de la producción y distribución de bienes y servicios. De este modo la estructura administrativa del trabajo se volvió más compleja por la integración de la política laboral en la formulación y ejecución de los -

planes y programas económicos. (28)

El período bélico implicó, como he mencionado, la utilización total de la capacidad instalada y el — aprovechamiento de la fuerza de trabajo por parte de — los gobiernos contendientes. En los años 1939-1945 se intensificaron las corrientes migratorias de mano de — obra de países dependientes a países altamente indus — trializados como en el caso de trabajadores mexicanos, — españoles, marroquíes, portugueses y turcos, que son re — clutados y movilizados a países demandantes de fuerza — de trabajo: Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Cana — dá. La situación se alteró radicalmente al término del conflicto al contraerse temporalmente la producción de — armamentos, de bienes de capital y de bienes de consu — mo, lo cual provocó la reducción del empleo de fuerza — de trabajo y con ello la disminución de los salarios y — condiciones de vida del proletariado mundial.

Para dar respuesta a los problemas sociales — derivados de la guerra, los gobiernos encargaron a la — administración pública del trabajo contribuir con otros ministerios el estudio de medidas económicas capaces de influir en el nivel de empleo y recuperación de las ac — tividades productivas, al mismo tiempo que en el terreno de la oferta y la demanda ocupacional tuvieron que — elaborar programas orientados a la incorporación de los desempleados y de los trabajadores cesantes al aparato — produc —

28.- Ver Conferencia Internacional del Trabajo, 29a. reu — nión, Montreal, 1946; Informe I: Memoria del Direc — tor.

tivo.

Asimismo, coordina los sistemas de información para el trabajo de adolescentes y adultos, orienta profesionalmente a los buscadores de empleo, elabora estadísticas laborales confiables y oportunas, administra los seguros de desempleo y asiste a los indigentes, dirige la reclasificación de la mano de obra y rehabilita a la fuerza de trabajo afectada e imposibilitada física y mentalmente para trabajar. (29)

A partir de los años cincuentas y hasta fines de los sesentas, el papel de la administración pública del trabajo siguió consolidándose en la política gubernamental del trabajo. Las organizaciones representantes del capital y el trabajo se integraron totalmente al proceso de elaboración, ejecución y control de la política laboral. Los programas de reconstrucción de los países devastados por la guerra (el Plan Marshall) requirieron del apoyo de los trabajadores y patrones para hacer frente a los imperativos de elevar la producción y productividad de las economías nacionales. En esta medida se establecieron relaciones directas de colaboración de las clases con la administración pública del trabajo y en campos tan precisos como: seguridad social, fijación de

29.- Ver Conferencia Internacional del Trabajo, 26a. reunión, Filadelfia, 1944, Informe III: Organización del empleo en el período de transición de la Guerra a la paz (Montreal, 1944).

salarios mínimos, colocación, orientación y formación - profesionales, la seguridad e higiene en el trabajo, productividad y mano de obra migrante e inmigrante. (30)

En 1953 se celebró la 36a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo estableciéndose por vez primera algunos conceptos que definen en forma concreta las funciones de la administración pública del trabajo en los Estados Nacionales. En esta reunión se discutió sobre la organización, funcionamiento y medios para lograr los objetivos encomendados y los principios que norman su funcionamiento. Se planteó que la constitución de la administración pública del trabajo no es la suma fortuita de un conjunto de instituciones y órganos que componen un sector, ni la coordinación de sus funciones en torno a un objetivo común, sino una función uniforme y global ejercida al nivel del Estado y responsable de la política gubernamental del trabajo.

Las funciones de la administración pública del trabajo que se definieron en la citada conferencia fueron las siguientes:

-
- 30.- Ver Conferencia Internacional del Trabajo, 43a. reunión celebrada en Ginebra, 1959. Informe VIII (I): Colaboración entre autoridades públicas y las organizaciones profesionales en el ámbito industrial y nacional.

- Suministrar todo elemento útil al gobierno- y asesorarlos con vistas a la elaboración de la política laboral, llegado el caso, a la preparación de leyes y re- glamentos.

- Aplicar las leyes y reglamentos nacionales de trabajo.

- Ejecutar la política gubernamental del tra- bajo.

- Elaborar con otras instituciones guberna- mentales la política de pleno empleo, de - las relaciones de trabajo, seguridad social y otras cues- tiones relativas al trabajo y al bienestar social.

- Disponer en forma oportuna y adecuada de - los recursos que le permitan cumplir sus funciones con - eficacia, entendiendo por este término el logro de los - objetivos del Estado en materia de política laboral y - social. (31)

Asimismo, en la séptima (1961) y octava (1966) Conferencias de los Estados de América Latina miembros- de la Organización Internacional del Trabajo, se defini- ron las funciones que tienen las administraciones nacio- nales del trabajo, las cuales consisten en diseñar, eje- cutar y controlar la política gubernamental de trabajo.

A partir de los años sesentas, las administraciones nacionales del trabajo de la región latinoamericana se han enfrentado a las contradicciones e insuficiencias del modelo de acumulación dependiente, lo que se ha traducido en inflación y desempleo, con los consecuentes efectos en los niveles de vida de la población.

Estos contingentes de trabajadores son el reflejo fiel de la incapacidad del capitalismo para crear empleos productivos a numerosos grupos de trabajadores - que periódicamente van ingresando a la fuerza de trabajo, pero que por problemas del desarrollo dependiente derivado de la insuficiente formación de capitales, intercambio comercial favorable a los países altamente industrializados, déficits agudos de la balanza de pagos, estrechez del mercado interno, y otros problemas de igual jerarquía u orden de importancia, han provocado la inutilización total o parcial de numerosa fuerza de trabajo - en espera de poder ser empleada en los sectores productivos. (32)

Otro problema derivado de la expansión de las relaciones capitalistas de producción, consiste en los efectos que provoca las inversiones de capital de alta -

32.- Para profundizar en estos problemas ver Samir Amin, Charles Bethelheim y et. al Imperialismo y Comercio Internacional, Cuadernos de pasado y presente No. - 24; 2ed. 1972

productividad en el campo, en la llamada agricultura de exportación que se orienta básicamente a la producción - de materias primas como el banano, azúcar, café, algodón, tomate, y otros de igual importancia; en actividades pes^u queras y mineras como la plata, plomo, zinc, manganeso, florita y otros de igual importancia. Lo cual ha provocado la introducción de procesos de trabajo y de producción más complejos y peligrosos por el alto riesgo que - implica el manejo de sustancias y materiales químicos, - físicos, biosintéticos, nucleares tales como: pestici - das, fungicidas, sustancias organocloradas, sustancias biosintéticas, sustancias fosfóricas y otras más. Pro - vocando también poca utilización de la fuerza de trabajo agrícola por unidad de producción.

La introducción y expansión de las relaciones - capitalistas de producción provocó también la formación - de un proletariado agrícola que en el caso de México asi - ciende a un total de cuatro millones de jornaleros u - obreros agrícolas distribuidos en toda la República, fun - damentalmente en la zona norte del país (Sonora, Sinaloa y Baja California Norte) región donde se localizan tres - millones de asalariados en actividades agrícolas moder - nas que requieren de alta densidad de capital y alto vo - lumen de trabajo asalariado. En este sentido, el prole - tariado agrícola del país esta demandando de la adminis - tración pública del trabajo el derecho de la organiza - ción sindical, a la fijación de condiciones de trabajo - vía negociación de contratos colectivos y de contratos - ley, así como integración e incorporación a la seguridad social y a la estabilidad en el empleo. (33)

33.- Declaración de Perfecto Arredondo, dirigente de la - Federación de Asalariados del Campo, en Excélsior - 12 de febrero de 1977.

En los setentas, las administraciones nacionales del trabajo están enfrentando varios problemas derivados de la crisis mundial del capitalismo traducida en:

- Desempleo
- Inflación
- Derechos de los trabajadores inmigrantes, - principalmente trabajadores indocumentados.
- Cesantía
- Capacitación para el trabajo
- Salvaguardar la libertad sindical y el derecho de huelga.
- Mejorar el bienestar social: vivienda, salud, educación y esparcimiento cultural para los trabajadores.

CAPITULO TERCERO

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO

3.1 MARCO LEGAL

De acuerdo a la Carta Magna Mexicana, legislar en materia de trabajo corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, mientras que la aplicación del Artículo 123 Constitucional que norma esta materia corresponde al Gobierno Federal y Estatal. Es decir, hay una doble jurisdicción, la que define los marcos de la organización administrativa: por un lado, la que pertenece a las entidades, y por otro, la que corresponde a los órganos federales. Esta competencia expresa un típico caso de facultades concurrentes (como se llaman en la teoría del Derecho Constitucional) y son las que pueden ser ejercidas simultáneamente, si bien a niveles diferentes de una misma materia, por los gobiernos locales y por el federal.

De acuerdo a este criterio constitucional, la administración pública del trabajo en México la podemos dividir, atendiendo a su ámbito en acción Federal y Estatal, según los principios constitucionales que rigen el Pacto Federal.

La fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 Constitucional dispone que: "la aplicación de las leyes del Trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero-

es de competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico en todas sus formas y ligas, y los productos laminados de los mismos; hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; o conflictos que afecten a una o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones en la forma y términos que fija la ley respectiva.

En el período de sesiones ordinarias de 1974, el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa de reformas y adiciones del artículo 123 Constitucional, acerca de la ampliación de la jurisdicción federal a seis ramas industriales adicionales: fabricación y ensamble de vehículos automotrices, fabricación de productos farmacéuticos y medicinales, celulosa y papel, grasas y aceites vegetales, enlatado de alimentos y embotelladora de refrescos, aguas naturales y gaseosas.

Esta medida se planteó en virtud de que las empresas dedicadas a esas ramas industriales y el - - - -

proceso de control por el capital extranjero, las po -
nían a menudo en situación de superioridad frente a los
poderes locales. (34) Además, se trataba de empresas -
cuya producción y mercado de ámbito nacional, lo cual -
requería que pasaran a la jurisdicción federal. Asimismo,
las organizaciones sindicales de estas empresas habian
adquirido el perfil de organizaciones nacionales -
de industria, con lo cual se daban las bases para la negociación
de contratos colectivos y contratos-ley.

34.- Esa medida fue necesaria en virtud del enorme po -
der de las empresas que controlan esas ramas de -
producción industrial. Por ejemplo, el Sindicato -
de Trabajadores de la Industria Embotelladora de -
Aguas Gaseosas declaró que en 1950 había 100 empresas
de la industria refresquera; después la Pepsi-
Cola y la Coca Cola absorbieron 698 empresas, por-
lo cual ahora existen solamente 302 embotelladoras.
Estos consorcios obtienen actualmente utilidades -
netas de 10,000 millones de pesos anuales, canti-
dad semejante a las ventas que realizaban las mil-
empresas mencionadas. Ver el primer Congreso Nacional
Extraordinario del Sindicato citado, reproducido
en Excélsior el 19 de diciembre de 1975.

3.2 JURIDICCIÓN FEDERAL Y LOCAL

En relación a la importancia política y de la administración pública del trabajo en la estrategia del desarrollo capitalista, hallamos que en términos - cualitativos y cuantitativos las empresas o unidades - productoras industriales que controlan laboralmente son importantes. Del total de establecimientos industriales censados en 1971, el 7.4 % de ellos era de jurisdicción federal, en los cuales se ocupaba el 31.5 % del total - de la fuerza del trabajo empleada en la producción industrial.

Representaban asimismo el 63 % del capital invertido y el 59 % del valor total de la producción - del sector industrial; el 25 % de los salarios, el 45 % de las prestaciones sociales, el 40 % del reparto de utilidades y el 40 % del conjunto de las remuneraciones - totales al personal ocupado. (35)

En consecuencia, la administración pública del trabajo federal atiende industrias y ramas de producción importantes desde el ángulo político y económico. Su importancia consiste en tres aspectos:

35.- Ver cuadros del apéndice 1, 2 y 3.

a) Por la posición estratégica que tienen en la producción y el desarrollo capitalista. Se trata de la industria petroquímica, siderúrgica, minería, automotriz, metal, mecánica, petrolera, eléctrica, construcción, metalúrgica, ferrocarriles y transportes.

Estas industrias se consideran estratégicas en cuando que están ligadas al sector más dinámico de la economía, es decir al sector I, sector constituido por unidades productoras de bienes de producción.

b) Por el poder económico que detentan, ya que las 8911 industrias que se registran en el sector de empresas de jurisdicción federal concentraban el 63 % del total del capital invertido en la industria nacional y empleaban el 31.5 % de la fuerza de trabajo industrial.

c) La organización sindical de los trabajadores de las industrias de jurisdicción federal es importante también: en términos políticos, son sindicatos nacionales de industria, por ejemplo, el sindicato de los electricistas, petroleros, minero-metalúrgico, textil, ferrocarrilero, cinematográfico y de transportes. De este modo, estos sindicatos constituyen la base de apoyo más destacada con que cuenta el Congreso del Trabajo. De ahí, que la fuerza política de esas organizaciones sindicales deriva del grado monopolístico de las industrias donde están ubicadas y de la posición estratégica que guardan en el movimiento obrero nacional.

Por otra parte, si bien las industrias de ámbito federal son importantes desde el punto de vista político y económico, no lo son desde el ángulo del con-

trol del volumen de industrias y la fuerza del trabajo-
empleada en ellas, ya que el 90 % de los establecimien-
tos industriales del país y el 65 % del personal ocupa-
do depende para efectos laborales de los órganos loca -
les del trabajo. (36)

En realidad, los problemas aquí mencionados
relativos a la coordinación que deben realizar los go -
biernos Estatales y Municipales con el Federal en mate-
ria de elaboración y ejecución de planes y programas -
económicos y sociales se insertan en la problemática
general del federalismo, como sistema de organización -
político-administrativo.

El federalismo es aún en nuestro días un -
proyecto a realizar, a pesar de que se encuentra arraigado
en la conciencia del país. Quizá a este propósito-
responde el Acuerdo Presidencial que se publicó el 6 de
diciembre de 1976 en el Diario Oficial acerca de los -
convenios únicos con los Estados. El objetivo de estos-
convenios es, reforzar el pacto federal mediante la -
coordinación entre la federación y los gobiernos estata
les sobre diversas materias específicas, tales como: -
agua potable y alcantarillado rurales, obras en cabecera
municipales, viviendas y espacios públicos, casas -
de cultura y carreteras. Además se dispone que la fede-
ración proporcionará a los Estados estudios y asisten -
cia técnica sobre: administración de justicia, civil, -
penal y administrativa; administración local y munici -

36.- Ibid., cuadro 1.

pal, sistemas tributario y presupuestal, sistemas de coordinación administrativa fiscal entre gobiernos estatales y municipales y procedimientos agrarios y laborales.

Desde tiempo atrás, el Federalismo ha constituido un problema álgido en nuestra realidad política e institucional. Desde la Constitución de 1824 en que heredamos las bases para constituir el poder público, surge no solo la primera organización del Estado mexicano, sino también la adopción de un sistema político que en algunos aspectos conservamos todavía. Así, su concepción política ha significado una postura idílica de los constituyentes para plasmar y realizar el proyecto de organización, quedando más en el orden de nuestras aspiraciones que en nuestras realizaciones. En efecto, a partir de 1824, el Federalismo resintió los intentos centralizadores de caudillos políticos y militares que lo afirman con un sistema capaz de organizar a la sociedad y hacer compatible las diferencias regionales con las políticas y aspiraciones caudillistas. Con la Constitución de 1857, la autonomía relativa del poder legislativo y de los gobiernos locales con relación al ejecutivo permite la obstrucción sistemática de la política de Juárez y Lerdo, impidiendo la funcionalidad del Estado. (37) Después, esta Constitución devino en desuso-

37.- Raymon Vernon, el dilema del desarrollo económico de México; cap. 2, 2 ed. México, Edit. Diana 1970. pp. 47 - 56 y 73 - 75.

y olvido en el Porfiriato, debido a las necesidades del capitalismo liberal de un Estado fuerte y centralizado-que, inspirado y legitimado en la filosofía positivista del "Orden y Progreso", "muchu administración y poca política", afirman el régimen de privilegios de la burguesía.

De ahí que sea comprensible que el centralismo se haya acentuado en nuestra realidad política y explicable por el hecho de que a lo largo de la historia del país, las oligarquías regionales son fenómenos actuales y vigentes en la organización política, quienes contraponen y exigen observancia al federalismo para así auspiciar y defender mejor sus intereses de grupo o cacicazgos y mantener por tanto los núcleos de poder. Estos intereses, a veces, suelen oponerse frontalmente a las políticas públicas del Ejecutivo Federal, quien a la postre se ve precisado a tomar medidas políticas y económicas como por ejemplo: retirar, disminuir o incrementar los subsidios fiscales, crediticios, arancelarios y prevendales en general; o bien, a través del poder constitucional que detenta el senado de la república, decretar la desaparición de los poderes estatales por presuntas o efectivas violaciones cometidas al pacto federal.

Sin embargo, la lucha de intereses entre los poderes federal y estatal dificulta el diseño e implantación de los programas económicos y sociales. En una encuesta que aplicó la Secretaría del Trabajo y Pre-

visión Social a un grupo seleccionado de departamentos de trabajo de las entidades estatales, se encontraron varias deficiencias en las estructuras administrativas, lo cual impide la adecuada aplicación de la política laboral. (38)

En efecto, las técnicas y herramientas - propuestas para la racionalización administrativa no se aplican; no existen manuales administrativos, no se aplica la teoría de la organización; no hay delegación ni desconcentración de funciones; falta de planeación y programación administrativa; clasificación y selección defectuosa de los establecimientos industriales y comerciales que se inspeccionan; autoridades de trabajo con deficiente preparación técnica en problemas de trabajo; comunicación irregular e ineficaz con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sumando a estas deficiencias, la acción de las autoridades locales del trabajo se ve sistemáticamente nulificada por la acción de los patrones y por los mismos sindicatos que no responden a su función de instrumentos de clase, sino más bien de aliados del capital y del Estado.

38.- Particé en la entrevista practicada en la preparación de la Primera Reunión Nacional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, publicada en la Memoria, STyPS, 1976.

Debe buscarse, por tanto, dentro del pacto federal, la congruencia política, técnica y administrativa de las Constituciones Federales y locales en torno a programas de trabajo que contribuyan a elevar el nivel de vida de los trabajadores del país a través del diseño, coordinación y ejecución de políticas laborales que tienden a elevar y proteger el valor de los salarios; ampliar el consumo popular de bienes básicos; ampliar la participación de los trabajadores en las decisiones de las fábricas en materia de producción, comercialización y distribución de bienes y servicios. En la selección de maquinaria, equipo y herramientas que beneficien la creación de empleos y disminuyan la contaminación del ambiente; ampliar las bases para la capacitación para el trabajo, crear cooperativas obreras para la distribución de los bienes y servicios básicos que les permitan elevar su nivel alimenticio y dietético. - Garantizar el respeto a la libertad sindical; promover la creación del Seguro Nacional del Desempleo para cubrir las eventuales liquidaciones y ajustes de personal que se producen en épocas de crisis como la actual.

3.3 PROYECCION POLITICA Y SOCIAL

Es evidente, que estas medidas que se proponen para agilizar el pacto federal en favor de la clase obrera rebasan el marco estrictamente laboral para insertarse en el terreno político, social y económico de la sociedad. Sin embargo, estas demandas inmediatas de la clase obrera las puede apoyar la administración pública del trabajo para ajustar la acción estatal a la

realidad nacional. Sin embargo, las demandas de la clase obrera deben partir exclusivamente de ella y proyectarse hacia el aparato estatal.

Para esto, considero varios supuestos para la satisfacción integral del proyecto que se propone:

1.- Ampliar las bases de la sindicalización democrática e independiente que constituya un contrapeso real del poder capitalista y que se convierta en el pilar de la participación de los trabajadores en las decisiones que los afectan.

2.- Ampliar la organización y sindicalización de la fuerza de trabajo que hasta hoy se encuentra al margen de los derechos sindicales cuyos ejemplos podemos citar los siguientes: El sector de los empleados bancarios, empleados del comercio en general, trabajadores de las industrias maquiladoras, trabajadores de las pequeñas y medianas industrias y trabajadores desorganizados en general.

3.- Promover la reagrupación de los sindicatos por rama de producción de manera que gradualmente los sindicatos gremiales y de empresa vayan unificándose en sindicatos nacionales de industria o rama de producción y así puedan hacer uso de la prerrogativa que otorga la Constitución General de la República y la legislación laboral reglamentaria en materia de negociación colectiva,

concertación de contratos ley y promoción sindical a todos los niveles de la organización del trabajo.

4.- Promover la organización para el trabajo - del sector informal de la economía, es decir, del ejército de desocupados a efecto de facilitar la planeación de los recursos humanos en edad de trabajar (subempleados y desempleados). De esta forma facilitar la programación de fuentes productivas de trabajo a donde incorporar a los recursos humanos paralizados total o parcialmente mediante la aplicación de dos criterios: mediante la creación por parte del Estado de unidades productoras de mediana densidad de capital, es decir en actividades que no requieren de demasiado capital por unidad de producción. Y mediante la formación y capacitación para el trabajo según la escala de calificaciones requeridas por cada rama y giro productivo.

5.- Legitimar políticamente la presencia y actuación sindical de las organizaciones de trabajadores - que se constituyan para la defensa de sus intereses y mejoramiento de su nivel de vida, especialmente en los trabajadores del campo que son los más seriamente afectados por la crisis económica capitalista actual.

3.4 ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social - es la responsable del sector trabajo y previsión social.

En su carácter institucional, es responsable también del diseño, aplicación y evaluación de la política laboral.- Esto significa que todas las actividades que realiza la administración pública en materia de trabajo y seguridad social incumbe directamente a la Secretaría en cuestión.

La estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fue cambiando gradualmente a medida que se aplicaba el Artículo 123 Constitucional de la República y la Ley Reglamentaria de éste. En efecto, la organización de los servicios administrativos del trabajo aparece en la República Mexicana en 1911, con la creación del Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. Con la Constitución Política de 1917, se transformó en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. A partir de ese momento, la estructura laboral se diferenció paulatina - mente hasta hoy en que los órganos del trabajo realizan diversas y variadas funciones. El proceso de transformación de la organización se puede dividir en seis fases - o etapas siguientes:

3.4.1 Primera Etapa: 1920-1931: En este período las funciones de la administración pública del trabajo son simples e incipientes, en virtud de dos hechos, la destrucción relativa de las fuerzas productivas en la Revolución ocasionó la paralización momentánea del aparato industrial y la baja ocupación de fuerza de trabajo - en el sector industrial motivaron que los conflictos del

trabajo no requirieran de un aparato de control institucional. Sin embargo, la Secretaría se creó para dar cumplimiento al Artículo 123 Constitucional.

Para ese entonces, se crearon servicios administrativos del trabajo en todas las entidades del país. En efecto, de acuerdo al texto original del Artículo 123 Constitucional, se facultaba a las Legislaturas de los Estados, para legislar en materia de trabajo, lo cual propició la creación de dependencias estatales encargadas de atender los conflictos obrero-patronales que surgen en su jurisdicción.

Aparecen entonces las Juntas Estatales de Conciliación y las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, integradas por representantes obreros, patronales y del gobierno. Asimismo, surgieron los seguros sociales y la previsión social.

La diversa naturaleza de los ordenamientos laborales de cada entidad federativa, creó conflictos de competencia y de interpretación de la Constitución, lo que trajo consigo la reforma al artículo 123 constitucional en el año de 1929, nombrándose al Congreso de la Unión como responsable único de legislar en materia de trabajo; quedando la vigilancia y aplicación a las autoridades locales en las áreas de su competencia.

La reforma constitucional permitió que en el año de 1931 se expidiera la Ley Federal del Trabajo, precisándose el ámbito funcional de la administración pública del trabajo.

En materia Federal, fue creado un organismo - de conciliación e inspección del trabajo, dependiente - del Departamento de Trabajo. Asimismo, en 1927, se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, dependiente también del Departamento del Trabajo.

La Secretaría se organizó en cuatro departamentos: el de Industria, Minas, Comercio y Trabajo. La función de este último, consistió en diseñar los mecanismos para la realización del Programa de Política Laboral contemplado en el Artículo 123 de la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segunda Etapa: 1932-1939: En este intervalo, - la estructura orgánica del trabajo se vuelve compleja - para dar cumplimiento a la Ley Federal del Trabajo y a los reglamentos que se expiden para regular el funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, las Agencias de Colocaciones, el de las labores peligrosas e insalubres, el de las mujeres y menores trabajadores, el de higiene del trabajo y el de medidas preventivas - de accidentes del trabajo. En este período, se consolidan además, otras instituciones políticas y financieras básicas del Estado Mexicano; se encuadra a las clases - sociales en el Partido de la Revolución Mexicana bajo - los pilares de la Confederación de Trabajadores de - México y la Confederación Nacional Campesina. Se - consolida la política colaboracionista de las clases - con el proyecto político y económico del Estado. --Pro - yecto que consistió en impulsar la industrialización - del país bajo el modelo de sustitución de importa - ciones, por lo cual se les brindaron numerosos y variados estímulos económicos y políticos a las - empresas. En este marco es que se crea el Departamento Administrativo del Trabajo para dar cumplimiento a la

Política Laboral del Estado.

Tercera Etapa: 1940-1953: En este período — histórico se dieron algunos fenómenos relevantes que — condicionaron la transformación de la organización de — la administración pública del trabajo.

En primer término, la clase dirigente dispuso — el cambio del Departamento del Trabajo en Secretaría — del Trabajo y Previsión Social. El cambio se dió como — una decisión política-administrativa necesaria en fun — ción de los hechos siguientes:

En 1936 se creó la Central obrera más fuerte — y poderosa política y económicamente que haya surgido — en los últimos años, fuerza que deriva actualmente de — su membrecía (2.5 millones de trabajadores), de su — representación en el Congreso de la Unión, en los — Congresos Locales, e inclusive en los puestos de la — administración pública, federal, estatal y munici — pal. Esta central ha significado y lo es aún uno — de los pilares fundamentales de apoyo para el go — bierno en el control político de la clase obrera y — por ende una pieza singular en la edificación de la — acumulación capitalista. (39) De tal suerte que una vez

39.- Ver cuadros 4 y 5, los cuales reflejan uno de los — aspectos que destacan la fuerza real de la CTM. Por — ejemplo, en 1974, de los 42000 emplazamientos a — huelga el 71.4 % le correspondió a la CTM. Como — consecuencia únicamente estallaron 370 hulegas, es — decir, el 0.8 % de los emplazamientos. fructifica — ron. Esto indica, en parte, el control de la CTM — sobre el movimiento obrero organizado.

organizado y diversificado el proletariado industrial - se requería vincular esa fuerza política al control de - una dependencia administrativa que tuviera el rango polí- tico adecuado para el proyecto de industrialización.

En 1940, se avisoraba ya un proyecto de indus- trialización de alcances inusitados, debido a tres facto- res condicionantes:

a) La ampliación del mercado interno a través de la expansión de la producción agrícola como una conse- cuencia directa de la política agraria del General Láza- ro Cárdenas. Medida que permite aumentar la producción de alimentos para el proletariado, incidiendo directa - mente en la contención de los salarios. Asimismo, pro - porcionó materias primas suficientes para el aparato pro- ductivo nacional; generó divisas para financiar el desa- rrollo industrial y por último, apoyó la expansión del - mercado interno.

b) La conflagración mundial que se avecinaba - trajo como consecuencia la expansión de la demanda exter- na de productos primarios y manufacturados, lo cual moti- vó la compra de bienes intermedios, materias primas y - bienes de capital necesarios para expandir la planta in- dustrial. Este proceso favoreció en consecuencia la for- mación y diversificación del proletariado industrial y - agrícola, fortaleciéndose así el mercado nacional.

c) El control político de las clases sociales - que se instrumentó a través de su encuadramiento en el - Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.) primero, y -

el Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.) des -
pués, propiciaron las condiciones para la paz social y -
la expansión de las relaciones sociales de producción.

El desarrollo industrial planteó para la clase dirigente del país la necesidad de organizar la administración pública del trabajo a fin de ajustar su función a la preservación de la paz social mediante el mantenimiento de "buenas" relaciones entre el capital y el trabajo.

La administración pública del trabajo se organizó de tal modo en esta etapa que pudo orientar en forma oportuna y eficaz las relaciones sociales de producción en el marco de una estabilidad política y un modelo de industrialización acelerado. Así por ejemplo, contuvo demandas obreras pro aumentos de salarios y mejores prestaciones sociales en períodos en que se sucedieron espirales inflacionarias (1946-1953) como consecuencia de la retracción de los volúmenes de producción para la exportación, disminución de la demanda interna, acumulación de inventarios, rendimiento decreciente de la tasa de ganancias del sector industrial y desempleo. Así, en 1948 y 1952, se presentaron dos devaluaciones del peso frente al dólar, cambiando su paridad de 4.85 a 8.65 la primera y de 8.65 a 12.50 la segunda.

Para cumplir tal función la administración pública del trabajo se organizó de la forma siguiente:

En 1943 se creó la Ley del Seguro Social, instituyendo la formación del Instituto Mexicano del Seguro

Social, para dar cumplimiento a la fracción XXXII del - Artículo 123 Constitucional. Con la creación de esta - institución, se pretendió conservar y promover la salud - del proletariado a fin de mantenerlo apto para la vida - productiva. Así, se iniciaron la medicina curativa y más tarde la preventiva, a fin de mejorar el nivel de vida - de la población. Se buscó también proteger el salario - del trabajador, a través de la cobertura de riesgos de - trabajo, riesgos por enfermedad, maternidad y prótesis; - prestaciones económicas para la vejez, cesantía, invalidez y muerte; pensiones por viudez y orfandad; gastos - de funeral, dotes matrimoniales y asignaciones familiares. De igual modo, se constituyeron más tarde los servicios y prestaciones sociales que presta el Instituto, - atendiendo necesidades de capacitación para el trabajo y de esparcimiento, diversión y deporte para la población - derechohabiente. A través del sistema de seguridad social, el Estado, los patrones y los mismos trabajadores - adquirieron la obligación de financiar las prestaciones - médicas, económicas y sociales que requieren los trabajadores que emplean en el proceso productivo para su mantenimiento y reproducción. De tal suerte, que el sistema - de financiamiento determinó la estructura tripartita en la dirección y toma de decisiones del Instituto.

Por su parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se organizó de la forma siguiente:

Se creó una Subsecretaría General, de la cual dependieron dos Direcciones, la de Trabajo y la de Previsión Social.

En la Dirección de Trabajo se constituyeron - las unidades administrativas siguientes:

1. El Departamento de Inspección del Trabajo, Local y Foráneo, responsable de velar por el cumplimiento del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

2.- El Departamento de Registro de Asociaciones, responsable de controlar a los sindicatos a través del registro oficial obligatorio que legitima su presencia política y económica en el sistema.

En la Dirección de Previsión Social se constituyeron las unidades administrativas siguientes:

1.- El Departamento de Protección General, encargado de proteger las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, así como de promover medidas de seguridad en el trabajo.

1.1 Sección de Seguridad Industrial, encargado de vigilar las condiciones de seguridad en el trabajo, promover dispositivos preventivos de seguridad industrial y asesoría a las empresas en la prevención de riesgos del trabajo.

1.2 Sección de Comisiones de Seguridad, encargado de promover la integración de las Comisiones Mixtas de Seguridad, registrar y controlar las comisiones y su funcionamiento, proporcionar asesoría relacionada con la organización de las mismas.

1.3 Sección de Seguridad de Generadores de Vapor, responsable de controlar y vigilar el funcionamiento de los generadores y recipientes sujetos a presión, buscar los procedimientos más idóneos para el control de los generadores y asesorar a las empresas en el mejor aprovechamiento de los mismos y prevenir riesgos de trabajo.

1.4 Sección de Seguridad Social, encargada de apoyar técnicamente al Instituto Mexicano del Seguro Social en la afiliación de los trabajadores y vigilar que las prestaciones económicas, sociales y médicas que presta el Instituto a los derechohabientes se realice de acuerdo a la ley respectiva.

1.5 Sección del Costo de la Vida y Salario Mínimo, responsable de realizar estudios estadísticos sobre índices de precios al mayoreo y al menudeo, calcular el nivel de los salarios reales por rama industrial y apoyar técnicamente a las autoridades del trabajo en la fijación y control de los salarios mínimos del campo y la ciudad.

1.6 Sección de Habitaciones Obreras, responsables de realizar estudios de las condiciones de la vivienda del trabajador, elaborar y promover proyectos de construcción de viviendas conjuntamente con otros organismos públicos encargados de esta función y con los patrones; diseñar y proponer sistemas de financiamiento de módulos habitacionales para la familia obrera.

2. El Departamento de la investigación de la situación de la mujer y menores trabajadores, encargado

de investigar las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres y menores trabajadores en todas las ramas de producción; proponer medidas de protección y mejoramiento de condiciones de trabajo de mujeres y niños y vigilar el cumplimiento de las disposiciones reguladas de esas condiciones.

3. Departamento de Higiene de Trabajo, responsable de promover, controlar y vigilar las condiciones de higiene en el trabajo.

Quarta Etapa: 1954-1970: En este período histórico la estructura central de la administración pública del trabajo responde adecuadamente al modelo de acumulación capitalista conocido como desarrollo estabilizador cuyos objetivos fundamentales fueron: garantizar elevadas tasas de ganancias para el inversionista privado, nacional y extranjero; acelerar la modernización de la economía mediante la política de sustitución de importaciones; sostenido gasto público en obras de infraestructura social y económica (electrificación, hospitales, escuelas, carreteras, sistemas de agua potable y alcantarillado y otras); uso de la deuda pública para financiar el desarrollo e incentivos fiscales, crediticios, monetarios y arancelarios favorables a los inversionistas. Aunado a esta política económica se estableció una política laboral que consistió en el mantenimiento a niveles adecuados de los salarios, el control de la clase trabajadora y su integración al "pacto social" de desarrollo.

En este contexto político y económico, se estructura el papel de la administración pública del tra-

bajo, responsable de garantizar de nueva cuenta la paz social, base y sustento del modelo de acumulación. Para ello, la organización de la administración pública del trabajo quedó de la forma siguiente:

Se organizan dos Subsecretarías: la del trabajo y la de previsión social dependientes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, medida necesaria por una mayor división del trabajo en la sociedad.

De la Subsecretaría del Trabajo dependió la Dirección de Trabajo, de la cual dependieron a su vez las siguientes unidades administrativas.

1. El Departamento de Inspección del Trabajo.
2. El Departamento de Registro de Asociaciones.
3. La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores, responsable de asesorar y defender a los trabajadores y sindicatos en los conflictos laborales económicos y jurídicos, representar a éstos ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, promover las relaciones adecuadas y "armoniosas" entre el capital y el trabajo y asesorar a trabajadores y sindicatos en la formulación y elaboración de sus contratos colectivos para su celebración y revisión.
4. El Departamento de la participación de las utilidades y salario mínimo que constituye una nueva creación en la administración pública del trabajo en México, en lo que se refiere a la obligación de las empresas de repartir utilidades a sus trabajadores. Si bien

es cierto que la Constitución Política de 1917 contempla la obligación de repartir una parte de las utilidades de las empresas, es hasta 1963 cuando se expide la ley -reglamentaria que se comienza a instrumentar la disposición constitucional. Como una necesidad, se creó el señalado departamento encargado de realizar estudios tendientes a la regulación y cumplimiento de la obligación-empresarial. Asimismo, se encarga de atender y tramitar los procedimientos ante las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de que el monto -del reparto sea el correcto.

De la Subsecretaría de Previsión Social dependieron las siguientes unidades administrativas:

1. El Departamento de Seguridad Industrial.
2. El Departamento de Seguridad Social.
3. El Departamento de Higiene del Trabajo.
4. El Departamento de Protección del Trabajo de Mujeres y Menores.

5. El Departamento de la Bolsa de Trabajo, — que constituye una innovación en esta etapa, cuyas funciones asignadas fueron: realizar estudios sobre forma —ción para el empleo, orientación profesional, control de las agencias privadas de colocación de empleo, coordinación de los esfuerzos federales con los estatales en la —capacitación de los trabajadores.

Quinta Etapa: 1971-1975: En este período histórico del país, la organización interna de la administración pública es ajustada a los cambios y contradicciones del sistema capitalista. Estos cambios se reflejan en las medidas que instrumenta el Estado Mexicano en materia política, económica y social originando la creación de organismos y transformando otros a efecto de ajustar su funcionamiento a la problemática de crisis que vive la sociedad nacional y mundial. En el área laboral suceden los hechos siguientes:

- . Se publica la nueva ley federal del trabajo (Dic. 1969)
- . Se le otorga mayor jerarquía política y administrativa a la Inspección Federal del Trabajo.
- . Se crea un órgano administrativo encargado de la vigilancia y promoción de la capacitación profesional.
- . Se crea la Dirección General del Servicio Público del Empleo, responsable de ajustar la oferta y la demanda de trabajo.
- . Se desconcentra la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- . Se crea el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo (INET), responsable de preparar cuadros téc-

nicos capacitados para los servicios de la administración pública del trabajo.

. Se crea el centro de información y estadística del trabajo, responsable de captar, procesar, archivar y elaborar estadísticas laborales confiables y oportunas para la adecuada toma de decisiones.

. Se crea el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT), responsable de promover el financiamiento y construcción de viviendas populares a tasas de interés social.

. Se crea el Fondo de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores, responsable de proporcionar crédito a bajas tasas de interés a los obreros, a fin de que puedan adquirir bienes de consumo duradero a plazos y condiciones favorables.

. Se crea el Consejo Nacional de Cultura y - Recreación de los trabajadores, cuyo propósito consiste en administrar el tiempo libre de los obreros y empleados.

. Se crea la Comisión Editorial de los Trabajadores, responsable de promover la edición y distribución de obras de "cultura popular" para los asalariados y pueblo en general.

. Se crea el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, el cual es manejado por el Congreso del Trabajo, cuyo propósito es proteger el salario en su -

ejercicio, es decir, en el consumo de los trabajadores. Este propósito se pretende lograr a través de la promoción y organización de tiendas de consumo popular, tiendas sindicales y la difusión publicitaria de las mismas.

. Se crea la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, responsables de promover y proteger el consumo popular, a través de combatir las especulaciones, el acaparamiento, el fraude, los contratos leoninos y la publicidad engañosa y enajenante del aparato industrial y comercial mexicano.

. Se reforma la Ley del Seguro Social originando la revisión y actualización de la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social. Una de las reformas fundamentales de esta ley es que se creó el Seguro Voluntario que consiste en afiliar a toda población que desee hacerlo sin mayor formalidad que aportar cotizaciones especiales. Con esta medida se pretendió ampliar la cobertura del Seguro Social a nuevos núcleos de población, marginados hasta entonces de este derecho social.

. Se reforma la Ley Federal del Trabajo en lo que concierne a la revisión anual de los salarios mínimos y contractuales, en vez de cada dos años como vino ocurriendo hasta 1973. Quedando la revisión bianual de las demás condiciones de trabajo establecidas en los contratos colectivos y contratos ley.

. Se crea la Comisión de Recursos Humanos del-

Gobierno Federal encargada de realizar estudios y proponer políticas que mejoren las relaciones laborales del personal público con el Estado.

Sexta Etapa: 1976-1978 En la fase actual la reforma administrativa en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social consiste en adaptar las estructuras administrativas a la política laboral que ha diseñado el Estado y el capital monopolista para México. Esta política consiste básicamente en:

- Incrementar la productividad del trabajo a través de la prolongación de la jornada del trabajo, la intensificación del ritmo del trabajo, la contención de la demanda laboral de 40 horas de trabajo y la introducción de procesos tecnológicos que requieren mayor volumen de capital y menos cantidad de mano de obra.

- Mantener bajo control estricto el incremento de los salarios (entre un 10 y 15 % al máximo) de los obreros y empleados del país.

- Resolver los conflictos de trabajo con prontitud y eficacia. Esto significa promover la negociación y conciliación de las partes en pugna, desalentar las huelgas largas, evitar los paros locos, evitar la interrupción de las labores por violación a las condiciones generales de trabajo.

- Apoyar la formación de cooperativas de consumo y de empleo a fin de paliar los efectos de la inflación y el desempleo.

- Control estricto de los sindicatos a través del registro obligatorio.

- Control de las revisiones y celebraciones de los contratos colectivos y contratos ley que sostengan los sindicatos nacionales de empresa, gremiales y de industria, ya sean sindicatos oficiales, patronales (blancos) o independientes.

3.5 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

La desconcentración se define como la delegación de facultades y responsabilidades a un órgano o conjunto de órganos administrativos, los que gozan de cierto nivel de autonomía y dependiendo de la autoridad central.

La desconcentración pues, consiste únicamente en asignar facultades a instituciones u órganos administrativos a efecto de tomar decisiones oportunas, adecuadas y agilizar los trámites y procesos administrativos que se originan en la jurisdicción o área de acción.

La desconcentración administrativa puede ser de dos tipos: territorial y por funciones.

En los regímenes de gobierno federal como el -

mexicano, es una necesidad que la administración pública federal desconcentre y descentralice sus funciones, servicios y regulaciones a fin de ajustar las unidades administrativas a la problemática nacional.

La desconcentración en la administración pública del trabajo mexicano se ejerce a través de las delegaciones federales del trabajo, las Procuradurías Federales Auxiliares Foráneas de la Defensa del Trabajo y las Juntas Federales Permanentes de Conciliación.

Las Delegaciones Federales del Trabajo son órganos desconcentrados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Las Oficinas auxiliares son órganos desconcentrados de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y las Juntas Federales Permanentes de Conciliación dependen de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

3.5.1 Delegaciones Federales del Trabajo:

Funciones:

I. "Ejecutar a nivel regional los programas de la Secretaría, de acuerdo a los criterios técnicos que formulen las unidades administrativas centrales.

II. Practicar inspecciones programadas y extraordinarias.

III. Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales permanentes de Conciliación y de las Procuradurías Federales auxiliares foráneas de la Defensa del Trabajo.

IV. Prestar, dentro de su circunscripción territorial, el servicio público de conciliación en los - conflictos individuales y en aquellos colectivos que los solicite la Dirección General de Conciliación.

V. Auxiliar a la Procuraduría Federal de la - Defensa del Trabajo, cuando ésta no tenga representación en los lugares donde funcionen Delegación, Subdelegación u Oficina.

VI. Participar en los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los Estados.

VII. Aquellas que les señale el titular del - ramo y otras disposiciones legales". (40)

Estructura:

En la actualidad, las delegaciones federales - del trabajo se componen de los siguientes órganos admi - nistrativos.

I. Delegado General

40.- Ver diario oficial 22 de junio de 1977.

II. Coordinación Regional de Relaciones Laborales

III. Coordinación Regional de Bienestar

IV. Coordinación Regional de empleo, productividad y organización social para el trabajo.

V. Coordinación Regional Administrativa.

VI. Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo. (41)

Sin embargo, de acuerdo a la estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social vigente, considero que deben agregarse dos órganos administrativos a la estructura de las Delegaciones Federales del Trabajo. El primero, una coordinación para el Fomento de Cooperativas Obreras de Consumo, que aliente la creación de tiendas manejadas por los mismos trabajadores encargados de distribuir y vender bienes de consumo básico necesarios para ellos mismos y sus familias. Esta coordinación apoyaría la política de distribución y comercialización de bienes socialmente necesarios que realiza actualmente la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, a fin de facilitar la programación del aprovisionamiento, reducir costos por concepto de compras consolidadas, facturación, y costos de transporte, fletes y almacenamiento de productos. Así, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social contaría con órganos dentro de las Delegaciones Federales para promover la política antinflacionaria del gobierno en el terreno de la distribución y co-

mercionalización adecuada de los bienes de consumo. El segundo, una coordinación de informática que capte, procese, archive y envíe información a oficinas centrales sobre diversos aspectos del trabajo: empleo, riesgos laborales, índices de precios, conflictos del trabajo, productividad, entre otros. Este órgano se propone en virtud de que la información es un recurso fundamental de las organizaciones, constituyendo la base para la adecuada toma de decisiones y para la planeación y evaluación de la política laboral del Estado. El ejercicio y control de las relaciones obrero-patronales por parte de las autoridades mexicanas del trabajo requiere de información veraz, confiable y oportuna, cualidades que únicamente se pueden llenar cuando se cuenta con una unidad administrativa encargada especialmente del manejo eficiente de la información. En consecuencia, la estructura propuesta para las Delegaciones Federales del Trabajo, quedaría así:

a) Delegado General, cubriendo funciones de planeación, supervisión y control de las actividades asignadas.

b) Coordinación Regional de Relaciones Laborales, realizando funciones de inspección del trabajo, control y promoción de comisiones de higiene y seguridad, conciliación de conflictos laborales y relaciones con las organizaciones profesionales.

c) Coordinación Regional de Empleo, Productividad y Organización Social para el trabajo, realizando

funciones de fomento a la productividad del trabajo, formación profesional para la población desempleada y sub-empleada, promoción y organización de cooperativas de trabajo, administradas y controladas por los mismos cooperativistas.

d) Coordinación Regional de Cooperativistas, realizando funciones de apoyo a la organización y formación de cooperativas de consumo, tiendas sindicales de consumo y otras organizaciones afines.

e) Coordinación Regional Administrativa desempeñando funciones de apoyo, asignando y distribuyendo adecuadamente los recursos humanos, técnicos, presupuestarios y documentales para la consecución de los objetivos previstos.

f) Coordinación Regional de Bienestar, cubriendo funciones de promoción de prestaciones sociales para el personal que labora en las Delegaciones y Dependencias de apoyo.

g) Coordinación Regional de Informática, responsable de captar y procesar información sobre el trabajo, que permita alimentar de datos confiables a las delegaciones y oficinas centrales para la mejor toma de decisiones.

h) Las Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo, son responsables de apoyar técnica y polí-

ticamente a las delegaciones en el desempeño de las funciones asignadas a éstas.

3.5.2 Distribución y Localización Física de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo.

La distribución y localización de estas unidades desconcentradas de la administración pública del trabajo se hizo con base en dos criterios: uno, de acuerdo al volúmen de empresas de jurisdicción federal que tienen que manejar y segundo, de acuerdo al volúmen y tipo de conflictos de trabajo que ocurren en las respectivas ciudades. Como se aprecia en el cuadro siguiente, las Delegaciones Federales que se proponen son 11, a saber: Mexicali, Hermosillo, Torreón, Monterrey, Querétaro, Guadalajara, Puebla, Toluca, Veracruz, Mérida, Tuxtla Gutiérrez y Distrito Federal. En estas ciudades se concentran el 74.4 % de las empresas de jurisdicción federal y se producen el 74 % de los conflictos de trabajo que ocurren en el País, tales como: huelgas, paros, despidos y otros. El 25.6 % restante de las empresas de jurisdicción federal se distribuyen en las ciudades donde se localizan las Subdelegaciones y Oficinas de Trabajo. Asimismo, ocurre el 26 % de los conflictos de trabajo restante (Ver cuadro a continuación).

1978

DELEGACIONES				SUBDELEGACIONES			OFICINAS		TOTALES	
No.	Ciudades Entidad	Emp. jurisd. Fed. % (1)	Conf. de (3) Trabajo %	Ciudades Entidad	Emp. jurisd. Fed. % (2)	Conf. (4) de Trabajo %	Ciudades Entidad	Emp. jurisd. Fed. % (1+2)	Conf. (3+4) de Trabajo %	
1	Mexicali B.C.	2.9	4.5	La Paz B.C.	0.7	0.1	Ensenada B.C.	3.6	4.6	
2	Hermosillo Sonora	2.7	3.2	Culiacán Sinaloa	1.7	3.6	Quay. Con. Cd. Obregón Mochis Uzatlán	4.4	6.8	
3	Torreón Coahuila	2.0	2.8	Chihuahua Chich.	2.1	3.2	Cd. Juárez Parral	4.8	6.0	
				Durango Dgo.	1.9	1.6	---	1.9	1.6	
				Zacatecas Zac.	1.2	0.3	Fresnillo Zac.	1.2	1.5	
				Saltillo Coah.	---	---	Sabinas Coah.	---	---	
4	Monterrey N.L.	5.5	7.2	Reynosa Tamps.	3.8	2.2		9.3	9.4	
				Tampico Tamps.	---	---	---	---	---	
5	Querétaro Gro.	4.4	0.5	San Luis Potosí SLP	1.9	0.8	---	6.3	1.3	
				Agua Calientes Aga.	0.3	0.2	---	0.3	0.2	
				León Gto.	2.5	3.2	Salamanca Gto.	2.5	3.2	
6	Guadalajara Jal.	5.8	3.8	Colima Col.	0.5	0.1	---	6.3	3.9	
				Tepic Nay.	0.5	0.8	---	0.5	0.8	
				Morelia Mich.	2.1	3.1	---	2.1	3.1	

DELEGACIONES				SUBDELEGACIONES			OFICINAS	TOTALES	
No.	Ciudades Entidad	Emp. jurisd. Fed. %	Conf. de trabajo %	Ciudades Entidad	Emp. jurisd. Fed. %	Conf. de Trabajo %	Ciudades Entidad	Emp. jurisd. Fed. %	Conf. de Trabajo %
7	Puebla Pue.	0.0	0.8	Pachuca Hgo.	1.5	0.3	---	7.1	1.1
				Tlaxcala Tlax.	2.0	0.0	---	2.0	0.0
				Cuernavaca Mor.	0.7	0.8	---	0.7	0.8
8	Toluca México	9.0	6.1	Chilpancingo Gro.	0.7	1.1	Acapulco Gro.	9.7	7.2
				Jalapa Ver.	---	---		2.9	4.2
9	Veracruz Ver.	2.9	4.2	Oaxaca Oax.	1.0	0.8		1.0	0.8
				Campeche Camp.	0.2	0.4		4.2	1.8
10	Mérida Yucatán	4.0	1.4	Chetumal Q.R.	0.0	0.0		0.0	0.0
				Villahermosa Tab.	0.3	1.1		0.9	1.8
Capital de la Rep D.F.		27.3	37.6	Deleg. pol. lit. advtes	---	---		27.3	37.6
Totales		74.4	74.0		25.6	26.0		100.0	100.0

FUENTE: Elaborado con datos del IX Censo Industrial, Dirección General de Estadísticas 1973 y Anuario Estadístico, D.G.E., 1975.

ENTIDAD	CONFLICTOS	PORCENTOS
Sinaloa	1,126	3.6 %
Sonora	981	3.2 %
Tabasco	341	1.1 %
Tamaulipas	671	2.2 %
Flaxcala	3	0.0 %
Veracruz	1,285	4.2 %
Yucatán	468	1.4 %
Zacatecas	97	0.3 %

Estadístico Comercial, 1975 Dirección General

FALTA
FALTA

89

3.5.3. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo y al Reglamento Interior respectivo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje esta facultada para resolver los conflictos de trabajo individuales y colectivos, económicos y jurídicos que surgen entre el capital y el trabajo, en el ámbito de la jurisdicción correspondiente. Para cumplir sus fines de junta federal se organiza en juntas especiales que atienden conflictos que surgen en cada una de las ramas industriales señaladas en la fracción XXXI, del apartado A del Artículo 123 Constitucional. Así, existen juntas especiales para la industria eléctrica, petroquímica, hulera, textil, cinematográfica, azucarera, minería, metalúrgica, siderúrgica, ferrocarrilera, farmacéutica, embotelladora de refrescos, automotriz y papelería.

La existencia de una sola Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fué motivo de críticas pues implicó la concentración de la justicia laboral en la capital de la República. Lo cual resultaba inadecuado pues el 72.7 % de los establecimientos industriales de ámbito federal se ubican en el interior del país; el resto se localiza en el Distrito Federal, con el 27.3 %. Asimismo, los conflictos de trabajo que ocurren en las entidades federativas es del orden del 62.4 % mientras el 37.6 % sucede en el Distrito Federal. (42)

La concentración de los tribunales de trabajo obligaba a las partes interesadas a desplazarse hacia México para dirimir sus conflictos. Para resolver el problema se introdujo en la práctica procesal medidas parciales que consistieron en crear juntas federales permanentes de conciliación distribuidas en las regiones donde el desarrollo industrial lo justificaba.

La medida fue parcial, sin embargo, porque las juntas de conciliación, federales y locales se estructuraron para acelerar el proceso laboral logrando resultados contrarios a esta medida. En efecto, el procedimiento previsto para las juntas de conciliación consiste, en caso de no llegarse a un avenimiento en su seno, la presentación de pruebas de las partes interesadas y por último la opinión de la junta competente; si esta opinión es aceptada por las partes se convierte en ejecutiva. Si no es así, el asunto pasa a la junta federal o local de conciliación y arbitraje competente, donde el procedimiento previsto por la ley inicia con una nueva tentativa de conciliación. De tal suerte que algunas autoridades del trabajo han señalado que gran parte de los conflictos de trabajo que se producen en México tienen que ventilarse en las juntas de conciliación y arbitraje por inoperancia de las juntas de conciliación. (43) Considero por lo tanto, que debe adoptar

43.- Ver declaración de Juan Francisco Rocha Bandala, - Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en Excélsior 17 de noviembre de 1977.

se medidas para la desconcentración de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Estas deben consistir en disolver las Juntas Federales de Conciliación y crear las - Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje en cada - una de las Entidades, a fin de agilizar el proceso laboral, que permita la solución de los conflictos del trabajo en el lugar donde se originan y no en la ciudad - de México como ha venido ocurriendo.

EVOLUCION ORGANIZACIONAL DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y
PREVISION SOCIAL
(1920 - 1978)

Primera Etapa: 1920 - 1931

- 1.0 Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
- 1.1 Departamento de Industria.
- 1.2 Departamento de Minas.
- 1.2.1 Sección de Inspección.
- 1.3 Departamento de Comercio.
- 1.4 Departamento de Trabajo.
- 1.4.1 Sección de Conciliación e Inspección.

Segunda Etapa: 1932 - 1939

- 1.0 Departamento del Trabajo.
- 1.1 Oficina de Trabajo.
- 1.1.1 Sección de Inspección del Trabajo.
- 1.1.2. Sección de Conciliación.
- 1.2 Oficina de Previsión Social.
- 1.2.1 Sección de Inspección de Calderas.
- 1.3 Oficina Investigadora de la situación de la mujer y menores trabajadores.

Tercera Etapa: 1940 - 1953

1.0 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

1.1 Subsecretaría.

1.1.1 Dirección de Trabajo.

1.1.1.1. Departamento de Inspección del Trabajo.

1.1.2 Dirección de Previsión Social.

1.1.2.1 Departamento de Protección General.

1.1.2.1.1 Sección de Seguridad Industrial.

1.1.2.1.2 Sección de Inspección del Trabajo.

1.1.2.1.3 Sección del Costo de la Vida y Salario Mi
mo

1.1.2.1.4 Sección de Comisiones de Seguridad.

1.1.2.1.5 Sección de Generadores de Vapor.

1.1.2.1.6 Sección de Seguridad Social.

1.1.2.1.7 Sección de Habitaciones Obreras.

1.1.3 Departamento de Higiene del Trabajo.

1.1.4 Departamento de Seguros Sociales.

1.1.4.1 Sección de Inspección.

Cuarta Etapa: 1941 - 1970

1.0 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

1.1 Subsecretaría "A"

1.1.1 Dirección de Trabajo.

1.1.1.1 Departamento de Inspección.

1.1.1.2 Departamento de Registro de Asociaciones.

1.1.1.3 Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores

1.1.1.4 Departamento de la Participación de las --
Utilidades y Salario Mínimo. (creado en
1964)

1.2 Subsecretaría "B"

1.2.1 Dirección de Previsión Social.

1.2.1.1 Departamento de Seguridad Industrial.

1.2.1.2 Departamento de Seguridad Social.

1.2.1.3 Departamento de Higiene del Trabajo.

1.2.1.4 Departamento de Protección del Trabajo de
los menores y mujeres trabajadores.

1.2.1.5 Departamento de la Bolsa de Trabajo.

1.2.1.6 Departamento de Seguros Sociales

Quinta Etapa: 1970 - 1976

1.0 Secretaría del Trabajo y Previsión Social

1.1 Subsecretaría "A"

1.1.1 Dirección General de Inspección del Trabajo.

1.1.1.1 Departamento de Inspección Federal del Trabajo.

1.1.1.2 Departamento de Control y Supervisión.

1.1.1.3 Departamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

1.1.1.4 Departamento de Inspección del Trabajo de -
Mujeres y Menores.

1.1.2 Dirección General de Trabajo.

1.1.3 Dirección General de Medicina y Seguridad-
en el Trabajo.

1.1.2.1 Departamento de Registro de Asociaciones.

1.1.2.2 Departamento de Participación de las Utili-
dades y Salario Mínimo.

1.1.2.3 Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

1.1.2.4 Departamento de la Vigilancia de la Capaci-
tación Profesional.

1.1.2.5 Departamento de la Habitación del Trabaja-
dor.

1.2 Subsecretaría "B"

- 1.2.1 Dirección General de Previsión Social.
- 1.2.2 Departamento de Seguridad Industrial.
- 1.2.3 Departamento de Seguridad Social.
- 1.2.4 Departamento de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.
- 1.2.5 Departamento de la Bolsa de Trabajo.
- 1.2.6 Departamento de Promociones Sociales.
- 1.2.2 Dirección General del Servicio Público del Empleo.

1.3 Oficialía Mayor

- 1.3.1 Dirección General de Administración.
- 1.3.2 Dirección General de Estudios Económicos.
- 1.3.3 Dirección General de Documentación y Asuntos Internacionales.
- 1.3.4 Dirección General de Promoción Profesional.
- 1.3.5 Cuerpo de Funcionarios Conciliadores.
- 1.3.6 Dirección General de Relaciones Públicas.
- 1.3.7 Dirección Jurídica Consultiva.

Sexta Etapa: 1976 - 1978

1.0 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

1.1 Subsecretaría "A"

1.1.1 Dirección General de Asuntos Internacionales.

1.1.2 Dirección General de Conciliación.

1.1.3 Dirección General de Convenciones.

1.1.4 Dirección General de Delegaciones del Trabajo.

1.1.5 Dirección General de Productividad y Asuntos Económicos.

1.2 Subsecretaría "B"

1.2.1 Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo.

1.2.2 Dirección General de Empleo y Formación - Profesional.

1.2.3 Dirección General de Inspección del Trabajo.

1.2.4 Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo.

1.3 Oficilia Mayor.

1.3.1 Dirección General de Información y Difusión

1.3.2 Dirección General de Asuntos Jurídicos.

1.3.3 Dirección General de Control.

- 1.3.4 Dirección General de Administración.
- 1.3.5 Dirección General de Programación, Organización y Control.
- 1.4 Comisión Interna de Administración y Programación.

Organos Desconcentrados

- 1.5 Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo.
- 1.6 Instituto Nacional de Estudios del Trabajo.
- 1.7 Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
- 1.8 Delegaciones Federales del Trabajo.

CAPITULO CUARTO

AMBITO DE ACCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL TRABAJO.

4.1 CONCEPTO DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

Las condiciones generales de trabajo que operan en una formación económico social determinada constituyen el conjunto de medios de existencia internos y externos que ofrecen los empleadores a los trabajadores que utilizan en la producción. Estos medios expresan la reproducción de la clase obrera y la funcionalidad del sistema capitalista de producción. En este sentido, los salarios, las jornadas de trabajo, las vacaciones y reposos, y la participación de las utilidades, entre otros elementos, comprenden en su conjunto el valor de la fuerza de trabajo, valor que varía de una sociedad a otra, valor que varía de un puesto a otro, de un trabajo a otro; en suma que depende del tiempo de trabajo socialmente necesario para producir una determinada mercancía y desde luego del avance de las fuerzas productivas en su conjunto.

Las condiciones de trabajo es la fuerza productiva que permite y asegura la existencia del proletariado en las formas capitalistas de producción, es la reproducción de la clase obrera, es la base de la extracción de plusvalía y de la acumulación de capital.

Las "buenas" condiciones de trabajo significan mayores tasas de plusvalía y de ganancias para el capital. Para preservar la paz social, sin embargo, es necesario asegurar salarios remuneradores, mejor alimentación y niveles de salud para el proletariado, mejor y mayor descanso de los obreros y reposición de las energías perdidas. Asimismo, la afirmación de "buenas" condiciones de higiene y seguridad permite "ahorros sociales" sustanciales no sólo de recursos materiales, sino además de recursos humanos, en la formación y preparación de obreros que sustituyan a los accidentados, enfermos, fallecidos e inválidos por causas de riesgos profesionales. Estos elementos finalmente contribuyen a mejorar la imagen del Estado como "el representante supremo de los intereses de las masas trabajadoras".

4.2 CONTRATOS DE TRABAJO (RELACIONES INDIVIDUALES).

El Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo señalan las condiciones mínimas de trabajo que ha de detentar el proletariado mexicano, pero también prevén mecanismos para mejorar éstas a través de la negociación colectiva y la legislación misma. Empero, nada define mejor el carácter clasista del sistema que justamente la Constitución General y sus leyes reglamentarias, principalmente los artículos 4, 5, 14, 16, y 73 y sobre todo, el artículo 123, de ellos derivan las relaciones obrero-patronales de nuestro sistema. En efecto, los artículos 4, 5, y 123 reiteran los -

dos principios básicos que da origen a las dos clases - sociales principales de la sociedad: la burguesía y el proletariado. Por un lado, la libertad de los "ciudadanos" para buscar y alquilar su fuerza de trabajo y por otro, la separación del trabajo de la propiedad privada de los medios de producción. Así, el trabajador dueño - de su fuerza y el patrón poseedor de capital se entrelazan en la producción y fuera de ésta, esto es, en la so ciedad misma. En este sentido, todo contrato de trabajo retoma estos elementos:

Un servicio que presta un trabajador a un patrón. Relación de subordinación del primero - con respecto!

Al segundo.

Salario y elementos que constituyen el precio - de la fuerza de trabajo contratada.

La administración pública del trabajo contempla varios aspectos referentes a las relaciones individuales de trabajo:

La Ley Federal del Trabajo previene en el artículo 21 que "se presumen la existencia del contrato y - relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe". En ese caso no es indispensable la existencia de contrato escrito para que un traba

jador tenga derecho a todos los beneficios y prestaciones que señala la legislación laboral. Las condiciones de trabajo deben establecerse por escrito cuando no existan contratos colectivos aplicables, quedando un ejemplar para cada parte, el cual debe contener el nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador y el patrón; la duración de la jornada, el monto del salario y la fecha de pago, los días de vacaciones y algunas otras condiciones que define casi siempre el patrón.

Las relaciones de trabajo pueden ser por obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado, a falta de estipulación expresa se entiende que son por tiempo indeterminado. En este caso, el señalamiento de un tiempo determinado se estipula cuando exija la naturaleza del trabajo, cuando se trata de sustituir temporalmente a otro trabajador, en actividades que carecen de materias primas o para restaurar las que están abandonadas o paralizadas, pero en todos estos casos, si vencido el plazo que se hubiere fijado permanece la materia del trabajo se entiende prorrogable por el tiempo que perdura tal situación.

Tratándose de patrón sustituto no se afectan las relaciones de trabajo, y el sustituto será responsable con el nuevo por las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo nacidas antes de la fecha de sustitución hasta por el término de seis meses, empezando a

contarse a partir de la fecha en que se da aviso de — la sustitución al sindicato y a los trabajadores directamente.

Existe suspensión de los efectos de las relaciones laborales en los casos que señalan los artículos 47, 49, 51, y 53 de la Ley Federal del Trabajo. En esta situación el patrón debe dar aviso por escrito de la fecha y causa de la rescisión. Este es un aspecto importante para los trabajadores, por lo cual el inspector del trabajo debe tomar nota, ya que existen varias ejecutorias que indican que no procede la rescisión si el patrón no da a conocer por escrito la fecha y causas que fundamentan la suspensión de la relación laboral. — Son causas de terminación de las relaciones laborales, — el mutuo consentimiento, la muerte del trabajador, la terminación de la obra así como la incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador que haga imposible la prestación del trabajo, pero en este caso, si la incapacidad proviene de un riesgo no profesional, el trabajador tendrá derecho al pago de un mes de salario y doce días por cada año de servicios; o de ser posible proporcionarle otro empleo compatible con sus aptitudes independientemente de las prestaciones que le correspondan conforme a la ley.

4.3 JORNADAS DE TRABAJO, VACACIONES Y DIAS DE DESCANSO.

La aplicación de la legislación laboral y la organización de la administración pública del trabajo - cuentan en los países altamente industrializados con - una larga experiencia, no sucediendo lo mismo con los - países capitalistas dependientes que como México, tiene que hacer frente a problemas que no se encuentran en - esos países como por ejemplo, un índice de desempleo - del orden de los 2 millones y 7 millones de subemplea - dos, mientras que países como Japón, Alemania, Francia - y Reino Unido, tienen tasas de desempleo que fluctúan - entre 1 y 1.4 millones de personas. Estados Unidos tam - bién registra un índice alto de desempleo: 6.1%, pero - se da en condiciones diferentes, pues tiene una pobla - ción económicamente activa de 60 millones. Asimismo, - la capacitación que requieren nuestros obreros y la in - cipiente organización sindical son factores que nos di - ferencian también.

INDICADORES ECONÓMICOS DE PAISES SELECCIONADOS, PRIMER SEMESTRE 1978.

Países	Producción Industrial (%)	Inflación (%)	Desempleo (Millones de Personas)
Estados Unidos	4.5	7.0	6.1
Japón	6.5	3.5	1.2
Alemania	1.0	2.5	1.0

Francia	5.0	9.0	1.0
Reino Unido	2.5	7.5	1.4

Fuente: The Economist, Julio de 1978.

Por otra parte, la legislación laboral mexicana establece tres jornadas de trabajo: diurna, mixta y nocturna, las cuales constituyen el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para la prestación del servicio, estableciéndose que las interrupciones de la producción son a cargo del patrón, es decir, que cualquier suspensión en el trabajo no implica la prolongación de la jornada de trabajo.

En las jornadas de trabajo continuas, éstas deberán interrumpirse para que el trabajador obtenga reposo de media hora cuando menos. La finalidad de estas y otras disposiciones sobre las jornadas máximas de trabajo es la de proteger la salud y la vida del trabajador, dado que la atención del mismo se ve disminuida después de las jornadas máximas, aumentándose la probabilidad del cansancio crónico y de los riesgos de trabajo. Sin embargo, el legislador dispuso la prolongación de la jornada vía horas extraordinarias, las cuales no podrán exceder de tres horas ni de tres veces a la semana, debiendo pagarse al trabajador salario doble por cada hora más de trabajo. Si el patrón prolonga las horas extraordinarias en más de nueve a la semana, lo que es

frecuente, por ejemplo, en la industria de la construcción, servicios de transporte urbano y foráneo, debe pagarse al trabajador el doscientos por ciento del salario que corresponda a las horas de la jornada normal, independientemente de la sanción que se le imponga.

En el pasado, las organizaciones obreras de Europa y Norteamérica, libraron cruentas batallas para alcanzar la jornada laboral de 48 horas a la semana y más aún la jornada de 40 horas, batallas que se dan al interior de la fábrica, en el proceso de la producción y en la sociedad en su conjunto, a través del derecho de huelga, del paro laboral, del boicot (incluso), de manifestaciones y paralizaciones generales de sectores claves de la economía como en ferrocarriles, minería, extracción del carbón, hidrocarburos; todo ello tendiente a lograr, casi arrancar del capital, mejores condiciones de trabajo. (24)

En México, esta situación se presenta también. Las condiciones de trabajo que se plasman en el Artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, constituyen conquistas que han alcanzado los obreros. Este proyecto fue administrado por el Estado que emerge de la Revolución de 1910, asumiendo el compromiso histórico de institucionalizar las bases bajo las cuales actuarían las masas laborantes. Se señala también el marco en el cual se moverían el capital nacional y extranjero. Definidas las "reglas", el proyecto se empieza a

44.- Véase W.G. Symons, "La Inspección del Trabajo en Europa" en la Revista Internacional del Trabajo, Vol. XLVII, Núm I, Julio de 1953.

instrumentar bajo la custodia e impulso del Estado Mexicano. Es así, que las prestaciones y condiciones de - trabajo y de vida de que disfruta actualmente la clase obrera con todo y los contrastes que se dan al interior de ella, fueron producto de luchas y reivindicaciones - que supieron conquistar a lo largo de la historia; de - demandas que fueron incorporadas a los programas que el - Estado y la burguesía administraron y suministraron se - gún las contradicciones que ha experimentado el capita - lismo mexicano. Estas conquistas fueron viables en la - medida en que los sectores de punta del sindicalismo - oficial como los petroleros, electricistas, los telefo - nistas, telegrafistas, ferrocarrileros, sindicatos de - burócratas y micrometalúrgicas, participaron en las dis - cusiones y decisiones que se toman en las "orgañizacio - nes techo" como el Congreso del Trabajo. Sin embargo, - las conquistas en las condiciones de trabajo que han al - canzado estos sectores del sindicalismo no han sido ex - tendidas a otros sectores del proletariado. Trabajado - res de la industria de la construcción, de la industria del vestido, textil y de la confección; de los ingenios azucareros, trabajadores del comercio y servicios banca - rios; propineros de las gasolinerías, meseros y sirvien - tes en general de la industria "sin chimeneas" y gastro - nómica; trabajadores a domicilio; trabajadores de las - industrias maquiladoras de las grandes y medianas empre - sas; trabajadores de las maquiladoras de la franja nor - te del país; trabajadores del transporte público fede - ral y local, particular, urbano, semiurbano y foráneo - del transporte terrestre y portuario y muchos trabajadores

más de pequeñas, medianas y grandes empresas, tanto nacionales como extranjeras, tanto de jurisdicción local como de ámbito federal. (45).

Es por esto que las funciones de control que tiene que desplegar la administración del trabajo, es árdua y difícil en virtud de los múltiples problemas laborales que existen en el aparato productivo nacional y por la creciente complejidad de las relaciones de producción. Además, de esto subyacen otros problemas; los días de descanso, las vacaciones y demás prestaciones a que tienen derecho los trabajadores, con el fin de propiciar una mejor salud de los trabajadores, contribuir al desarrollo de la convivencia familiar, permitir el equilibrio entre el hombre y la fábrica y otros aspectos que se mencionan adelante.

45.- Muestra aplicada por la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo sobre "Demandas y Querellas hechas a la Procuraduría sobre violaciones a las Con di ci o n e s g e n e r a l e s C o n d i c i o n e s G e n e r a l e s T r a b a j o", informe de uso interno publicado en 1975, y reportes varios enero-noviembre de los inspectores federales y locales del trabajo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Depto. del Distrito Fed.) 1975.

Los tipos de descanso de hecho son dos: el descanso semanal y el descanso obligatorio. Por lo que - respecta al descanso semanal, el Artículo 123 Constitu- cional y el Artículo 69 de la Ley Federal del Trabajo - señalan que por cada seis días de labores disfrutará el trabajador de un día de descanso, por lo menos con sala- rio íntegro, quedando abierta la posibilidad de que a - través de la negociación colectiva se pueda ampliar el- descanso semanal. En relación a esto, las autoridades- del trabajo deben considerar los problemas siguientes - y su correspondiente solución:

a. En los casos de que el salario se fije por- mes, debe considerarse que en él está incluido la parte proporcional de los días de descanso.

b. Si el salario es obtenido por unidad de - obra, se debe promediar el salario del último mes para- determinar el salario diario y pagar así el del día de- descanso.

c. Cuando el trabajador no haya laborado todos los días de la semana, porque así estuviera pactado, o- porque faltó a su trabajo uno o más días o porque presta trabajo a varios empleadores, entonces se aplica la- regla del Artículo 72 de la Ley Federal del Trabajo - que señala que "cada trabajador tendrá derecho a que - se le pague la parte proporcional del salario de los - días de descanso, calculado sobre el salario de los - días que hubiese percibido de cada patrono".

d. Se debe considerar la regla general de que- el trabajador no está obligado a laborar en sus días de

descanso, por lo que de quebrantarse esta disposición, además de la sanción que se imponga al patrón, este pagará al trabajador con independencia del salario que corresponda por el descanso, un salario doble por este concepto. Por lo tanto, si el descanso semanal fuera el domingo, además de que se pague al trabajador en la forma descrita, tendrá derecho también a que se le cubra una prima adicional de un 25% sobre el salario de un día ordinario de trabajo.

En lo que atañe al descanso obligatorio, estedifiere del semanal porque no tiene por objeto restituir el desgaste de energía sino conceder a los trabajadores la oportunidad de conmemorar acontecimientos de carácter cívico y religioso. Así pues, los días de descanso obligatorio, según el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo son los siguientes: el 1.º de enero, el 5 de febrero, el 21 de marzo, el 1.º de mayo, el 1.º de septiembre, el 16 de septiembre, el 12 de octubre, el 20 de noviembre, el 1.º de diciembre, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre. Asimismo, existen otros días de descanso que sin ser obligatorios, el Estado y empleadores respetan de acuerdo a las tradiciones religiosas y culturales de nuestro pueblo: la Semana Santa, el 1.º y 2.º de noviembre, donde se rinde culto a los muertos, y el 12 de diciembre, día de la Virgen de Guadalupe.

En relación a las vacaciones, los trabajadores que tengan más de un año de servicios deben disfrutar de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún

caso podrá ser inferior a seis días laborables, hasta - llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. - Después del cuarto año, el período de vacaciones se aumenta en dos días por cada cinco de trabajo continuado. El fundamento de las vacaciones consiste en que un descanso continuo de varios días devuelve al trabajador - sus energías y el gusto por el trabajo, les brinda oportunidad de intensificar su vida familiar y social, y - facilita la diversión y esparcimiento.

Al visitar los centros de trabajo, los Inspectores del Trabajo deben tomar en cuenta las situaciones siguientes en relación a las vacaciones.

El período de vacaciones se disfruta conforme al cuadro siguiente:

<u>Años de antigüedad</u>	<u>Días de descanso</u>
1	6
2	8
3	10
4	12
de 5 a 9	14
de 10 a 14	16
de 15 a 19	18
de 20 a 24	20

de 25 a 29

22

. . .

. .

. . .

. .

. . .

. .

n

n

- Los trabajadores eventuales y los que prestan trabajos discontinuos tienen derecho a un período anual de vacaciones en proporción al número de días trabajados.

- Se deben disfrutar en forma seguida de seis días por lo menos.

- Las vacaciones no pueden compensarse con una remuneración.

- Si la relación de trabajo termina antes de que se cumpla el año de servicios, el trabajador tiene derecho a una remuneración proporcional al tiempo de servicios prestados.

- Los trabajadores que tienen derecho a una prima no menor de 25 % sobre los salarios que les correspondan durante el período de vacaciones.

- Los Inspectores del Trabajo verificarán en sus visitas que los patrones hayan entregado anualmente

a sus trabajadores una constancia que contenga su antigüedad, puesto y estructura salarial, y de acuerdo con ella el período de vacaciones que les corresponda, fecha en que deben disfrutarlas y prima respectiva.

4.4 SALARIOS

Los salarios constituyen el elemento principal de las condiciones de trabajo y el centro a partir del cual giran las relaciones obrero-patronales, los cuales significan el producto de una relación recíproca. Por un lado, el trabajador libre y privado de los medios de producción concurre al mercado a vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario; por otro, el patrón poseedor de trabajo muerto, es decir de capital, asiste al mercado a comprar trabajo vivo, es decir, fuerza de trabajo mediante un salario, el cual se pone a trabajar junto con las materias primas, maquinaria y equipo. Marx señala que los salarios constituyen el equivalente de la fuerza de trabajo, o sea el conjunto de medios de vida que el obrero requiere para reproducirse y continuar dentro del sistema. (46) De allí que la remuneración no sea por una parte de la jornada, sino por toda ella y se liquida al trabajador una vez que termina el tiempo de trabajo contratado y no antes de éste.

46.- Carlos Marx, "los salarios" en el Capital, Tomo I, Cap. XVII, (México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1973) pp. 448-475.

Los salarios se determinan como todos los precios de las mercancías por el valor o por el tiempo de trabajo socialmente necesario para su producción; en el caso de los trabajadores por el tiempo de trabajo socialmente necesario para que se reproduzcan como clase y dicho valor varía según la formación económico-social y el grado de avance de las fuerzas productivas. Los elementos que determinan los salarios, son los siguientes: edad, sexo, escolaridad y calificaciones, experiencia en el trabajo, habilidades y grado de especialización, antigüedad, rendimiento y aportación a la productividad y a la producción, riesgos de trabajo, y por el costo medio de los satisfactores que requiere el trabajador para vivir él y su familia.

Estos factores se consideran en los diversos sistemas que se utilizan en la fijación de salarios, a saber:

4.4.1 Salarios por tiempo.-Estos se determinan por hora, jornada, semana o mes. La Ley Federal del Trabajo establece que los plazos para el pago del salario no serán mayores de una semana para las personas que desempeñan trabajos materiales y de 15 días para los demás trabajadores.

4.4.2 Salario por piezas o unidad de obra.- Este método reviste la particularidad del más injusto y nefasto para la clase obrera, ya que el obrero es presionado a producir intensamente, se le paga por lo que hace y mientras menos produce menos salario devenga; -

conduce al cansancio crónico, a la nerviosidad y al deterioro prematuro del organismo. Este sistema es utilizado prácticamente en todas las actividades económicas, principalmente en la industria.

4.4.3 Salario por primas.- Este método consiste en fijar estándares de producción o de ventas y al rebasar estos, los obreros obtienen ingresos adicionales a su salario ordinario y en muchos casos constituye la única fuente de ingresos para ellos. Así, este mecanismo incentiva a los trabajadores a producir más y a vender más según sea la actividad económica.

4.4.4. Escala móvil.- Este sistema consiste en que los salarios varían según los costos de los satisfactores que requieren los trabajadores para vivir.- Este método no ha sido aplicado en México pese a que en épocas inflacionarias permite el ajuste dinámico e inmediato de salarios a los precios. Su importancia en momentos de crisis económicas y sociales radica en que conserva los salarios en su valor, no permite que se pauperice aún más a el proletariado, aún cuando pueda también agudizar la inflación y tener efectos contrarios a los buscados inicialmente.

A nivel institucional, los salarios se fijan a través de dos mecanismos:

. El Bipartismo.- Este sistema consiste en que los salarios se fijan únicamente por los factores de la

producción, esto es por el capital y el trabajo, participando el Estado básicamente a nivel de conciliador y arbitro.

. El Tripartismo.- Este sistema consiste en que los salarios se fijan por el Estado, los empleados y trabajadores, en este caso el Estado interviene no sólo para salvaguardar la paz social, sino además porque el mismo es un patrón que le interesa que los salarios sean adecuados a los intereses de la acumulación. Así, como un producto de discusiones tripartitas se revisó en México la legislación laboral en 1974 a fin de revisar anualmente los salarios mínimos y contractuales.

4.5 ESTRUCTURA DE SALARIOS

Es fundamental que la administración pública del trabajo conozca, por rama de producción varios aspectos, para el adecuado diseño de la política laboral, estos son: los salarios, como se fijan y que factores se consideran para ello, pero además, la estructura y los elementos que definen esta. En este sentido, la estructura comprende no sólo las relaciones entre los diversos métodos de salarios, sino también la distribución del producto del trabajo entre el salario propiamente dicho, entre asignaciones familiares, seguridad social, vivienda obrera, vacaciones pagadas, reparto de utilidades y otras prestaciones. Las categorías de salarios entre trabajo calificado y no calificado, trabajo eventual y de planta, manual e intelectual. El co

nocimiento de la estructura de salarios por parte de -- las autoridades del trabajo es importante para influir de manera objetiva en el diseño, control y evaluación -- de la política laboral, en virtud de la posición estratégica que tiene en la producción; posición que le permite obtener información muy valiosa para la toma de de -- cisiones en materia de trabajo. La estructura de sala -- rios es el punto neurálgico de toda relación obrero-pa -- tronral ya que tiende en todo momento a disminuir el sa -- lario o por lo menos, la participación del trabajador -- en la masa de los valores creados y aumentar, por lo -- tanto, la plusvalía. Este fenómeno es reforzado además, por la masa de desempleados y subdesempleados que pre -- sionan siempre la baja de los salarios, sobre la baja -- de los niveles de vida y de trabajo del resto del prole -- tariado ocupado.

En la Ley Federal del Trabajo se señala que el salario se compone con los pagos en efectivo, por grati -- ficaciones, percepciones, habitación, primas, comisio -- nes, prestaciones en especie o cualquier otra presta -- ción que se entregue al trabajador por sus servicios. -- Empero, en su más amplio sentido, la estructura de sa -- larios comprende los diversos elementos de la remunera -- ción, las diferencias de salario entre puestos, traba -- jos y ocupaciones dentro de una empresa, industria, ra -- ma de actividad y a nivel nacional; los diferentes méto -- dos de pago y las relaciones de estos elementos con la -- economía en su conjunto.

El costo total de la fuerza de trabajo se de --

termina por los factores siguientes:

I. Salario directo

- . salario de base
- . complemento de salario: horas extraordinarias, estándares de producción, primas y premios por asistencia, incentivos por rendimiento y compensaciones adicionales.

II. Salario Marginal

- . Pago de días feriados
- . vacaciones pagadas
- . gratificación anual
- . asignaciones familiares
- . ayuda para renta

III. Salario indirecto

- . Cotización para la seguridad social
- . cuotas al fondo de la vivienda obrera
- . fondo de indemnizaciones.
- . fondo para la capacitación
- . aportación al fondo del ahorro obrero

4.6 SALARIOS MINIMOS

Se entiende por salarios mínimos aquellos que aseguran al trabajador un nivel de vida suficiente de acuerdo a sus necesidades materiales, físicas y culturales.

En los países altamente industrializados la fijación de los salarios se adopta a través de negociaciones y de convenios colectivos que se establecen entre organizaciones de trabajadores y patronos. En efecto, en países como Estados Unidos, Alemania o Francia, el nivel de sindicalización de los trabajadores es arriba del 50 % de la población activa. Además sus organizaciones nacionales de industria y amplios frentes sindicales agrupan a todo tipo de industrias, como por ejemplo la Federación Americana del Trabajo (AFL). En México, en cambio, el nivel de organización sindical no llega al 30 % y los sindicatos de industria y nacionales constituyen el 18 % del total de sindicatos registrados en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social . (47)

47.- Datos proporcionados por el Lic. Javier Rondero, - Director de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1975.

En este sentido, considero que el nivel de sindicalización y la cobertura de las organizaciones constituyen uno de los elementos que influyen más directamente en la negociación y contratación colectiva de un país.

En México, los salarios se determinan por legislación, concretamente los salarios mínimos se revisan anualmente y su monto se determina por Decretos Presidenciales. Los trabajadores organizados disponen de dos mecanismos de negociación colectiva: el contrato colectivo de trabajo es, según lo define el Artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo "El Convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos".

El contrato-ley es el que celebran uno o varios sindicatos con uno o varios patrones, respecto de una rama determinada de la industria, y que es declarado obligatorio por el gobierno para que surta efecto en una o varias entidades, o en todo el Territorio Nacional. Este género de convenios proporcionan ventajas a los trabajadores porque uniforman las condiciones de trabajo en una determinada categoría profesional, y de hecho van creando una legislación especial con estipulaciones superiores a las que expresa la Ley Federal del Trabajo. Por esta razón, la norma laboral otorga exclusivamente a los sindicatos la facultad de solicitar la formulación de un contrato-ley; se hayan vigentes ac -

tualmente cinco contratos de este tipo, desde que en 1931 se promulgó la primera ley del trabajo; el de la industria textil, azucarera, alcoholera, hulera y el de la radio y la televisión.

En países como Canadá y Estados Unidos se confía más en la negociación colectiva que en la legislación para determinar salarios y el conjunto de las condiciones de trabajo, en virtud de la historia peculiar de su movimiento obrero y el desarrollo de sus fuerzas productivas. En México el Estado interviene en la fijación de los salarios por vía legislativa porque en un país donde el sindicalismo está poco extendido, como se señaló anteriormente y donde el 45 % de la población económicamente activa está sujeta al régimen de los salarios mínimos, no se puede confiar a la negociación la determinación de las condiciones de trabajo mínimas que deben prevalecer en las relaciones obrero-patronales. A manera de ejemplo, el 70 % de la fuerza de trabajo de nuestro país declaró en el Censo de Población de 1970 ingresos inferiores a los mil pesos mensuales, en cuya fecha el salario mínimo general para el Distrito Federal era de 900 pesos mensuales, lo cual significa que un núcleo importante del proletariado mexicano percibe ingresos bajos y en ocasiones inferiores al mínimo legal, principalmente jornaleros, campesinos y trabajado-

res del sector servicios. (48)

Pero la realidad laboral del país nos muestra, pese a los intentos del gobierno, que los salarios mínimos generales y profesionales, del campo y la ciudad no se cumplen en un sector importante de centros de trabajo de todo giro o firma empresarial. Asimismo, la violación al pago de los salarios mínimos se plantea no sólo en forma velada y subrepticia, sino también se han venido dando casos de impugnación abierta por parte de sectores empresariales de todo el país, principalmente de Baja California Norte, Sonora, Sinaloa, Jalisco y de regiones más atrasadas como Oaxaca, Yucatán y Puebla.

Aducen que los salarios mínimos que se reco - miendan y fijan por las Comisiones Regionales de Salarios Mínimos y por la Comisión Nacional no corresponden a los niveles de desarrollo de sus respectivas zonas, - se plantean "muy altos" y cumplen tal parece la función de "descapitalizar" las empresas por el carecimiento de la fuerza de trabajo que emplean en sus centros productivos. Ante tal situación, el incumplimiento del pago-

48.- Revista Internacional del Trabajo "Legislación la - boral y negociación colectiva en los países de - América" (Ginebra: OIT, vol. LXIV, núm. 4, octu - bre de 1961, pp. 310 y 311.

IX Censo General de Población y Vivienda, 1970. - Dirección General de Estadística, SIC.

de los salarios mínimos se plantea no como una hipótesis sino una realidad actuante en todo el país, fenómeno que debe contemplar y evitar la administración del trabajo si es que no se desea comprimir aún más el mercado interno y el crecimiento económico, así como disminuir el aumento de las tensiones sociales. (49)

Existen varios motivos por los cuales no se pagan los salarios mínimos en el país:

1.- La heterogeneidad en cuanto a clasificaciones, experiencia profesional, contratos de trabajo y organización. Hallamos que existen actualmente 7 millones de trabajadores asalariados en todo el país, 3.5 millones de trabajadores sindicatos y más de 3 millones de no asalariados, y por lo mismo, amplios sectores marginados de los beneficios sindicales. (50) Encontramos-

49.- Por ejemplo, los casos de los sectores patronales de la Faja Fronteriza Norte, Maquiladoras de Cd. - Juárez, Mexicali, Chihuahua y Coahuila, y después Sonora y Sinaloa quienes decidieron no pagar los salarios mínimos aduciendo que son altos para las zonas comprendidas, decidieron incluso su retiro de las Comisiones Regionales de Salarios Mínimos. Véase Excélsior 11 octubre de 1974, p. 19 A. y 19 de enero de 1976, pp. 14 y 21 A.

50.- Anuario Estadístico Compendiado, "Sector Trabajo" - Dirección General de Estadística, SIC. y IX Censo General de Población y Vivienda.

también que el mayor porcentaje se localiza en las industrias modernas con el 96.8 %. En la industria petrolera el 83.8 % del total de trabajadores que laboran ahí son asalariados; en la industria eléctrica llega a 85.2 % y en la rama de transformación alcanza el 73.3 %. Los trabajadores no asalariados se ubican principalmente en las actividades primarias y en la terciarización de la economía.

2.- El incumplimiento del pago de los salarios mínimos se da fundamentalmente en los sectores de los trabajadores no organizados y en el sector informal de la economía. La evasión es todavía más aguda en las actividades primarias al juzgar por los datos que arroja el último censo de población en el sentido de que una gran masa de jornaleros declaró ingresos inferiores al mínimo establecido para el campo.

3.- En las modernas y en las empresas donde existen sindicatos se observa que los salarios mínimos se preservan.

4.- El problema central que plantean los salarios mínimos es no solo su insuficiencia como dijera alguna vez Fidel Velázquez, "ya que nunca se han fijado de acuerdo a la Constitución pues no han satisfecho las necesidades de los trabajadores" (51); sino que además,

Véase Excélsior, 8 de octubre de 1974.

son evadidos por numerosos patrones del campo, en las - industrias extractivas, en la industria de la construc - ción, en los textiles, en la industria del vestido y la confección, en la industria del calzado, en los servi - cios (restaurantes, sanatorios y clínicas particulares) y en el sector comercio. (52)

5.- La gran masa de desempleados y subemplea - dos presionan constantemente sobre el mercado del em - pleo, abaratando los costos de la mano de obra. (53) En este sentido, los trabajadores marginados de los bene - ficios laborales y prestaciones sociales suelen vender - su fuerza de trabajo por debajo de su valor, es decir, - por un precio inferior al mínimo legal, lo cual propi - cia su caída y evasión.

52.- Véase las encuestas que practicó Excelsior sobre - "El grado en que se cumple el pago de los salarios mínimos" publicado en el mismo diario los días 22- y 23 de abril de 1973.

53.- Por sector formal de la economía entiendo el con - junto de trabajadores de carácter permanente en - sus empleos y que por ello gozan de todas las pres - taciones sociales y laborales que conceden las le - yes respectivas, tales como: seguridad social, va - caciones pagadas, vivienda, derecho de asociación - y negociación colectiva, y otras más.

6.- Los patrones aplican condiciones de trabajo inferiores al mínimo legal por el hecho de que los trabajadores afectados desconocen sus derechos laborales y los procedimientos que se siguen en caso de incumplimiento o retención de salarios.

7.- La ineficacia que se advierte en las Procuradurías de la Defensa del Trabajo Federal y Locales para resolver y asesorar a los trabajadores en las querrelas que presentan, es causa también de que los patronos gozen de impunidad y por lo mismo los sectores importantes de trabajadores no sindicalizados quede prácticamente sin la "defensa" y orientación correspondiente.

8.- La confusión que supone para los factores de la producción la división y fijación de los salarios mínimos en 111 zonas económicas, lo cual rebasa los criterios de congruencia y racionalización administrativa, política y social. En efecto, la "jungla salarial" de los salarios mínimos generales y profesionales, para el campo y las ciudades presenta una realidad de disparidades regionales y de desarrollo, pero también ha provocado la fragmentación y debilidad del sector de trabajadores sujetos a este régimen de salarios, al tiempo que ha dificultado la estandarización de las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera. De acuerdo a lo que disponen los artículos 561 y 562 de la Ley Federal del Trabajo, la Comisión Nacional de Salarios Mí-

nimos y las Comisiones Regionales fijan los salarios - con base en cuatro criterios principales: fluctuación - de precios; condiciones económicas del país, tales como: gasto público, política tributaria y política monetaria; clasificación de actividades y costo de la vida-familiar que incluye habitación, manejo de casa, alimentación, vestido y transporte y espectáculos; deporte y educación. Estos criterios se toman en la determinación de los salarios en cada una de las 111 zonas económicas del país. Sin embargo, el procedimiento de fijación resultó insuficiente a estas alturas del desarrollo industrial y de las complejas relaciones de producción en las manufacturas y en la agricultura. Por ejemplo, en la construcción del gasoducto Cactus-Reynosa y con el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros en la región de la Reforma, Chiapas y en Cárdenas, Tabasco, se produjo un movimiento inflacionario debido a la derrama de salarios que realizó Petróleos Mexicanos. En efecto, los salarios mínimos que paga PEMEX en esas regiones es de 200 pesos diarios, en cuya zona de Tabasco el salario mínimo general es actualmente de 93 pesos y el del campo de 75 pesos; en tanto que en Chiapas el salario mínimo general es de 78 pesos y el del campo de 64 pesos. En este sentido, el circulante monetario que está inyectando PEMEX en estas regiones del país está dislocando la situación económica de las regiones, provocando fenómenos opuestos a una política que equilibre precios y salarios. Así, la fijación de los salarios mínimos se realiza tomando en cuenta los niveles de desarrollo de las regiones comprendidas en la zonificación y el costo medio de los satisfactores de primera necesidad, lo que es adecuado, pero insuficiente. En efecto,

es insuficiente porque no se pondera el monto, composición y destino de las inversiones; el capital invertido y valor de la producción de las empresas comprendidas - en la región, el tipo de insumos utilizados en el proceso productivo y los riesgos de trabajo que entrañan las técnicas y organización de la producción.

Ante este panorama que guardan los salarios - mínimos, sugiero medidas correctivas.

1.- Estructurar y organizar a las Comisiones - Regionales de Salarios Mínimos por rama de actividad - económica, tipo o rango uniforme de empresas de acuerdo a los rubros anotados arriba, mediante la participación activa y democrática de los trabajadores afectados, tomando en cuenta las condiciones reales de las empresas - y fijar en base a resultados e información confiable y actualizada los montos correspondientes en las revisiones periódicas de salarios mínimos.

2.- Considerar los niveles de desarrollo regional de las entidades y el costo de los bienes de consumo de primera necesidad, pero tomando en cuenta las condiciones de trabajo, financieras y económicas de las empresas. Por ejemplo, los salarios mínimos se fijan en función de la actividad económica que realizan las empresas, lo que resulta insuficiente si se deja de lado las condiciones y características relacionados con los tópicos siguientes: composición orgánica del capital, - organización interna del trabajo, organización de la -

producción, seguridad de la maquinaria y equipo y sistemas de seguridad e higiene en el trabajo. Se deben seguir, por tanto, métodos complementarios para fijar salarios mínimos que respondan a su valor, es decir, que retribuyan la fuerza de trabajo en su más cercano valor y no como hasta hoy se ha hecho que solo responde a una parte del valor real; salarios que garanticen el conjunto de medios de existencia que requiere para vivir un trabajador: alimentación, vivienda, vestido, esparcimiento y educación para los hijos.

3.- Debe mejorarse la organización interna de la Inspección del Trabajo para vincular sus programas de visitas y de control con las Procuradurías de la Defensa del Trabajo y mantener coordinación con las organizaciones regionales responsables de fijar los salarios mínimos, lo que en su conjunto garantice mayor eficiencia administrativa en el diseño, control y evaluación de los salarios. Por otra parte, los inspectores del trabajo deben denunciar ante el Ministerio Público a los patrones que retengan o evadan el pago de los salarios mínimos. (54) Asimismo, debe agilizarse el procedimiento de fijación de salarios remuneradores, de acuerdo a lo que dispone el Artículo 95 de la Ley Fede-

54.- En el Período de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión se aprobó en 1974 las reformas adicionales a la Ley Federal del Trabajo, consistente en tipificar como delito de "fraude" el incumplimiento al pago de los salarios mínimos, facultándose a los mismos trabajadores defraudados y a las autoridades del trabajo, especialmente a la Inspección del Trabajo, el denunciar ante el Ministerio Público del orden común y federal la mencionada falta.

ral del Trabajo, es decir, en los casos de que no existan contratos colectivos dentro de la zona respectiva o se carezca de algún otro procedimiento legal para su fijación.

4.- Las medidas anteriores que se proponen deben tender a suprimir gradualmente las zonas salariales hasta llegar a su supresión total, y fijar por tanto, un salario mínimo único para todo el país. De este modo, la clase obrera organizada y no organizada deben demandar la creación de una organización sindical nacional de asalariados mínimos que instrumente un poder real de negociación frente al capital. Esta organización tendría como objetivos, los siguientes:

- . Plantear a la patronal demandas unificadas y consolidadas.
- . Proteger la conservación del empleo en condiciones ventajosas (obreros y empleados).
- . Suprimir el incumplimiento patronal al pago de los salarios.
- . Evitar la baja de los salarios.
- . Promover la capacitación y formación para el trabajo, a fin de dotar de calificaciones específicas a la fuerza de trabajo, y con ello mejorar la productividad y su nivel de vida.
- . Ejercer el derecho de huelga que consagra la Constitución General de la República.

4.7 PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS

La idea de otorgar a los trabajadores participación en las utilidades de las empresas tuvo su origen en Francia en el siglo XVIII y se consideró un acto de buena voluntad de los empresarios. Así, el reparto de utilidades es un instrumento que permite complementar el salario del obrero. A través de la participación de las utilidades se busca motivar a los obreros a incrementar su productividad, lo que teóricamente redundaría en beneficio del trabajador. Sin embargo, el porcentaje que otorga el patrón a estos es insignificante, ya que toma la precaución de reducir previamente la misma proporción al salario principal. Es decir, el aumento de la productividad no refleja el valor medio del conjunto de mercancías producidas por el obrero, lo cual indica que mientras más produce para tener derecho a participar en las ganancias del capitalista, más plusvalía está creando para éste. (55)

En este sentido, participar los trabajadores en las utilidades del capitalista es una manera de obtener en forma muy limitada una parte de la misma plusvalía que crean. Por ello, en la medida en que aquellos participan u obtienen más ingresos por concepto de reparto de utilidades, en esa medida están generando mayores tasas de plusvalía para los patrones. De allí que, el "compartir" utili-

55.- Carlos Marx, op. cit., capítulo XVIII, pp. 483-487.

dades no constituye una acción generosa o gratuita de los patrones, ni tampoco un acto en el cual se desprendan éstos de sus "legítimas ganancias", sino que, como hemos visto, significa una forma de distribuir una pequeña parte del trabajo no pagado como fuente de toda ganancia cuyo fondo es precisamente motivar a los obreros a producir más y mejor y por consiguiente a incrementar el capital acumulado.

La participación obrera en las utilidades debe verse y entenderse como una actitud del Estado capitalista, tendientes a acallar y desradicalizar las demandas y luchas obreras en favor de una mayor participación en los valores por ellos generados en el proceso de la producción, intercambio y circulación de mercancías, cuyo contenido no explícito es la colaboración de clases. Así por ejemplo, se hace creer que a medida que disminuye el ausentismo laboral, sea por motivo de enfermedad u otra causa, mayores son los beneficios que obtienen ellos y la sociedad en su conjunto.

En México, la obligación patronal de repartir utilidades a sus trabajadores, parte de la Constitución de 1917. Sin embargo, debido a los principios del desarrollo capitalista, primero hay que crear la riqueza y después distribuirla, es decir, que para repartir utilidades primero hay que reinvertirlas (en el mejor de los casos) en el proceso productivo, y al cabo del tiempo, instrumentar mecanismos para que los trabajadores participen de una parte de las ganancias, una vez desarrollado el modelo de acumulación capitalista. Es por ello que es hasta 1963 en que

el mandato constitucional se hace realidad al expedirse la ley reglamentaria de la obligación patronal.

El proceso de incorporación al sistema de reparto ha sido lento, debido tanto a la resistencia de los patrones obligados a otorgarlo como a la estrategia desarrollista basada en la capitalización ilimitada, lo cual ni siquiera se tradujo en la creación de mayores fuentes de trabajo como lo demuestra el hecho de que en la década de los sesentas y parte de los setentas se requirió crear aproximadamente 700 mil plazas anualmente, y actualmente se requiere crear un promedio de 900 mil plazas nuevas y productivas, para el cada vez creciente número de mexicanos que reclaman de un empleo remunerado. En todo caso, se ha venido creando desde la década pasada hasta hoy un promedio de 40% del total del empleo demandados por la fuerza de trabajo del país. (56)

El sistema de reparto que se instrumenta en 1963 pero que de hecho empieza a funcionar cuatro años después, contemplaba mecanismos complicados, pues señalaba la obligación de repartir un 20% de las utilidades de las empresas, empero, se aplicaba una vez efectuadas una serie de deducciones: impuesto sobre la renta, depreciación del capital fijo, reinversiones, intereses del capital y otras.-

56.- Declaración de Ernesto Fernández Hurtado en el Informe Anual del Banco de México, 1973. Publicado por la misma institución.

Lo que equivalía efectivamente a un 5 o 6% del total del reparto. Hubo casos de empresas que demostraban incapacidad financiera para repartir utilidades a sus trabajadores e incluso alegaban "pérdidas", todo esto justificado a la luz de las deducciones contables y financieras que realizaban. De allí pues, que en 1974 el Estado Mexicano a través de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas resolvió crear un nuevo sistema que consistió básicamente en cambiar el porcentaje anterior por otro que señala un 8% sobre la utilidad gravable de las empresas, sin hacer ninguna deducción, con lo cual ciertamente se simplificó la determinación del monto y por tanto su otorgamiento ágil y efectivo. Mecanismo que facilita, por otro lado, la intervención de los trabajadores a fin de solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su revisión e inconformidad con el monto repartible, pudiéndose detectar fácilmente las irregularidades que anteriormente se presentaban con el sistema derogado.

El reparto de utilidades no dejó de crecer en términos absolutos y relativos. Efectivamente, de 1965 a 1970 el reparto se incrementó en 2.2 veces pasando de 407 a 1312 millones de pesos; y en el período de 1970 a 1975 el reparto se incrementó en 1.4 veces pasando de 1312 millones de pesos. Empero, el número de empresas obligadas aumentó de 6642 en 1965 a 35,000 en 1970, es decir, un aumento de casi 5 veces; mientras que en el período de 1970 a 1975 el número de empresas obligadas decrecieron en un 8.3% al pasar de 36,000 a 33,000 empresas respectivamente. Esto significa que el incremento de utilidades repartidas-

el quinquenio 65-70 fue más aparente que real, mientras que en el período de 70-75 el incremento es más auténtico. La virtud de que disminuyen las empresas obligadas y al mismo tiempo se incrementa el monto repartible. Sin embargo, de acuerdo con el índice de precios del Banco de México y tomando como base el año de 1965, se observa que la participación de las utilidades ha disminuido en términos reales desde 1969, momento en que se inicia la escala inflacionaria que padecemos actualmente, fenómeno que se agudiza en los setentas propiciando la disminución de las dimensiones reales de los ingresos recibidos por la clase trabajadora por concepto de participación en las utilidades de las empresas. (57)

El análisis expuesto enmarca la función de la administración pública del trabajo en torno a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, pero quedan varios aspectos pendientes de importancia sumaria para la clase obrera:

1. Es perentorio que las autoridades laborales y los sindicatos promuevan la organización y participación de los trabajadores en las comisiones de carácter interno que se constituyen en las empresas para revisar y fijar el monto de utilidades repartibles de acuerdo a la declaración fiscal correspondiente.

2. Es necesario revisar la legislación que reglamenta la participación de los trabajadores en las utilida-

57.- Véase Índice de Precios al Mayoreo y al Menudeo publicados por el Banco de México, en los años 1965-1974.- Registrados en los Informes Anuales en los años indicados.

des de las empresas en el sentido de que sea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, concretamente la Inspección del Trabajo, la autoridad indicada para resolver y revisar las inconformidades que presenten los trabajadores ya sea directamente o a través de sus organizaciones en relación al monto de la utilidad repartible, y no la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como ha venido ocurriendo de acuerdo a la ley correspondiente. Se plantea esta sugerencia en virtud de que son las autoridades del trabajo, especialmente la Inspección del Trabajo, quienes están vinculadas directamente con los centros de trabajo y por lo mismo, disponen de información confiable y oportuna acerca de las condiciones financieras, contables, productivas y de trabajo de las empresas. Por ello, las autoridades del trabajo se encuentran en una posición estratégica para conocer las irregularidades y casos concretos que se lleguen a presentar en relación a la participación de las utilidades.

3. La Inspección del Trabajo como la autoridad más viable para ello, debe contribuir a la localización de nuevas empresas o patrones a efecto de que cumplan con la obligación constitucional de repartir utilidades a sus empleados y obreros en la medida y monto que determina la ley reglamentaria, en virtud de que actualmente existen alrededor de 35,000 empresas que cumplen con esta obligación, lo que representa menos del 10% de las empresas totales que existen en el país. Es cierto que la Ley Federal del Trabajo y la Ley Reglamentaria específica, señalan los casos en que las empresas están exentas de la obligación, tales como: las industrias de nueva creación,

las empresas de carácter social, asociaciones civiles y - otras; empero, habría que investigar detalladamente cuantas empresas del 90% que no reparten utilidades están en esta situación de excepción que señala la Legislación Laboral.

4. Un último aspecto que conviene examinar es - el que se refiere a las bases sobre las cuales se efectúa el reparto de utilidades. En la Ley Federal del Trabajo y en su reglamento específico se señala que la utilidad - repartible se dividirá en dos partes, entregándose una a todos los trabajadores por igual, tomando sólo la base de los días trabajados sin importar el monto de sus salarios; la segunda parte se repartirá en proporción al monto de - los salarios devengados durante el año. Se destaca que - en el reparto de utilidades no se consideran las gratificaciones, horas extraordinarias y otro tipo de percepciones. Empero, ¿cómo es posible que se considere únicamente los salarios directos cuando sabemos que el precio de la fuerza de trabajo se integra, como vimos en los rubros anteriores de éste capítulo, por todos los elementos de - que consta la estructura del salario, es decir, por el sa la rio directo, horas extraordinarias, vacaciones pagadas, primas de producción, primas de comisión y otras?. Es aca so que en las horas extraordinarias los obreros no crean valor, es decir, plusvalía para el patrón, es acaso que - las primas por estándares de producción no tienen como ob jetivo estimular a los obreros a través de premios en di nero o en especie para que produzcan más. En este sentido, se sugiere que se revise y reforme la legislación a - efecto de que no se tome únicamente el salario base del -

trabajador para el reparto de utilidades, sino que se considere también los ingresos que recibe por concepto de horas extraordinarias, vacaciones pagadas, primas, premios y asignaciones que se otorgan por los servicios prestados y trabajos realizados.

4.8 GRATIFICACION ANUAL

El aguinaldo o gratificación anual es una prestación más que tienen los trabajadores y por la cual debe ocuparse la administración pública del trabajo. El Artículo 87 de la Ley Federal del Trabajo dispone que "los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo que deberá pagarse antes del día 20 de diciembre, equivalente a quince días de salario por lo menos. Los que no hayan cumplido el año de servicios tendrán derecho a que se les pague en proporción al tiempo trabajado:

Sin embargo, la tésis de la Suprema Corte de -
Justicia de la Nación señala que "la obligación de pagar un aguinaldo anual a los trabajadores antes del 20 de diciembre, comprende úricamente a aquéllos que estén labo-
rando en la fecha en que se debe liquidar el mismo, en -
atención a la finalidad que a dicha prestación se asigna en la exposición de motivos del artículo 87 de la Ley Federal del Trabajo, en donde se establece que se crea en virtud de que las festividades del aludido mes de diciembre obligan a los trabajadores a efectuar gastos extras,-

que no pueden cubrir con su salario normal". (58)

Este razonamiento en la tésis de la Suprema Corte de Justicia falsea la disposición expresa en la segunda parte del artículo mencionado, es decir, el que refiere que los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo en proporción al tiempo trabajado, ya que es más equitativo que se pague esta prestación a todo trabajador que por cualquier motivo es liquidado de su trabajo y que para las fechas de diciembre ya no cuenta con empleo ni salario alguno. Este es el caso de amplios sectores de proletarios que laboran en la construcción, en los textiles, en las maquiladoras de la franja fronteriza norte del país, en la industria de la confección y del vestido y en los servicios, entre otras actividades. Estos suelen ser despedidos masivamente antes del mes de diciembre porque se rescinden los contratos de trabajo con el objeto de evadir la obligación de otorgar gratificación anual a sus trabajadores.

En consecuencia, la administración pública del trabajo y los sindicatos deben pugnar porque la tésis apuntada de la Suprema Corte de Justicia sea corregida en

58.- Amparo directo 5631/72, Compañía Industrial de Azcapotzalco, S.A. 4 de diciembre de 1973. Unanimidad 4-votos. Sostienen la misma Tesis: Amparo directo 5942/72, Altex, S.A. 13 de abril de 1973, Unanimidad de 4 votos. (El subrayado es mío).

su esencia, a efecto de no permitir que se haga nugatoria la disposición anterior. En todo caso, la Inspección del Trabajo debe estar alerta sobre los despidos masivos de - trabajadores que ocurren en los meses de noviembre y diciembre con el objeto de evitar la evasión de la obligación patronal de otorgar una gratificación anual a sus empleados y obreros, en la medida del tiempo trabajado. Asimismo, debe ponerse especial cuidado y control con los - trabajadores eventuales que son afectados por estas disposiciones patronales, las que aumentan en épocas de crisis.

4.9 TRABAJO DE LAS MUJERES

Las condiciones de trabajo y el empleo de las - mujeres son aspectos que van ligados y que conviene examinar a fin de sentar algunos aspectos que sirvan de base - para los programas de acción de la administración pública del trabajo. La promoción del trabajo femenino es materia de diversas instituciones responsables de aplicar la política laboral y social del Estado, pero toca de manera directa a la administración pública del trabajo encontrar soluciones que permitan integrar la mano de obra femenina a la vida productiva; y sobre todo, vigilar y controlar - las condiciones de trabajo específicas de las mujeres, especialmente de las madres.

1. En primer lugar, se destaca que la participación de la mujer en la actividad económica sigue siendo - baja en relación a la participación de los hombres. En - efecto, en 1940, la población económicamente activa estaba constituida por 5.9 millones de personas, de los cua-

les 400 mil eran mujeres con una tasa de participación de 6.8%; mientras que los hombres participaban con el 82.2% restante. Para 1970 la situación no varió gran cosa en términos absolutos y relativos, al alcanzar la participación de la mujer una tasa de 19% de un total de 13.1 millones de personas que constituía la población económicamente activa, es decir, las mujeres llegan a los 2.5 millones; mientras que los hombres participaban con el 81% restante. (59)

2. En 1970, de los 2.5 millones de mujeres que participan en la vida productiva, 500 mil eran casadas, es decir, de cada cinco trabajadoras cuatro eran solteras y una casada.

3. La participación de la mujer en labores productivas se da principalmente entre los 15 y 24 años de edad.

4. En 1976 la población económicamente activa se estimó en 16 millones de personas, de los cuales 3 millones son mujeres, cifra que alcanza una tasa de participación de 18.7%; lo cual significa que en el período del 70-76 el incremento del empleo femenino en términos absolutos fue de 500 mil plazas contra 2,5 millones de empleos que se crearon para los hombres. En términos relativos, la tasa de actividad de la mujer descendió del 19% a 18.7%.

59.- Véase cuadro 6

5. Desglosando la población económicamente activa femenina por ramas de actividad se observa que la participación se da, en primer término, en los servicios con el 48%; siguiendo las industrias de transformación con el 18.3%; viniendo después el comercio con 13.6% la agricultura con el 11% y las actividades insuficientemente especificadas con el 8.9%. (60) Desglosando el fenómeno por sectores hallamos que el terciario absorbe el mayor número de mujeres trabajadoras con una tasa de 69.2%, siguiendo el secundario con 19.8% y por último el primario con una tasa de 11%. (61)

6. La participación de las mujeres en los servicios se distribuye principalmente en la administración pública federal, estatal y municipal, en las actividades bancarias, en las actividades académicas, en actividades de enfermería y hospitalarias, en actividades gastronómicas, hoteleras y domésticas. Las condiciones son duras y difíciles como en los servicios domésticos, en que una buena parte, alrededor de 300 mil trabajadoras, carecen de seguridad social obligatoria, de prestaciones sociales y beneficios laborales como vivienda obrera, organización sindical y crédito para adquirir bienes de consumo. En este caso los inspectores del trabajo están limitados de autoridad oficial para hacer cumplir las disposiciones laborales sobre el trabajo doméstico en virtud de las disposiciones constitucionales del Artículo 16, que señala que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la

60.- Véase cuadro 7

61.- Véase cuadro 8.

causa legal del procedimiento". Por otro lado, existen - tangibles dificultades de tipo administrativo que plantea la supervisión de las condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas por la multitud de hogares que existen. Por ello, este tipo de trabajos ha sido y es actualmente - descuidado en cuyo caso la administración pública del trabajo se ha preocupado poco de sus intereses y bienestar - social y laboral. (62)

7. Sigue después la participación de la mujer - en la industria, principalmente en las industrias de transformación que en 1970 absorbían a 456,000 trabajadoras, - es decir, una tasa de 18.3% con respecto a la población - económicamente activa total femenina. Las mujeres que laboran en este género industrial lo hacen principalmente - en las industrias textiles, del vestido y de la confección, alimentaria, químico-farmacéutica, electrónica y de aparatos eléctricos y en las maquiladoras de la franja - fronteriza norte del país. Los trabajos femeninos en estas industrias requieren fundamentalmente de destreza y - habilidad manual, paciencia y precisión. Exigen también, - bajas calificaciones y escasa preparación profesional, - por lo cual son tareas mal retribuidas. Alrededor del - 65% de las mujeres que laboran en el sector industrial -

62.- Véase Revista Internacional del Trabajo, "Situaciones y condiciones de empleo de las trabajadoras domésticas en los hogares privados": Estudio de la OIT; Vol. 82, núm. 10 oct. de 1970, pp. 443-446.

percibían en 1976 salarios mínimos generales y profesionales y en algunos casos ingresos inferiores al mínimo legal establecido. (63) Asimismo, por sus condiciones de trabajo y las exigencias que impone la maternidad, tales como licencias especiales para asistir al servicio médico, licencia de incapacidad y otro tipo de permisos durante y después del embarazo, las mujeres trabajadoras se encuentran más expuestas al desempleo y a la inseguridad en el trabajo.

Otro sector importante de trabajo femenino se localiza en el trabajo a domicilio. En efecto, alrededor de 400,000 mujeres se dedicaban en 1976 a la fabricación de bienes de consumo como ropa, artículos de cuero, guantes, bordados, joyería, y otros más. (64) Se reconoce que muchas mujeres están obligadas a obtener ingresos para la manutención de ellas y de sus hijos o simplemente para complementar el salario del obrero o empleado; pero, paralelamente tienen la responsabilidad de atender a su familia por lo cual se ven fácilmente enroladas en trabajos a domicilio que les proporciona la posibilidad de conjugar sus necesidades económicas con la responsabilidad social de cuidar de sus hijos, incluso del marido y de los padres como sucede en las zonas de Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, donde las mujeres son las únicas que encuentran más fácilmente empleo en las industrias maquiladoras que se ubican en esas regiones, mientras que el de-

63.- Información proporcionada por el Lic. Emilio Vadillo, asesor técnico de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; México, D.F., noviembre de 1976.

64.- Datos proporcionados por el Departamento de Inspección del Trabajo de Mujeres y Menores, dependiente de la Dirección General de Inspección del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

empleo y subdesempleo prolifera para los jóvenes y padres de familia. Sin embargo, la administración del trabajo tiene la responsabilidad social de actualizar y mejorar los sistemas de registro y control de los trabajadores a domicilio ya que constituyen actividades que propician el abuso de la fuerza de trabajo femenina, en tanto que son destajistas, no perciben seguridad social, reparto de utilidades, primas de vacaciones, primas de antigüedad, gratificación anual y otras prestaciones más que señala la Ley del Trabajo.

8. El comercio emplea a una buena parte de personal femenino: 339.000 mujeres en 1970, es decir, una participación del 13,8% en relación a la población económicamente activa total femenina. El personal se emplea fundamentalmente en oficinas, tiendas de ropa, de perfumes, de artesanías, joyerías, almacenes comerciales, cadenas de autoservicio; en puestos, como secretarías, mecanógrafas, taquígrafas, dependientes, cajeras, pesadoras, y otras tareas relacionadas con esta actividad.

9. Finalmente, un volumen importante de mujeres se dedicaban en 1970 a labores agrícolas (273,000 trabajadoras del campo), es decir, un 11% del total de la población económicamente activa femenina. Se empleaban como jornaleras, pero principalmente en actividades familiares y en las artesanías.

10. El mercado del empleo femenino confronta varios problemas. Por un lado, el índice de natalidad que se advierte en la sociedad 3,5% anual, una proporción

de nacimientos ilegítimos y la depresión de los salarios-reales de las masas laborales del país por el proceso inflacionario, fuerzan a las mujeres y niños a buscar empleos remunerados, o por lo menos, a nivel de subsistencia, a fin de mantenerse ellas y sus familias; por otro, concurren factores de tipo cultural y social quienes determinan, todavía el tipo de educación y de actividades profesionales a que se han de dedicar las mujeres trabajadoras.

Es por ello que las bajas calificaciones y deformación profesional que presentan las trabajadoras son factores que las exponen en mayor medida que los hombres al desempleo y al abuso por parte del capital. También el proteccionismo del trabajo femenino limita, todavía, en muchos países de América Latina, la expansión del empleo productivo y el disfrute de mejores condiciones de trabajo. (65) Es este contexto en que el Congreso de la Unión aprobó en 1974 una iniciativa de reformas enviada por el titular del Ejecutivo Federal para modificar el artículo 123 constitucional, fracciones II, V y IX; y de la Ley Federal del Trabajo, artículos 166, 167, 168 y 169. (66) Las reformas consistieron en abolir algunas trabas-

65.- Para este aspecto véase la Revista Internacional del Trabajo, "El empleo de las mujeres en América Latina", Vol. LII, número 2, febrero de 1956. P. 208-212.

66.- Véase el Diario de Debates del Congreso de la Unión del Período de sesiones ordinarias, diciembre de 1974.

y obstáculos que impedían que un sector importante de proletarias del campo y la ciudad pudiera realizar trabajos-industriales nocturnos y trabajos extraordinarios.

11. Así pues, con las reformas a la legislación queda vigente la protección de la madre trabajadora, girando el cuidado y la inspección laboral en torno a ella y al producto en el período pre y posnatal. Asimismo, permanece el derecho a obtener dos períodos de descanso - obligatorio antes y después del parto; de disfrutar del - salario íntegro durante este período; el de disponer de - dos períodos de descanso de media hora cada uno para amamantar a sus hijos; el de regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no hubiera transcurrido más de un año - a partir de la fecha del parto y a que se computen en su antigüedad los períodos pre y posnatales. Resta una sugerencia por parte del autor a este respecto: que se compute también estos períodos para efectos de la participación de la mujer embarazada en las utilidades de las empresas, en virtud de que este aspecto no está contemplado por la legislación laboral vigente.

12. La administración pública del trabajo - es responsable de vigilar y controlar las condiciones de trabajo de las mujeres trabajadoras, especialmente de la madre y del niño en la etapa de gestación y lactancia; el control de las labores peligrosas e insalubres que pongan en riesgo la integridad de ella y de su hijo. Asimismo, - es responsable del cumplimiento de los salarios, las jornadas de trabajo, las vacaciones pagadas, los descansos - obligatorios, la seguridad social y otras prestaciones so ciales y laborales.

13. La complejidad de las relaciones sociales de producción hace pensar que no bastan las reformas de carácter jurídico para eliminar las barreras que impiden la expansión del empleo productivo femenino y en general, para toda la fuerza de trabajo, independientemente del sexo, y para el goce de mejores condiciones de trabajo. En efecto, es preciso tres condiciones básicas.

a. Incrementar la tasa de inversión bruta en actividades productivas, dando prioridad al uso intensivo de la mano de obra, dependiendo de las necesidades de la composición orgánica de capital, es decir, de la relación capital constante (maquinaria, equipo, edificios y materias primas) y capital variable (salarios y prestaciones).

b. Instrumentar un programa de formación para el trabajo, acorde con los requerimientos de trabajo, puestos y ocupaciones que demanden las empresas públicas y privadas. Habida cuenta de que la participación de las mujeres trabajadoras en los cursos de capacitación es muy escasa. Por ejemplo, en el período 70-76 de la población total que asistió a Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO) apenas si un 5% de ellos estuvo constituida por mujeres, aún cuando los programas de capacitación contemplan aspectos relacionados con las actividades que absorben preferentemente mano de obra femenina: industria químico-farmacéutica, industria del vestido y de la confección, entre otras. (67)

67.- Véase informe de actividades del organismo estatal - Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO) de 1974 1976, p. 18.

c. Finalmente, es necesario incrementar cualitativa y cuantitativamente la organización sindical de las mujeres trabajadoras, participar más activamente en las decisiones sindicales bajo bases democráticas, ya que actualmente su participación sigue siendo raquítica en relación a la importancia que están adquiriendo en el mercado ocupacional. En efecto, de la fuerza total organizada del país, alrededor del 10% son trabajadoras, es decir, - aproximadamente 400,000 mujeres. De las cuales, el 70% - se localiza en el sector industrial, un 20% en el sector-gobierno y servicios y el 10% restante en otras actividades. (68)

4.10 TRABAJO DE LOS MENORES

De acuerdo a la realidad nacional y a las bases que sustentan las funciones de la administración pública del trabajo, este es el único organismo administrativo encargado de aplicar la política laboral en favor de los jóvenes y menores trabajadores. El éxito de esta política depende de la correcta aplicación de las leyes y sus reglamentos, mediante métodos adecuados de programación, control y vigilancia de los centros de trabajo don-

68.- Datos proporcionados por el Lic. Sergio Fernández - de la Barrera, Subdirector de Intermediación para el Trabajo, de la Dirección General del Servicio Público del Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, julio de 1976.

de se halla la fuerza de trabajo infantil, así como a través de campañas tendientes a orientar y sensibilizar a la opinión pública de los problemas y necesidades que afectan a éstos para enmarcar las funciones y responsabilidades de las autoridades del trabajo en este campo de acción.

Desde que se inició en Europa Occidental el empleo de trabajo infantil, a fines del siglo XVIII, como una exigencia del desarrollo capitalista, el trabajo de los menores ha preocupado siempre a los gobiernos. En Inglaterra y Francia se inició la legislación sobre el trabajo de los niños y su realización tuvo repercusión en Bélgica, Alemania, España, Holanda y Estados Unidos de América, cuyos gobiernos comprendieron también la necesidad de expedir leyes que disminuyeran la contratación abusiva del trabajo infantil. (69)

Comenzó pues, a constituirse la doctrina jurídica social, en beneficio del menor, porque tuvieron la convicción de que posee derechos inherentes a su propia

69.- Véase la Revista Internacional del Trabajo, "Desarrollo de la legislación del trabajo de los menores en el Reino Unido"; vol. XLVII núm. I, enero de 1953, y en la misma revista, "Desarrollo de la legislación sobre el trabajo de los menores en algunos países industrializados"; vol. XLVII, núm. 6, diciembre de 1953.

personalidad, que deben ser sancionados por el legislador en razón de sus características sicosociales propias. Se habla así de particularidades físicas y orgánicas del niño que trabaja, se buscan formas para evitar que el menor pierda la educación por el empleo y se empiezan a imponer multas a los patrones que infringen las normas protectoras. Después de un siglo de ensayos-legislativos y de experiencias administrativas en la aplicación de la política laboral y social en favor de los niños y jóvenes trabajadores, los países industrialmente avanzados asientan en sus legislaciones los principios que norman el trabajo de éstos:

- . Edad mínima de admisión al empleo.
- . Examen médico de aptitud para el trabajo.
- . Limitación de la jornada de trabajo y prohibición del trabajo nocturno.
- . Períodos de reposo durante la jornada de trabajo, régimen de descanso semanal y de vacaciones que permitan al menor trabajador reponer la pérdida física y mental resultante de un trabajo continuo.
- . Protección contra los trabajos peligrosos e insalubres, mediante la fijación de altas edades mínimas de admisión al empleo y la enseñanza de métodos de seguridad industrial.
- . Creación de servicios administrativos encargada

dos de controlar la aplicación de la legislación protectora del menor trabajador y de fomentar la política social en su beneficio.

Estos principios y experiencias europeas y norteamericanas despiertan en los países de América Latina movimientos legislativos y administrativos tendientes a proteger a los menores y jóvenes trabajadores. En el México contemporáneo este movimiento se inicia con las leyes del trabajo sancionadas en los Estados de Yucatán y Jalisco, las cuales prohibían el trabajo de los menores de nueve años en toda clase de tareas y permitían las labores de mayores de doce años, siempre que fueran ocupados en oficios compatibles con su desarrollo físico y pudieran asistir a la escuela. (70)

El movimiento social en favor del menor continúa con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931 y se extiende después con la expedición de una ley el 29 de diciembre de 1963, en la cual se modifica y completa aquella elevando la edad mínima de admisión al empleo de 12 a 14 años. Tendencia que se inscribe -

70.- Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, 10 ed., tomo I; México, Edit. Porrúa Hnos., 1970, p. 147.

en el proceso de resolver, en parte, el grave problema del empleo precoz de los niños.

El análisis de las condiciones generales de trabajo de la clase obrera en su conjunto, y en particular de los menores y jóvenes, es un problema complejo, en virtud de la falta de información oportuna y suficiente y por la ausencia de encuestas que respondan a problemas concretos y que arrojen datos fidedignos sobre el particular. Lo que dificulta no solo la descripción y explicación de la realidad. Sin embargo, disponemos de algunos indicadores que obtuve, en gran parte, del censo general de población de 1970, los cuales permiten apreciar algunos aspectos del trabajo infantil y juvenil.

Para efecto del análisis distinguimos tres categorías o grupos de menores y jóvenes trabajadores:

a. Los niños de edad no activa (de 0 a 14 años) cuyo sustento corre normalmente a cargo de la población adulta. Este grupo estaba constituido en 1970 por el 46.2 % del total de la población.

b. Un segundo grupo integrado por niños en edad escolar (de 5 a 14 años), o que idealmente deberían asistir a la escuela. Este estaba constituido al inicio de la década presente por el 20.2 % de la población total.

c. Un tercer grupo de adolescentes en edad de

admisión al empleo (de 15 a 19 años). Este se integraba en el mismo año por el 10.4 % de la población total- (71)

4.10.1 Edad mínima de admisión al empleo.

La edad mínima que señala la legislación del - trabajo para ingresar al aparato productivo es de 14 - años. De los 5 millones de adolescentes en edad de tra- bajar que se censan en 1970, el 15.8 % estaba activo, - es decir, cerca de 1.8 millones de jóvenes. De este - grupo (15 a 19 años), el 38.3 % se localizaba en el sec- tor primario, el 23.1 % en el sector secundario y el - 38.6 % en el sector terciario. (72)

Este grupo se halla en una situación que permi- te relativamente su atención por parte de la administra- ción pública del trabajo en virtud de que el 70.3 % es- taba sujeto a una relación de trabajo asalariado lo - cual permite o facilita la inspección de las condicio- nes de trabajo que disfrutan. Mientras que el segundo- grupo de niños (de 12 a 14 años), únicamente el 57.8 % - estaba asalariado, es decir, 150 mil niños; el resto se distribuía como sigue: un 20.3 % en trabajo familiar no retribuido, un 19.3 % en trabajo por su cuenta y un - 2.8 % en patrones o empresarios. (73) De lo cual se -

71.- Véase cuadro 9

72.- Véase cuadros 10 y 11.

73.- Véase cuadro 12.

desprende que este grupo es donde se ubica un sector - importante de proletariado infantil que no es asalariado y por lo cual es difícil que la administración pública del trabajo pueda controlar y promover la política - laboral y social en su beneficio. Es difícil, en tanto que no constituye un trabajo regular y permanente, trabajo que, por otra parte, no es regulado por contratos o convenios que se sometan a la revisión de las autoridades del trabajo.

Pese a que en América Latina se han instrumentado medidas jurídicas y administrativas orientadas a prohibir, o al menos, a disminuir el empleo precoz de los niños, siguió siendo un problema laboral y social importante que afecta a una buena parte de la fuerza de trabajo del país. En efecto, se advierte que los niños - menores de 14 años que trabajan es porque faltan suficientes oportunidades para asistir a la escuela y por - que las necesidades y miseria de sus familias los obligan a laborar muy tempranamente en cualquier actividad con tal de obtener algunos ingresos y contribuir así al sostenimiento del gasto familiar. La distribución del empleo del grupo de niños de 12 a 14 años es como sigue: el 54.9 % se localizaba en las actividades agropecuarias, el 12 % en actividades secundarias, principalmente en las industrias de transformación con el 10 %; y el 33.1 % restante se dedicaba a labores ubicadas en el sector terciario, principalmente en los servicios - con el 19.1 %.

La mano de obra infantil que se dedica a actividades agrícolas se empleaba como sigue: el 27.5 % como-

jornaleros o peones; el 13.5 % en trabajos familiares— sin retribución, el 10 % en trabajos por su cuenta, y — el 3.9 % restante como ejidatarios. (74) Las condiciones de trabajo de la mano de obra infantil empleada en labores del campo son duras e inequitativas, ya que los niños desde muy pronto tienen que participar en todos — los trabajos de la comunidad a que pertenecen los que — no siempre son compatibles con su edad y desarrollo físico. Además, los ingresos que perciben cuando alquilan su fuerza de trabajo como jornaleros del campo complementan el salario del campesino adulto; a la postre, — las faenas del campo impiden su asistencia a la escuela formal y a los centros de capacitación para el trabajo. Esta situación se modifica al crecer los niños cuando — pueden emigrar del campo a las ciudades para emplearse — como asalariados en actividades industriales, principalmente en las industrias de transformación, en la industria de la construcción y en los servicios. (75)

Las actividades industriales absorben el 12 % — de la mano de obra infantil activa. Pese a lo reducido de la fuerza de trabajo empleada en el sector donde su puestamente se aplica la legislación que prohíbe el empleo precoz de los niños con normas y controles más estrictos que en las demás ramas, la realidad demuestra — que buen número de fuerza de trabajo infantil labora en

74.— Ibid.

75.— Véase cuadro 10.

pequeños talleres, en minas y canteras, en trabajos a domicilio en condiciones de vida y de trabajo inseguras y mal remuneradas. Las razones del empleo precoz han sido estudiadas por la administración del trabajo y se ha reconocido que la pobreza de la familia es la causa principal que impone el empleo asalariado del niño.

En relación a las actividades terciarias, los datos de los censos resultan incompletos para poder medir el volúmen del empleo de los niños. En el sector comercio, los datos abarcan únicamente al personal infantil empleado en los almacenes y tiendas, pero no toca los servicios: el trabajo de los bastidores, el de los llamados "cerillos" y otros similares. Asimismo, el trabajo ambulante tan extendido en las grandes ciudades no se ha registrado y cuantificado en forma exacta.

Sin embargo, resulta que los pequeños oficios callejeros se ejercen en forma independiente sobre todo por niños que escapan al control de los padres y que tratan de ganar por ellos mismos su sustento. A menudo la propia familia lo asocia a su negocio ambulante o lo impulsa a obtener ingresos por uno u otro medio, pero esta actividad se presta al abuso del menor por elementos extraños a su familia, que le asocia a sus actividades no siempre "honradas". Así, el trabajo callejero de los niños se desliza hacia el vagabundeo, la mendicidad y la explotación. A este respecto, la función de la administración pública del trabajo y de otros organismos sociales y administrativos encargados de vigilar el empleo callejero, es bastante limitado. Se con-

cretan únicamente a regular las condiciones y los lugares donde pueden prestar sus servicios, pero no se propicia su organización con el objeto de uniformar las tarifas de sus servicios o trabajos prestados, así como - el de promover su incorporación al régimen de seguridad social, al fondo de la vivienda y otras prestaciones sociales. (76)

Otra actividad del sector terciario es el servicio doméstico, donde se emplea a un buen número de niños y jóvenes trabajadores. Aún cuando esta actividad supone trabajos "fijos", no significa que sean trabajadores de planta o permanente, en virtud de que están sujetos al criterio arbitrario del patrón. Mientras que por otra parte, son trabajos que se sustraen al control de la Inspección del Trabajo, por lo cual no se puede determinar, ni inspeccionar las condiciones de trabajo de la mano de obra infantil, ni tampoco controlar la edad mínima de admisión al empleo. Por eso, no es fácil sancionar la violación a los reglamentos que regulan el trabajo de los menores.

4.10.2 El proceso de admisión al empleo.

El proceso consiste en que el empleo de un menor o de un adolescente depende de la autorización expedida por la administración pública del trabajo, la cual

76.- Véase Excélsior 21 de mayo de 1975, sobre "situación laboral de los menores y mujeres trabajadoras".

sirve para comprobar y controlar las condiciones de trabajo en que tiene lugar el empleo: prohibición del trabajo nocturno y extraordinario, empleo en trabajos peligrosos e insalubres, descanso mínimo y vacaciones pagadas, salarios mínimos y seguridad e higiene en el trabajo.

La autorización está sujeta a varias condiciones:

a. Presentación de documentos para comprobar la edad del solicitante a fin de evitar los empleos precoces.

b. Certificado médico de aptitud física para el empleo sujeto a revisión periódica por parte de la Inspección del Trabajo, el cual se realiza con el objeto de verificar la compatibilidad física y mental del niño con las labores que realiza y para prevenir riesgos de trabajo.

c. Consentimiento expreso del padre o tutor, o en su caso de las autoridades del trabajo y municipales.

La autorización se expide generalmente en forma de una cartilla de trabajo a la que además de indicarse los elementos de identidad personal y las pruebas presentadas para la comprobación de las condiciones de admisión, se mencionan las condiciones de trabajo siguientes:

- Horarios de trabajo. La fijación y limita -

ción de las jornadas de trabajo es indispensable en toda política de protección a los menores trabajadores. - De allí que la legislación del trabajo nacional señale la jornada máxima de 6 horas para los menores de 16 años.

- Horario extraordinario. La Ley Federal del Trabajo prohíbe la utilización de los menores de 16 años en horas extraordinarias. El objetivo de esta disposición es limitar el tiempo de trabajo y brindar al menor tiempo para su instrucción general y para el trabajo, para el deporte y la recreación.

.. - Trabajo nocturno. La legislación citada prohíbe los trabajos nocturnos industriales de los menores de 18 años.

- Descanso y vacaciones. El artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo señala que los jóvenes menores de 16 años gozarán de un período anual de vacaciones pagadas de 18 días laborables por lo menos, quedando abierta la posibilidad de aumentar esos días. Así mismo, se dispone que está prohibido el trabajo en los días domingos y en los descansos obligatorios. En caso de violación a esta disposición el patrón debe pagar un salario doble.

- Salarios. Cuando los salarios de los menores trabajadores no son fijados en los contratos colectivos, o cuando no pasan por un período de aprendizaje, por lo común son bajos. Sin embargo, los inspectores deben vigilar que éstos no sean inferiores al mínimo legal para la región u oficio convenido.

- Seguridad e higiene. Es esencial asentar en la cartilla de trabajo las condiciones específicas de seguridad e higiene que deben reunir los trabajadores - desempeñados por los menores. Esto, con el objeto de evitar riesgos profesionales que perjudiquen su salud y desarrollo físico.

- Por último, queda prohibido el trabajo de los menores en aquellas actividades que especifica el artículo 175 de la Ley Federal del Trabajo, esto es, en trabajos insalubres y peligrosos, trabajos ambulantes (salvo autorización de la Inspección del Trabajo) y en centros industriales después de las diez de la noche.

4.10.3 Control en el proceso de admisión al empleo -

El control se inicia en el momento en que se expiden las autorizaciones para admisión al empleo y se registran en los archivos temporales y permanentes que debe tener el Servicio Nacional de Administración Pública del Trabajo. En los primeros archivos se puede guardar información relativa al volúmen actual de fuerza de trabajo infantil y juvenil, condiciones de trabajo, centros de trabajo donde prestan sus servicios e inspecciones realizadas. En los segundos, se guarda aquella información relacionada con aspectos fijos del menor trabajador, tales como: certificados de aptitud física para el empleo, revisiones periódicas del estado de salud y desarrollo físico del menor; compatibilidad física y tipo de trabajo; altas y bajas. La organización adecua

da de la información permite la pronta localización y - el fácil control de las condiciones de trabajo de los - menores trabajadores. Se advierte, sin embargo, que el control de los permisos para el empleo de los menores - es insuficiente. En efecto, por un lado encuentro que - la autorización es obligatoria en los trabajos del campo y los servicios pero no se cumple por insuficiente - información y deficiente organización de la misma para - controlar los centros de trabajo donde prestan sus servicios la fuerza de trabajo infantil. Por otro, se observa que en las industrias y el comercio organizado el permiso de admisión al empleo se cumple en forma más rigurosa pero no tanto porque la Inspección del Trabajo - sea eficiente, sino porque al capital industrial y comercial no les es rentable el alquiler de la fuerza de trabajo infantil en las condiciones que estipula la Ley Federal del Trabajo.

Es evidente la preocupación para la administración pública del trabajo los problemas que implica el - empleo precoz de los niños, quien suele vacilar al restringir el permiso de empleo en interés del niño y la - necesidad de tomar en cuenta las condiciones socio-económicas de su familia y las necesidades de su propia subsistencia. La operación es, pues, delicada ya que se - tienen que estimar varios factores antes de tomar la decisión. Estos factores son de tres tipos: primero, se tiene que considerar la necesidad que tienen miles de - niños de obtener ingresos que les permita la manutención única o complementaria de su familia. Segundo, las restricciones que impone la Ley Federal del Trabajo - -

en la contratación de los menores desalienta prácticamente su incorporación al trabajo. Tercero, un mercado ocupacional tan raquítico como el nuestro con una tasa de 9 millones de desempleados hace incosteable para los empresarios la contratación de menores y jóvenes, prefiriendo el empleo de adultos para evitarse problemas con las autoridades laborales y el Seguro Social.

4.11 Higiene y Seguridad en el Trabajo

El control de la seguridad e higiene en el trabajo por parte de la administración pública del trabajo tiene por objeto prevenir los riesgos que ocasionan las enfermedades y accidentes profesionales a la clase obrera. Para cumplir esta función, la administración pública del trabajo se apoya en disciplinas como la medicina del trabajo, ingeniería industrial y en minas, sociología y psicología industriales, fisiología del trabajo, toxicología industrial y derecho del trabajo.

Los principios jurídicos y sociales que regulan las bases de seguridad e higiene ocupacionales se encuentran en el artículo 123 de la Constitución General de la República, fracciones XV y XVI, en la Ley Federal del Trabajo vigente, artículo 132, fracción I, y artículos 509 y 510 que norman el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.

Pese a la infraestructura jurídica e institucional creada por el Estado Mexicano para implantar una pp

lítica de seguridad e higiene, los resultados arrojan un saldo no muy favorable en tanto que los riesgos de trabajo significan un problema laboral y social de primer orden en virtud de las pérdidas humanas y materiales que implican. En relación a este balance, un dirigente de la Confederación Nacional de las Comisiones Industriales (CONCAMIN), expuso en el Segundo Congreso Nacional de Comisiones Mixtas Permanentes de Seguridad e Higiene que, "por lo que toca al sector patronal, ha habido falta de interés por la productividad del trabajo, falta de conocimientos, desconfianza y perjuicios en relación con la eficacia y el valor de los programas de salud ocupacional. Deficiencias éstas que han hecho que se piense como no redituable en nuestro medio la inversión que se hace para promover la salud de los trabajadores". (77) Por parte del sector oficial, agrega el mismo dirigente, "ha faltado labor de promoción y divulgación de los beneficios de la mencionada salud ocupacional. No hemos contado con una adecuada investigación y asesoría técnica que nos merezca, a trabajadores y patronos por igual, suficiente confianza". (78).

77.- Declaración de Humberto Escoto Ochoa, Director General de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), en la apertura del Segundo Congreso Nacional de Comisiones Mixtas Permanentes de Seguridad e Higiene, publicado en la Revista Mexicana del trabajo, 1975.

78.- Ibid.

Esta aseveración es cierta, pero hay una razón de fondo en todo ello. En la historia del capitalismo mundial, los poseedores de los medios de producción emplean por igual en países metropolitanos y dependientes, la explotación del trabajo a través de la plusvalía absoluta, es decir, a través de la intensificación y prolongación de las jornadas de trabajo, como un mecanismo de acumulación de capital. En países de acumulación originaria como Inglaterra y Francia, la extracción de valor a través de la plusvalía absoluta se da en toda la revolución industrial, recuérdense los casos de jornadas de trabajo de 14 o 18 horas, las condiciones de insalubridad y falta de seguridad en que laboraban lo mismo las mujeres que los niños. Posteriormente, el capitalismo inglés transitó y explotó nuevas formas de extracción de valor a través de la plusvalía relativa, es decir, a través del incremento de la productividad del trabajo, o lo que es lo mismo, a través de la reducción del tiempo de trabajo necesario y del incremento del tiempo suplementario de trabajo. Objetivo que se alcanza cuando se incorpora la máquina a la fábrica. En otros términos, el tiempo de trabajo socialmente necesario se refiere a aquel tiempo en el cual el obrero crea su propio valor, o sea, su salario, que le permitirá reproducirse como clase subordinada. Mientras que el tiempo de trabajo suplementario, se refiere a aquella parte del tiempo de la jornada en la cual éste crea el plus trabajo, o trabajo no pagado. La extracción de valor por medio de la plusvalía relativa, es posible en la medida en que se mejoran los sistemas de organización del trabajo en la fábrica, y esto, sólo es posible cuando se subordina el avance tecnológico y científico a las relaciones de producción capitalistas.

En el régimen de plusvalía relativa el capital-obtiene y extrae valor excedente, es decir, plus-trabajo, no prolongando las jornadas de trabajo, sino a través - del mejoramiento y revolución de los métodos de producción, a través de la utilización óptima de los recursos disponibles.

La transición del régimen de plusvalía absoluta al régimen de plusvalía relativa se da en el momento en que el capital y el Estado liberal se dan cuenta que el desarrollo de las fuerzas productivas impone límites a la prolongación excesiva de las jornadas de trabajo impuesto por las condiciones físicas y sociales en que vive la clase obrera, situación que inclusive obstaculiza la reproducción del capital y de la propia clase obrera, al diezmarse la población de Europa Occidental por la insalubridad y falta de higiene en los centros de trabajo, jornadas agotadoras y el cansancio crónico que provoca la producción. (79)

En el desarrollo del capitalismo mexicano la explotación del trabajo a través del régimen de plusvalía absoluta en una constante; fenómeno que se manifiesta por medio de los riesgos de trabajo que se producen en los centros de trabajo. En efecto, las condiciones generales de trabajo que privan en una formación social determinada reflejan el tipo de extracción de valor

79.- Carlos Marx, "Las condiciones de trabajo", en el capital. Op. Cit. t.1

y las formas de acumulación que se dan en las relaciones sociales de producción. Un indicador que permite conocer las formas de extracción de plusvalía y el modelo de acumulación que se dan en una formación social determinada, es justamente los riesgos de trabajo, hipótesis que trataremos de comprobar mediante el análisis estadístico.

Antes de proceder el análisis vale destacar que las estadísticas sobre riesgos de trabajo (enfermedades y accidentes profesionales) que se reportan, y por lo tanto, se registran en el Instituto Mexicano del Seguro Social son insuficientes en tanto que no se tienen controlados todos los centros de trabajo, fundamentalmente trabajos a domicilio, talleres y fábricas clandestinas por parte del Instituto y la Inspección del Trabajo.

4.11.1 Accidentes de trabajo

I. En el período comprendido de 1965 a 1972, los accidentes de trabajo en México se incrementaron en un poco más de 100 mil casos al pasar de 186 mil a 300 mil casos respectivamente, con una tasa de incidencia (accidentes por cada 100 trabajadores expuestos) de 9.3 a 10.5. Esto es, de cada diez trabajadores uno se accidenta anualmente. (80)

80.- Véase cuadro 13.

2. Desglosando los accidentes de trabajo por ramas industriales observo que las tasas de frecuencia más altas corresponden a la siderúrgica y fundición con 115.36; a la industria textil con 101.36; a la industria maderera y mueblera con 96.12; a los ingenios azucareros con 92.63; y a la fabricación de productos metálicos, maquinaria y herramientas con 92.09. Para asombro mío, la industria de la construcción registra una tasa de 64.33; la cual es baja si atendemos al hecho de que es la actividad económica que emplea permanentemente en el ciclo de las obras públicas, a fuerza de trabajo campesina, principalmente subocupados agrícolas. (81) La relación se establece en el momento en que campesinos y jornaleros terminan las faenas agrícolas y emigran a las ciudades para enrolarse como peones y obreros, principalmente en obras de la construcción. Después, al término de éstas, regresan nuevamente a las labores del campo para establecerse así una movilidad dinámica de fuerza de trabajo campo-ciudades. Por lo cual, numerosos contingentes de obreros de la construcción escapan al control del Seguro Social y de la Inspección del Trabajo. En efecto, en 1973 de una población de más de medio millón de trabajadores de la construcción, únicamente el 7.2 % se hallaba asegurado, es decir, 53 mil trabajadores. (82)

81.- Véase cuadro 14.

82.- Véase el cuadro 14.

3. La severidad de los accidentes se denota - por tres indicadores: a. Días de incapacidad; b. Incapacidades permanentes; c. Defunciones.

a. En 1965, las incapacidades subsidiadas por el IMSS constituyeron 2802.6 millones de días; en 1972, las incapacidades ascendieron a 4787.5 millones de - - días, con un promedio de 16 días por caso en ambos - años. (83)

b. En 1972, por cada 100 accidentes el 1.8 constituyó incapacidades permanentes. (84)

c. En relación a las defunciones provocadas por accidentes de trabajo, en 1965 y 1972 respectivamente, - se registraron 2 muertes por cada 100 accidentes ocurridos. En los mismos años, las tasas de gravedad son de 0.818 y 0.848 respectivamente. La tasa de gravedad indica la severidad de las lesiones por millar de horas trabajadas, la cual se obtiene dándole un peso o val or de mil a la incapacidad permanente y a la muerte, calculadas en días de incapacidad. Por otra parte, estos datos indican que las condiciones de higiene y seguridad

83.- Véase el cuadro 16.

84.- Véase el cuadro 17 .

en México son bastantes delicadas y peligrosas para el conjunto del proletariado industrial, y aún para el resto de los trabajadores localizados en el campo y en los servicios, quienes padecen directa y permanentemente - los riesgos de trabajo latentes en la organización de - la producción, circulación e intercambio de los bienes y servicios (85).

4. Analizando los accidentes de trabajo por entidades, se observa que en el Distrito Federal y el Valle de México ocurren el 35.3 %; en Nuevo León el 8.8 % en Jalisco el 8.5 % y en Veracruz el 7.3%; representando en su conjunto el 52.9 %, del total de accidentes de trabajo que ocurren en el país. El ferómero se ubica - pues, en los centros fabriles por excelencia. (86).

5. En relación a las regiones del cuerpo afectadas por los accidentes de trabajo, se observa que el 46 % son lesiones en las manos, el 15.6 % repercute en pies y el 7.5 % afecta a ojos; constituyendo en su conjunto el 70 % de las zonas del cuerpo lesionadas. (87)

6. Finalmente, en relación a los accidentes - de trabajo, según el tipo de lesión sufrida, se observa

85.- Ibid.

86.- Véase el cuadro 18

87.- Véase el cuadro 19

que el 42.7 % son heridas, el 21.5 % son contusiones — y el 6.9 % son esquinces; constituyendo en su conjunto el 71%. (88).

4.11.2 Enfermedades profesionales

Se carece de información veraz y precisa en el IMSS y en la Secretaría del Trabajo sobre el estado actual de las enfermedades provocadas en el trabajo. No obstante existen casos que se reportan periódicamente al Seguro Social, a la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo y a la Dirección General de Inspección del Trabajo. En efecto, la revisión de estos reportes demuestra que es importante el número de casos de enfermedades profesionales producidas en el trabajo, cuyos orígenes son diversos: físicos, químicos, biológicos, psicológicos y por la organización del trabajo en el interior de las empresas.

Se encuentran casos de neumoconiosis, silicosis, intoxicaciones por óxido de carbono, bronquitis y enfisemas que afectan, estas últimas, a trabajadores de minas y canteras, cuyo ejemplo patente son los mineros de Coahuila, en la región carbonífera, Evaristo, de Ranche

88.- Véase el cuadro 20.

rias y Tiros 6 de Nueva Rosita. (89) Sorderas profesionales causadas por ruidos y vibraciones, dermatitis originadas por el uso de sustancias químicas tóxicas como estabilizadores y plastificadores empleados en la fabricación de materias plásticas; el saturnismo provocado por el plomo empleado en la industria metal mecánica, - fibrosis pulmonar provocada por la fabricación de materiales con aluminio y enfermedades provocadas por el uso de disolventes industriales, y otras muchas más.

Sin embargo, los trabajadores de la industria no son los únicos que sufren riesgos de trabajo, también los jornaleros y asalariados del campo, el comercio y los servicios están expuestos a ellos, quizá no con el grado de severidad y frecuencia que en la industria, pero de todas formas conviene prevenirlos para disminuir los efectos que provoca en el trabajador. Efectivamente, por información que llega a poder de los inspectores de trabajo se observa que trabajadores del campo experimentan a menudo riesgos de trabajo provocados por el uso de pesticidas elaborados a base de fósfo

89.- Véase Excélsior "50 a 60 accidentes por mes en las minas de Coahuila" del 5 de abril de 1974, p. 17 A. y también Foro Excélsior, "Se comenta la muerte en las minas" del 2 de julio de 1973.

ro e insecticidas organoclorados que tienen un grado tóxico peligroso para la salud humana. Accidentes provocados por el uso de maquinaria y equipo. Empleados en las faenas del campo de alto riesgo. Estos datos no se registran en las estadísticas oficiales por el hecho de que no existe control del trabajo en el campo y porque el Seguro Social afilia únicamente al 1.2 % de la fuerza de trabajo que labora en las actividades primarias.-(50)

4.11.3 Prevención de riesgos

En México es responsabilidad de la administración pública del trabajo el control y mejoramiento de las condiciones de higiene y seguridad en las empresas para lo cual se apoya en las Comisiones Mixtas de Higiene y Seguridad y en los departamentos de seguridad industrial de las mismas. Las autoridades laborales tienen dos funciones al respecto: de control y de asesoría.

1. Las funciones de control consisten en vigilar y verificar cuatro aspectos básicos de la organización interna del trabajo que son fuente de todo riesgo laboral:

a. Maquinaria, equipo y herramientas. La administración pública del trabajo está facultada para revisar y autorizar el funcionamiento de estos factores necesarios para el proceso productivo nacional. El control se establece antes de que empiece a operar y duran

te su funcionamiento. Sin embargo, es en el momento de diseñar las máquinas y herramientas cuando debe tenerse presente la idea de prevención (91) En efecto, la seguridad debe concebirse no como una intervención posterior cuyo objeto sería adaptar a la máquina un dispositivo - de protección mecánico independiente de su estructura, - sino como una de las ideas fundamentales de la concepción misma de la máquina. Además de la seguridad cuyo objeto consiste en producir máquinas intrínsecamente seguras. La ergonomía viene a cumplir un papel importante para la adaptación de las máquinas y herramientas a las condiciones fisiológicas y psicológicas de los trabajadores, cuyo fin es reducir la fatiga y favorecer su rendimiento. Se trata pues, de un sistema interdisciplinario que basándose en el conocimiento de las capacidades y limitaciones físicas, neurosensoriales y síquicas del trabajador, se orienta a la adaptación de la organización interna del trabajo a las exigencias y necesidades psicofisiológicas del mismo. (92)

91.- La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó - durante su 47a. reunión dos instrumentos internacionales: El convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119); y la Recomendación sobre la protección de la maquinaria, (1963) (número 118).

92.- Véase la "Ergonomía: Un método científico para adaptar el trabajo al hombre", en la Revista Internacional del Trabajo, Vol. LXIII, núm. I, enero de 1961.

Sin embargo, topamos con un problema esencial - que consiste en que los bienes de producción que requiere y emplea el aparato productivo nacional se importan, lo cual impiden que las inspecciones nacionales del trabajo influyan en el control del diseño y construcción - de maquinarias y herramientas intrínsecamente seguras y congruentes con nuestra realidad laboral.

b. Medio Ambiente. El ambiente en el trabajo - está compuesto por los edificios, instalaciones electro-mecánicas, montacargas, pasadizos, calderas y recipientes sujetos a presión, ventilación, iluminación, ruidos, limpieza en general, armarios adecuados, casas cuna, - servicios médicos; estaciones de primeros auxilios, refractarios y otros elementos más. La función de la administración pública del trabajo consiste en verificar que estas instalaciones reúnan condiciones mínimas de - seguridad e higiene, ya que suelen constituir fuente de riesgos de trabajo.

c. Métodos de trabajo. Sobre este aspecto, la intervención de la Inspección del Trabajo consiste en - asesorar e intercambiar información con las Comisiones de Seguridad e Higiene que funcionan en las empresas sobre aquellos métodos de trabajo que destacan en las visitas ordinarias de los inspectores y que son adversos para la salud e integridad física del trabajador.

d. Factor humano. Buena parte de los riesgos de trabajo que se registran en las industrias encuentran su origen en el factor humano que atiende de los -

programas de seguridad. En efecto, sucede con frecuencia que los obreros son negligentes a usar el equipo de protección; en otros casos porque el trabajador no es asignado al puesto o trabajo adecuado a sus habilidades y experiencias, y en otros más, se debe a la ausencia de programas de capacitación en el trabajo y en materia de seguridad. Una buena dosis de responsabilidad es para el obrero, pero es fundamentalmente del patrón y de los sindicatos quienes deben instrumentar sistemas de prevención de riesgos. En estos casos, la administración pública del trabajo debe invariablemente exigir que las empresas dispongan del equipo de protección necesario para sus trabajadores y a estos que los utilicen en la forma y en las horas de trabajo indicadas.

2. Función de asesoría.

La administración pública del trabajo está facultada para informar y asesorar a patrones y trabajadores sobre aquellas medidas de carácter técnico que mejoran los programas de seguridad e higiene en el trabajo, apoyándose para ello en las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene que disponen los artículos 509 y 510 de la Ley Federal del Trabajo. De acuerdo con estas disposiciones, los inspectores del trabajo están facultados para integrar de inmediato a estas comisiones en las empresas que visiten y vigilar y asesorar su funcionamiento. En 1973 únicamente 3,600 de un total de 10,000 empresas de jurisdicción federal, habían integrado Comi -

siones de Seguridad e Higiene o sea, sólo el 38 % del total. (93)

De acuerdo a los artículos señalados es obligación de todas las empresas la integración de Comisiones de Seguridad e Higiene, cuyas funciones son: investigar las causas de los accidentes y enfermedades de trabajo; vigilar el cumplimiento de las disposiciones que indican la Constitución General de la República, la Ley Federal del Trabajo, los reglamentos respectivos y los convenios y recomendaciones internacionales; proponer las medidas pertinentes y hacer del conocimiento de los patrones e inspectores del trabajo las violaciones a las disposiciones con el fin de prevenir los riesgos de trabajo.

Estas comisiones son independientes de los departamentos de Higiene y Seguridad Industrial de las empresas y de los sindicatos, pudiendo constituirse por voluntad de los trabajadores, o a intervención del inspector del trabajo, sin que se requiera ningún formalismo para ello. Sin embargo, el acto de integración no debe convertirse en mero legalismo, sino que el inspec-

93.- Datos proporcionados por el Director General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el Segundo Congreso Nacional de Comisiones Mixtas Permanentes de Seguridad e Higiene, publicado en la Revista Mexicana del Trabajo, op. cit.

tor debe imprimir agilidad y eficacia a sus funcionamiento, a efecto de prevenir efectivamente los riesgos laborales. además, los inspectores tienen la función de señalar a sus interlocutores las medidas de prevención a que debe prestar atención cada empresa en particular de acuerdo a los riesgos que le son propios.

La función de asesoría que presta la administración pública del trabajo al capital y al trabajo consiste, aparte de integrar y vigilar el funcionamiento de las Comisiones de Higiene y Seguridad, en promover programas de prevención de riesgos. En la elaboración y ejecución de los programas deben intervenir las siguientes partes: la Inspección del Trabajo, la Dirección de Medicina y Seguridad en el Trabajo, la Comisión de Higiene y Seguridad, el Sindicato, el Departamento de la Seguridad Industrial en las Empresas y también los supervisores de línea de éstas.

Se incluye al supervisor de línea por el hecho de que si el inspector y la comisión investigan, aconsejan, vigilan y dictan medidas de seguridad e higiene en el trabajo, empero si aquellos no participan en el programa, las medidas finalmente fracasan. En efecto, el supervisor es el enlace entre los subordinados y superiores, es él quien tiene la clave de la seguridad, ya que está directamente ligado a los trabajadores.

El programa debe contener los puntos mínimos siguientes:

- Capacitación en materia de prevención de riesgos a los miembros de la comisión. —

- Análisis del ambiente de trabajo compuesto por las instalaciones y la distribución de las mismas en el proceso de producción. —

- Evaluar si el equipo de protección es suficiente y funcional, y se adapta a las necesidades internas de la organización del trabajo. —

- Capacitación del personal en el campo de las medidas de seguridad e higiene que se dicten.

- Capacitación del personal en sus trabajos y en el manejo adecuado de las máquinas, materiales y equipo de protección para prevenir riesgos. —

- Inspecciones iniciales, periódicas y extraordinarias para prevenir riesgos.

- Investigación permanente de los accidentes y enfermedades del trabajo para determinar las causas y prevenir las repeticiones.

- Instrumentar los medios adecuados para implantar el programa como: señales, posters, tarjetas, películas y otros medios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Definición de Política Laboral.

Para definir el concepto se parte de los objetivos que persigue la administración pública del trabajo en la sociedad. Es decir, el concepto de política laboral es flexible y específico, el cual depende del tipo de relaciones sociales de producción que existan en un momento histórico determinado. Así, por ejemplo, la política laboral en el feudalismo será distinta a la que se implanta en el capitalismo o en el socialismo. Cada período histórico manifiesta la necesidad de diferentes tipos de políticas laborales, según sean las existencias de las relaciones de producción que las sustentan.

En el capitalismo, la política laboral aún no es uniforme, depende también del nivel de industrialización alcanzado y del desarrollo de las organizaciones sindicales y políticas de la sociedad. De esta forma la política laboral es diferente en un país altamente industrializado como Estados Unidos, Alemania, Francia o Japón a otros de menor desarrollo como México. Una de las diferencias consiste en que en esos países los Estados son menos paternalistas que el nuestro, es decir, la expresión de la lucha de clases es más amplia, es menos controlada, es más abierta que aquí. Por ejemplo, en Estados Unidos y en Canadá las condiciones de trabajo no están tan reglamentadas legislativamente co-

mo en los países latinoamericanos. En aquéllos la — negociación colectiva está más avanzada y menos restringido el derecho de huelga, lo cual permite que varias — condiciones de trabajo se discutan directamente en los — contratos colectivos de trabajo como: salarios, indemnizaciones por antigüedad y despido, vivienda para los — trabajadores, licencias y permisos con goce o sin goce — de salario, días de descanso, vacaciones, períodos de a — prendizaje y de capacitación. En México, esto también — es negociable únicamente que la organización sindical — es incipiente (25% de la población económicamente activa) en relación al poder del capital, lo cual obliga — a la intervención del Estado en "defensa" de los intere — ses del contingente de trabajadores no organizados y — aún de los organizados. La relación determina que en — nuestro país y en toda América Latina tengamos códigos — de trabajo donde se reglamenta hasta el detalle las re — laciones obrero-patronales. (1)

Otro aspecto es que la conciliación es facultativa en los Estados Unidos, donde los empleadores y los sindicatos deciden libremente recurrir o no recurrir al Servicio Federal de Mediación y Conciliación o a instituciones análogas establecidas en el ámbito de los estados; y es en cambio obligatoria en el Canadá y en la mayor parte de los países de América Latina. En estos últimos, se dispone que no puede declararse una huelga o un cierre patronal sin que se hayan agotado los procesos de conciliación. La legislación prevé asimismo, un sistema de arbitraje voluntario, como recurso alterno — al fracaso de los intentos de conciliación. La política laboral la entiendo como el mecanismo que orienta y

regula el curso de acción de las relaciones entre los -
empleadores y los trabajadores, constituyéndose en el -
instrumento mediante el cual la Administración Pública-
del Trabajo vigila y controla las relaciones de produc-
ción existentes. Su función consiste en preservar la -
paz social para facilitar la acumulación y reproducción
del capitalismo.

5.2 Tendencias de la Política Laboral.

La política laboral que se viene diseñando en -
México en los últimos 40 años, se ha polarizado en dos-
extremos opuestos: por un lado, esta la corriente que -
le otorga prioridad a la inversión, a la productividad-
y a la capitalización pero excluye o subordina las nece-
sidades y problemas sociales de los trabajadores, del -
proletariado en su conjunto. Por ejemplo, la política-
laboral que se ha diseñado para el sexenio 1976-1982, -
responde a esta premisa. En efecto, se formuló a necesi-
dades de estabilidad monetaria, de costos de producción
y de acumulación acelerada, a través de liberación de -
precios (léase inflación), congelación de salarios y -
atractiva rentabilidad para las inversiones. Concreta-
mente se dispuso una barrera salarial que va del 10 al-
15 % de incremento anual, mientras la tasa de inflación
es del orden anual del 20 al 25 %, lo cual implica que-
la recuperación de la crisis se está gestando a costas-
de los salarios reales y deprimiendo los niveles de vi-
da del sector laborante del país. (2)

La política de empleos responde al mismo objetivo que la política salarial. En el intervalo de 1976 a 1977 se registraron 380 mil trabajadores cesantes o despedidos del trabajo, de los cuales el 40 % pertenece al sector productivo, o sea 152 mil obreros de las industrias de la construcción, automotriz, metalmeccánica, textil, zapatera, electrónica y otras. El otro 60 %, o sea 228 mil trabajadores pertenecen al sector improductivo, es decir, personal de la administración pública - federal, transportes, comercio y servicios. En el mismo intervalo de tiempo se crearon 176 mil nuevos empleos, principalmente en la industrias extractivas, minería, petrolera y petroquímica básica. Si a esto le agregamos que es necesario crear aproximadamente 1 millón de nuevos empleos anualmente, nos da un balance negativo con más de 1 millón de desempleados, que se vienen a sumar el "ejército industrial de reserva" de la sociedad mexicana.

La otra doctrina, opuesta a la anterior, fue la que se instrumentó en el régimen anterior y consistió básicamente en elevar las prestaciones sociales del proletariado por encima de la inversión productiva, la cual reflejaba ya síntomas de depresión, así como el Producto Interno Bruto (PIB) el cual creció en 3.5 % en promedio; registrándose procesos inflacionarios del orden del 23 % anual, en promedio, profundizando la dependencia del país. (3).

Existe otra tésis que yo denomino como desarrollo equilibrado e integral, que sostiene la posibilidad de conjugar las necesidades sociales del proletariado - con los requerimientos y disponibilidad económica del - desarrollo. Sin embargo, esta teoría requiere de un mo- delo de desarrollo que permita la utilización total de- los recursos humanos, naturales y de capital y ponerlos a trabajar en tal sentido que permita el crecimiento - del producto con su correspondiente distribución de ri- queza, generación de empleos y salarios adecuados para- la ampliación del mercado interno. Para ello es neces- ario un plan nacional de desarrollo con objetivos y me- tas precisas a corto mediano y largo plazos. En este - esquema la política laboral, se diseñaría para apoyar - la producción y propiciar la participación de los traba- jadores en el proceso productivo y distributivo de la - riqueza socialmente generada. Para el diseño e implan- tación de una política laboral que satisfaga efectiva - mente las necesidades del desarrollo integral, es neces- ario corregir un conjunto de situaciones que la defi- nen actualmente:

1. Es una política de marcado sentido tutelar.
2. Ha centrado su atención en el sector moder- no y formal de la economía, la cual ha resultado rela- tivamente benéfica para los asalariados, especialmente- para los sindicalizados.
- 3.- Ha influido en los contrastes que se obser-

van en el desarrollo social urbano y campesino y en las actividades económicas, destacándose mayor productividad industrial en divergencia con la baja productividad agrícola, sobre todo de las áreas campesinas.

4. Produjo la fragmentación de la clase trabajadora en cuanto a organización, salarios, condiciones de trabajo e intereses de clase.

5.- La existencia de un ejército creciente de desempleados y subempleados al margen de los beneficios de la política laboral y social. Se estima hoy en 7 millones la cuota de desempleados disfrazados y de 2 millones la de desempleados abiertos (Ver cuadro siguiente y Glosario del Esquema).

6. La división del Artículo 123 Constitucional en dos apartados, el "A" y el "B" provocó la separación y dispersión de la clase trabajadora, impidiendo la unificación de sus organizaciones, de sus intereses, estrategias y tácticas de lucha política comunes; impidiendo asimismo, la aplicación de una política laboral uniforme y congruente con el desarrollo social. Esta situación se agudizaría en caso de sancionarse y promulgarse la iniciativa de reformas del Rector de la UNAM, Dr. - Guillermo Soberón, consistente en anexar un apartado - "C" al ya mutilado Artículo 123 Constitucional, en el cual se crearían las bases para reglamentar las relaciones laborales de los trabajadores universitarios, en cuyo fondo está el objetivo de aislar a estos de la clase obrera y negar el derecho de huelga a que tienen lugar.

7. La existencia de una cantidad enorme de trabajadores que realizan actividades manuales pero que no están calificados, es decir, les falta capacitación para la realización más eficiente de sus trabajos. Se estima que en el sector industrial hay 868 mil trabajadores calificados, es decir, 23.9 % de los cuales aproximadamente 700 mil se localizan en el área de producción y 168 mil están en el área de apoyo y servicios a la producción; o sea, que representan el 80.6 % y el 19.4% respectivamente. En resumen, los trabajadores que realizan actividades manuales y están calificados representan el 23.9 % del total de la fuerza de trabajo que labora en el sector industrial. (Ver cuadro siguiente y -Glosario del Esquema).

8. En consecuencia, los trabajadores que realizan actividades manuales y que no están calificados representan el 76.1 % de la fuerza de trabajo que labora en el sector industrial. Esto significa que más de 2 millones de obreros no están preparados profesionalmente, son trabajadores generalistas. (Ver cuadro siguiente y Glosario del Esquema).

9. Un poco más de 3 millones de trabajadores - del sector industrial efectúan trabajo manual, representando el 84.4 % mientras que el 15.6% restante realiza trabajo intelectual, esto es, un poco más de medio millón de trabajadores.

10. La existencia de un porcentaje de fuerza - de trabajo con bajos salarios; incluso inferior al mínimo legal. En efecto, la población económicamente activa se estima actualmente en 16 millones de los cuales - el 45 % o sea, 7.2 millones están sujetos al régimen legal de los salarios mínimos; todavía de estos el 40 %, - es decir, 2.8 millones de trabajadores perciben salarios inferiores al mínimo establecido. Esto significa que -- hay una gran evasión al pago de los salarios mínimos en México.

11. La existencia de un contingente de no asalariados que hoy se estiman en 3.5 millones de trabajadores, los cuales constituyen el 23.8 % de la población económicamente activa. Este segmento forma parte del - sector subempleado de la economía, integrándose por trabajo artesanal y familiar no pagado. Asimismo, se compone de grupos que prestan servicios en las áreas urbanas como: aseadores de calzado, compradores de "viejo", trovadores, filarmónicos, mariachis, fotógrafos, limpia-ventanas, aseadores de despachos y oficinas, rotuladores, pintores, hojalateros, mecánicos, soldadores y vendedores de todo tipo.

12. La existencia de una proporción de asalariados no sindicalizados. Se estima que sólo el 27.6% de la población económicamente activa está sindicalizada, es decir, 4.4 millones de trabajadores; de éstos, - el peso del Congreso del Trabajo es determinante, ya - que agrupa en su seno a 3.8 millones de trabajadores -

sindicalizados, constituyendo el 81.3 % del total del proletariado organizado. Dentro de esta organización "cúpula" la CTM aglutina a 2.5 millones de trabajadores. es decir, el 65.7 % de los sindicatos oficiales y el 56.5 % del total de la fuerza de trabajo organizada del país. Luego el 18.7 % restante se distribuye entre los sindicatos patronales o "blancos" con el 4.5 % lo que identifica a 200 mil trabajadores ubicados fundamentalmente en las empresas del emporio del Grupo Monterrey, como: Cervecería Cuauhtemoc y Moctezuma, Vidrio Plano, Fundidora de Fierro y Acero, Cigarrera la Moderna, John Dere Acco, Empresas del Grupo Alfa y Casolar. El 2.2 %, es decir, 100 mil trabajadores, integran lo que yo llamo sindicatos disidentes, representados principalmente por la Confederación Obrera de México (COM) que preside Leopoldo López, viejo líder sindical expulsado de la CTM. Finalmente, se encuentran los sindicatos independientes, los que controlan el 12 % de los trabajadores sindicalizados, es decir, poco más del medio millón de asalariados agrupados en la Unidad Obrera Independiente, algunos sindicatos de la Federación Auténtica del Trabajo (FAT) y los sindicatos universitarios, entre los más significativos.

13. La presencia de amplio número de trabajadores eventuales con varios años de servicios sin las ventajas de los trabajadores de planta. Se calcula que de los 11 millones de asalariados que componen la población económicamente activa, 1.3 millones de trabajadores son eventuales, o sea que el 11.8 % de los asalariados del-

país están en esta situación. Lo cual significa que es el contingente más inseguro en el trabajo, pues fácilmente se arroja al desempleo en situaciones de crisis como la que estamos padeciendo actualmente; es un núcleo de trabajadores sin derechos laborales, sindicales y sociales. Así, los eventuales constituyen un sector-laboral inestable y fuente de apoyo a la acumulación de capital. Otro sector inestable y proletarizado por la crisis y marginado también de los derechos sindicales y del derecho de huelga lo componen los trabajadores de confianza, los que representan el 10.1 % del total del proletariado asalariado, es decir, lo forman 1.1 millones de trabajadores. Por último, está el sector laboral más estable relativamente en el empleo, el constituido por trabajadores que tienen planta o base, los que representan el 77.1 % de los asalariados, es decir 8.5 millones de trabajadores.

14. La ausencia de sindicatos nacionales de industria y la dispersión organizativa en miles de pequeños sindicatos de empresa y de gremio. Se estima que el 18 % de los sindicatos del país son nacionales de industria, lo cual significa debilidad orgánica y funcional de los trabajadores para influir en la orientación del Estado y en el modelo de desarrollo. (Ver cita 4, capítulo 4 de esta tesis).

15. La atomización de los trabajadores organizados en sindicatos de obreros, de empleados y de empleados

dos de confianza, crean la aparente disociación entre actividades manuales e intelectuales, provocando la debilidad del proletariado y dificultando la unidad política e ideológica de la clase obrera.

5.3 Propuesta de Política Laboral.

Para superar el panorama citado es necesario diseñar una política laboral que se inserte en la política económica del Estado, que responda efectivamente a las necesidades del desarrollo integral con sentido social. Para ello, propongo que debe orientarse a cumplir objetivos claros y precisos la Administración Pública del Trabajo, definiendo sus alcances de acuerdo a los lineamientos que se mencionan a continuación.

5.3.1 Planificación de recursos humanos. La elaboración de un plan de desarrollo implica la planificación de la sociedad en un conjunto, dentro de la cual cobra importancia la planificación de los recursos a nivel nacional, sectorial y regional. Se consideran las variables demográficas básicas como las tasas de natalidad, de mortalidad, de fecundidad; movilidad de población, migración, inmigración, estructura social de la población; niveles de ingreso, de salarios, de empleo, y otras de tipo secundario. Esta información sirve para proyectar la demanda de empleos de la población en edad de trabajar y para estimar y jerarquizar los recursos financieros necesarios para satisfacer las necesidades del desarrollo.

5.3.2 Política de empleo. Para atenuar el -

problema del desempleo es urgente elaborar una política que propicie el mayor volumen de ocupación de fuerza de trabajo, que sea congruente con el desarrollo integral; para lograr tal propósito se sugieren varias medidas que se describen enseguida:

1. Elevar la participación de la población en la actividad económica; en la actualidad no llega al 30% el número de mexicanos que trabajan.

2. Asegurar el respeto de la edad mínima de admisión al empleo; en México esta edad es de 14 años, la cual no se acata debido a la problemática que afronta la población infantil y juvenil con necesidades de trabajar. Debe afirmarse, por tanto, que este principio cumpla con su cometido: propiciar el aumento de la escolaridad infantil en coordinación con las autoridades educativas; mejorar la preparación y nivel educativo y social de la mano de obra futura, y atenuar el desempleo de los trabajadores adultos.

3. Eliminar las barreras que aun subsisten en el empleo de las mujeres, particularmente las casadas y las madres solteras, quienes son discriminadas en el trabajo debido a que provocan problemas en el proceso de la producción por el consumo de horas-hombre en las licencias de maternidad y permisos complementarios; estos argumentos suelen esgrimir los patrones en la contratación de mano de obra femenina. Sin embargo, deben pugnarse por la eliminación de las restricciones y trabas al trabajo de la mujer en la industria, en los ser-

vicios, en los transportes y en cualquier actividad donde puedan participar; cuidando únicamente la compatibilidad del puesto con el estado y desarrollo físico, sobre todo en el estado de embarazo, protegiendo la salud de ellas y de sus hijos. Para estimular el empleo femenino, es necesario que se elaboren programas de orientación y formación para el trabajo en aquellas actividades que requieran de la participación del trabajo de la mujer, motivando asimismo, su preparación política y sindical y elevar los niveles de organización en todos los sectores, ya que en este aspecto, es muy raquítica la participación de las trabajadoras mexicanas. (Cfr. - Capítulo IV, inciso 4.9).

4. Dictar medidas que disminuyan las disparidades de remuneración entre hombres y mujeres; hacer efectivo el principio que señala: "A trabajo igual, salario igual". Apoyar los trabajos que puedan desempeñar las mujeres en cada renglón de la actividad económica, con el propósito de incrementar la tasa de participación laboral.

5. En relación a la jubilación o edad de retiro de los trabajadores se deben definir normas de acción que permitan la reducción de este período de la vida laboral, ya que actualmente se logra con 25 y 30 años de servicio activo ininterrumpido. Así, un trabajador en México puede jubilarse a los 55 años de edad como mínimo y a los 60 o más años, según el caso. La reducción del período de jubilación debe ser prioritario en

aquellas actividades donde los grados y riesgos de trabajo sean mayores y en las áreas donde el trabajo es más tóxico, más dañino, más inseguro y más pernicioso para la salud e integridad física del obrero. Por ejemplo, esta medida es perentoria en los textiles, siderurgia, minería, por ejemplo. Este objetivo o demanda debe ser atendido y negociado directamente por los sindicatos con las empresas, apoyado también por el Estado a través de la Administración Pública del Trabajo. De igual manera, el propósito de acortar el período de jubilación consiste en abrir oportunidades de empleo a los trabajadores jóvenes a condición de que los jubilados se retiren efectivamente del mercado de trabajo. No significa, sin embargo, que se deba desplazar totalmente a los ancianos, sino que se pueden utilizar a través de la creación de empresas cooperativas con financiamiento del Estado, las empresas, las centrales obreras y de los mismos interesados, por medio de la constitución de un Fondo Nacional para el Empleo de los jubilados. A través de estas cooperativas se puede aprovechar la experiencia y el trabajo de los adultos y ancianos retirados. En relación a las pensiones que se pagan a los jubilados, los sindicatos deben promover en la revisión de los contratos colectivos de trabajo que el monto de la pensión sea equivalente al cien por ciento del salario último que percibía al momento de decretarse la jubilación, independientemente de la antigüedad; y que se incrementen anualmente en la misma proporción en que aumentan los salarios del conjunto de los trabajadores activos.

6. Implantar mecanismos que permitan la movilidad profesional y geográfica necesarias para distribuir adecuadamente a los buscadores de empleo. Es decir, se deben definir criterios para que los demandantes de empleo se asignen y canalicen a los sectores, regiones, -empresas y puestos de trabajo donde exista oferta laboral. Resulta que si la política de empleo se orienta - a un sector en detrimento de otro, o si prevé condiciones de trabajo mejores o más valorizadas que otras, la fuerza de trabajo se dirigirá a las actividades más - atractivas, a las labores menos duras, menos insalubres, menos riesgosas o inseguras y hacia las grandes ciudades como sucede con el Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Ciudad Juárez y otras de la frontera norte. Para contrarrestar estas tendencias se aconseja instrumentar las medidas siguientes:

a. Ordenar y uniformar las ocupaciones, puestos y trabajos a nivel nacional, regional y sectorial.

b. Mejorar las condiciones de trabajo y valorizar las actividades desde el punto de vista económico, -jurídico y motivacional de aquellos trabajos y ocupaciones que sean fundamentales para el desarrollo.

c. En relación al aspecto anterior, es prioritario la revalorización del sector productivo al improductivo, el trabajo manual al intelectual, el trabajo - de producción de línea al trabajo de apoyo o de super -

visión, el trabajo calificado al no calificado. Se —
lograría este cometido a través de varios criterios.

i. Salarios más atractivos para las regiones —
actividades y trabajos prioritarios para el desarrollo.

ii. Asignaciones y compensaciones diferencia —
les pagadas mensualmente.

iii. Mejorar las condiciones de higiene y segu —
ridad, disminuir riesgos de trabajo y labores inseguro —
ras.

iv. Disminuir los horarios de trabajo.

v. Aumentar los descansos intermedios en el —
trabajo.

vi. Mejorar la dieta y alimentación de los tra —
bajadores, mediante el apoyo y creación de comedores en
las fábricas.

vii. Rotación de puestos y mayor creatividad —
del trabajador en sus labores.

viii. Mejorar la organización del trabajo.

ix. Disminuir el período de retiro y aumentar —
las vacaciones pagadas.

d. Promover la igualdad de los sectores rural —

y urbano, a fin de disminuir las migraciones rurales a las ciudades y a los Estados Unidos de Norteamérica. - Crear alicientes asimismo en las regiones con el objeto de atraer hacia ellas a la población en edad de trabajar.

e. Proporcionar incentivos fiscales, energéticos, crediticios y arancelarios a las empresas generadoras de empleo y que utilicen intensivamente mano de obra en preferencia al uso de capital, cuidando de la productividad y la calidad de los productos elaborados, para un adecuado nivel de competencia nacional e internacional.

7. Servicio Nacional de Empleo. Este servicio se sugiere que realice actividades de planeación, coordinación y organización de la política de empleo. Su estructura constituida por todas las dependencias que tienen atribuciones directas en la política económica, presididas, para este efecto, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El servicio debe cubrir varias áreas básicas:

- a. Fondo de empleo.
- b. Seguro de desempleo
- c. Formación para el trabajo.
- d. Orientación y colocación en el trabajo.
- e. Sistema de información para el empleo.

a. Fondo de empleo. Es indiscutible la necesidad de canalizar recursos financieros a la formación de un fondo de empleo. Se dice en los círculos oficiales y en la opinión pública que el excedente y superávit que registrará próximamente la balanza comercial por la venta de petróleo crudo y derivados, hará viable la asignación de recursos al fondo que se propone. En las condiciones económicas actuales se requiere un promedio de 300 a 700 mil pesos para crear un empleo productivo, dependiendo de la industria que se trate. Se necesitan asimismo crear anualmente un promedio de 900 mil nuevos puestos de trabajo. Si multiplicamos esta cifra por aquéllas, obtenemos que se requiere de un volumen de inversión anual de orden de los 270 a los 630 mil millones de pesos a precios constantes. En 1978, en que la iniciativa privada anunció invertir 223 mil millones de pesos en ampliación de plantas y creación de otras, medianamente alcanzará para satisfacer las necesidades de empleo, tanto para la población en edad de trabajar que se va agregando al mercado de trabajo, como aquella que permanece rezagada por incapacidad del sistema para absorberlos. El fondo de empleo tendría las siguientes funciones: coordinar y administrar los recursos destinados directamente a la creación de empleos; promover y asignar los incentivos fiscales, crediticios y arancelarios a las industrias y empresas generadoras y utilizadoras de mano de obra; proyectar la demanda y oferta de empleos; y coordinar los estudios de preinversión y factibilidad de proyectos tanto del sector público como del sector privado.

b. Seguro de desempleo. La creación de este -

seguro es urgente, sobre todo en épocas de crisis como la que experimenta actualmente el capitalismo mexicano. El financiamiento del seguro deberá correr a cargo del Estado, mediante el excedente de recursos que se espera obtener con la venta de hidrocarburos y con una reforma fiscal profunda que grave a los sectores más beneficiados con la crisis. Le corresponde asimismo, a la iniciativa privada y a los sindicatos, por medio del Banco Obrero, aportar recursos para el funcionamiento del fondo. El seguro debe proporcionar fundamentalmente a los trabajadores eventuales, de base y de confianza que son cesados de sus labores por cualquier motivo; se otorgará por períodos regulares de tres, seis, nueve o doce meses, con renovaciones parciales cuando sea necesario. El monto del seguro se debe hacer en proporción a los salarios mínimos generales de la región. El seguro se debe proporcionar de igual manera a los sujetos desempleados, siempre y cuando estuvieron en un programa de capacitación y adiestramiento para el trabajo, hasta el tiempo en que duren los cursos, los que deben servir para integrarlos a la vida productiva. Para garantizar el funcionamiento integral del seguro sería necesario coordinar las pensiones que destinan el I.M.S.S. y el I.S.S.S.T.E. y las Fuerzas Armadas por cesantía y edad avanzada, a fin de evitar duplicaciones en la asignación de recursos. El fondo del seguro se recuperaría parcialmente, ya que operaría como sistema de préstamo y subsidio.

c. Formación para el trabajo. El problema del desempleo se debe no sólo a la insuficiente tasa de capitales y de inversión, sino también a la deficiente nu

la preparación de los recursos humanos para desempeñar algún trabajo en especial. En efecto, he mencionado que en el sector industrial únicamente el 23.9 % de los obreros se puede considerar como calificados. En el sector de desempleados y subempleados (algunos no asalariados, eventuales y jornaleros del campo) el índice de descalificación es más alto, para superar este cuadro, es urgente que la Administración Pública del Trabajo elabore un plan de capacitación para el trabajo que satisfaga las necesidades nacionales, regionales y sectoriales. Para esto se deben elaborar matrices para cruzar el tipo de ocupaciones, puestos y trabajos que se requieren con el tipo y destino de las inversiones que se realicen, para que así se elaboren programas de capacitación y adiestramiento congruentes con las necesidades del desarrollo. Los niveles de acción que se sugiere atacar, son los siguientes:

i. Para los trabajadores que requieran formación para el trabajo, principalmente que nunca hayan laborado en forma fija o eventual en algún establecimiento de trabajo.

ii. Para los trabajadores que requieran capacitación, que han trabajado en forma fija o eventual o de planta, pero quedaron cesantes.

iii. Para los trabajadores activos calificados que requieran mejorar su preparación o actualizar sus conocimientos técnicos para el mejor desempeño de sus funciones.

iv. Para los trabajadores activos no calificados, que necesiten preparación y adiestramiento para el desarrollo de algún oficio o trabajo específico. De esta manera se propiciaría el ascenso en el tabulador - lo que equivale a mejores salarios, al mismo tiempo que se incrementaría la productividad y la calidad de los - productos.

La ejecución de los primeros dos programas sería responsabilidad de la Administración Pública del Trabajo, a través de las instituciones especializadas: Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO), Centro Nacional de la Productividad, Centros de Capacitación Técnica Industrial, Centros de Bienestar del IMSS, Centros de Capacitación del ISSSTE, el Instituto Mexicano del Petróleo, y otras más. Los otros dos programas se realizarían por responsabilidad de las empresas, por medio de la unificación de sistemas que permitiera optimizar recursos, en ramas de actividad afines. El Estado únicamente promovería y coordinaría la ejecución de los programas.

e. Orientación y colocación en el trabajo. Este servicio se abocaría a orientar a los buscadores de empleo indicándoles las ocupaciones, puestos y trabajos que son prioritarios para el desarrollo; asimismo, se informaría en qué lugar, en qué tipo de sectores, regiones y empresas, qué requisitos deben cubrir e inscribirlos en los programas de capacitación, según las necesidades y capacidades de los solicitantes. Para lograr-

este propósito es necesario controlar el servicio que -
prestan las agencias privadas de colocaciones, sujetán-
dolas a las disposiciones reglamentarias de la materia.

f. Sistema de información para el empleo. Pa-
ra la elaboración y ejecución de la política de empleo,
así como para la toma de decisiones del Servicio Nacio-
nal de Empleo, se requiere de un sistema de información
que proporcione estadística confiable, veraz y oportuna
para la adecuada planeación y elaboración de programas.
Para ello, es necesario en primera instancia levantar -
un inventario nacional, regional y sectorial de ocupa-
ciones, puestos y trabajos. Asimismo, se debe efectuar
un censo de recursos humanos, que contenga básicamente-
los datos siguientes: nombre, edad, domicilio, estado -
civil, lugar de nacimiento, sexo, lugar de residencia -
actual, tiempo de residir, registro federal de causan-
tes; trabajos desempeñados en los últimos cinco años; -
último empleo remunerado, empresa o institución donde -
trabajo últimamente; último puesto y salario percibido;
duración del contrato o nombramiento, tipo de contrato,
motivo de separación; nivel de escolaridad alcanzado, -
recibió capacitación para el trabajo, en caso afirmati-
vo indicar tipo de cursos, duración e institución donde
asistió; tiempo de estar desempleado, de buscar trabajo;
recibe actualmente alguna pensión, de qué tipo, monto -
de la misma; ha buscado empleo desde que quedó cesante,
en caso afirmativo indicar cuantas veces, en que empre-
sas, por medio de que agencia o bolsa de colocaciones.

8. Es obligación del Estado el aprovechamiento óptimo de todos los recursos humanos en edad de trabajar, de producir, de crear o aportar conocimientos o experiencias valiosas para el desarrollo. Para ello es necesario que se dicten medidas tendientes a apoyar la ocupación de toda persona en poder y capacidad de hacerlo, sin excluir a nadie, y menos por haber rebasado la edad de 40 años, que se ha considerado en México y en otros países como la barrera de la edad para trabajar; cuando sabemos que el problema de la productividad no depende tanto del esfuerzo y capacidad física del individuo, sino también de la experiencia y acumulación de conocimientos que pueden aprovecharse en el desarrollo de un país. Por ello, el Estado y los sindicatos deben brindar oportunidades de empleo para todas las personas en edad de hacer algo, mediante la presión organizada a las empresas para que garanticen la ocupación plena sin discriminación de ninguna índole. En el caso particular de las personas que han rebasado la edad de 40 años, el apoyo de la Administración Pública del Trabajo debe consistir en la promoción de centros de capacitación para su actualización y mejoramiento profesional, crear fideicomisos para financiar pequeñas industrias y agroindustrias y proyectos cooperativos con mercado asegurado y sobre la base de estudios de factibilidad y autofinanciamiento. Estas medidas son urgentes, pues se estima que aproximadamente 10 millones de mexicanos están sobre la edad de 40 años.

9. Semana laboral de 40 horas. La reducción —

de los horarios de trabajo constituye otra medida más- que puede favorecer el aumento de empleos, al contratar se más horas-hombre para satisfacer los programas de - producción. Sin embargo, esta propuesta es viable en - la medida en que la recesión se supere, ya que actual - mente las plantas industriales están funcionando al 50- o 60% de la capacidad instalada de producción. Por - otro lado, se estimaba en 1976 para el país una jornada de trabajo de 46 horas en promedio en las manufacturas- (4). En este sentido, implantar la semana laboral de 40 horas repartidas en cinco días, tendría ventajas y des- ventajas para el proletariado nacional:

Ventajas:

a. Se contrataría más mano de obra, lo que au - mentaría el mercado interno, sobre todo si se considera que estos ingresos serían captados por los sectores de la población con una alta propensión a consumir.

b. Apoyaría la redistribución del ingreso nacio - nal siempre y cuando el aumento de los costos fueran - absorbidos por las empresas.

c. Aliviaría el desgaste físico, la vejez pre - matura y los riesgos de trabajo de los obreros; asimis - mo, se ampliaría el esparcimiento y tiempo libre para - dedicarlo a la familia del trabajador.

Desventajas:

a. Visto el estado actual de la correlación de fuerzas, los empresarios harían subir los costos de producción de las empresas, afectando la competitividad de los productos de exportación.

b. Alentaría la sustitución de trabajo por capital, lo que aumentaría la mecanización y el desempleo.

c. La elevación de costos resultante del mayor pago de salarios se reflejaría en los precios, lo cual agudizaría la inflación y la caída de los salarios reales de los trabajadores.

5.3.3 Política salarial y prestaciones sociales

La política de salarios es la parte de la política económica y laboral que tiene por objeto fijar las pautas para la retribución de la fuerza de trabajo de una sociedad. El objetivo de una política salarial justa y que sea congruente con el desarrollo integral, sería el de garantizar un nivel adecuado de satisfactores reales de consumo para el trabajador y su familia. El salario tendría que complementarse con un plan de prestaciones sociales. Actualmente por cada peso de salario base, las empresas pagan alrededor de 38 centavos por concepto de prestaciones. La política de salarios que ha fijado el Estado en este sexenio de gobierno consiste en aumentar su cuantía en un 10 al 15 % máximo, tanto en la revisión de los salarios mínimos, como en -

los contratos colectivos de trabajo. En 1977 los salarios se aumentaron como límite en un 10 % y en 1978, se hizo sobre la base de un 12 %. Si se consideran los índices nacionales de precios al consumidor que fueron de 20 % anual en promedio, se deduce que los salarios reales de la clase obrera están cayendo (5). Para definir una política de salarios y prestaciones que refuerce y estimule el desarrollo social es necesario invertir la relación apuntada, es decir, apoyar la recuperación de la crisis sin castigar los salarios y el nivel de vida del proletariado. Para lograr este propósito es urgente implantar las medidas siguientes:

1. Definir y ejecutar una política de salarios que efectivamente pague la fuerza de trabajo en su justo valor, es decir de acuerdo a la aportación, experiencia y productividad del trabajo por rama de actividad, sector y nacionalmente.

2. Eliminar los topes salariales impuestos por los monopolios nacionales y extranjeros e implementados a través del Fondo Monetario Internacional en las Cartas de Intención firmados y ratificados por el Estado Mexicano.

3. Vigilar el estricto cumplimiento de los salarios mínimos generales y profesionales, en el campo y la ciudad.

4. Respetar y promover la libertad sindical y el derecho de huelga, ampliar la organización sindical-

y fortalecer la negociación colectiva, como requisito - medular de la mejoría del nivel de vida y de trabajo de la clase obrera.

5. Ampliar las bases de la sindicalización, - haciendo hincapié en las organizaciones nacionales de - industria para vigorizar el poder de negociación y re - sistencia a la crisis.

6. Promover y apoyar la sindicalización de los trabajadores de confianza y del trabajo manual e inte - lectual por igual.

7. Suprimir el trabajo eventual, mediante la exigencia de la basificación y planta en la revisión y - celebración de los contratos colectivos de trabajo.

8.- Luchar por la seguridad en el empleo.

9. Promover la expansión de la seguridad social a nuevos núcleos de trabajadores; vigilar la afiliación obligatoria, exigir mayor eficiencia en el servicio mé - dico y asistencial; reducir los requisitos para la ob - tención de pensiones de invalidez, vejez, cesantía y - muerte; aumentar la cuantía de las pensiones y revisar - las a intervalos similares a los salarios para resguardar el poder adquisitivo de las mismas.

10. Mejorar los programas de construcción de - viviendas para los trabajadores.

11. Apoyar la creación de cooperativas de con - sumo y tiendas sindicales.

12. Inducir la creación de fideicomisos manejados por los mismos trabajadores para la producción de - fuentes de empleo.

13. Ampliar el crédito para la adquisición de bienes duraderos para el hogar a nuevos sectores de asalariados, agilizando y depurando el sistema del Fondo - Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

14. Finalmente, es recomendable para la realización de la política laboral que se ha señalado, que - el proletariado en su conjunto se agrupe, se unifique y eleve su conciencia política y de clase para participar en las grandes decisiones nacionales.

N O T A S

1. Ver Oficina Internacional del Trabajo, Legislación Laboral y Negociación Colectiva en los Países de América. Revista Internacional del Trabajo, Vol. LXIV, Núm. 4, 1961, pp. 309-334.
2. Estimaciones hechas por el autor con base a los índices nacionales de precios al consumidor, publicados en el Informe Anual del Banco de México, Marzo de 1978.
3. Ver Nacional Financiera, "Economía Mexicana en cifras", Primera parte 1977, pp. 15-25.
4. Oficina Internacional del Trabajo, Anuario Estadístico Internacional, "Estadística del Trabajo de la Industria Nacional", Ginebra, OIT 1977.
5. Banco de México, Op. Cit. p. 28.

TRABAJO MANUAL E INTELECTUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO INDUSTRIAL
(MEXICO, 1976)

Sector	Total (1)	MANUALES												INTELECTUALES							
		CALIFICADOS						NO CALIFICADOS						CALIFICADOS							
		Area del Prod. %	Area Activa. %	(2) Total	2/1 %	Area Prod. %	Area Activa. %	(3) Total	(4) 4/ (2+3) %	Area Prod. %	Area Activa. %	Total	%								
Industria	3623	700	80.6	168	19.4	868	23.9	2060	56.9	132	3.1	2192	60.1	1,060	29.4	309	8.5	254	7.0	54	1.5

FUENTE: Elaborado con datos de la Dirección General de Inspección del Trabajo, Servicio Pédico del Empleo, Registro de Actividades y Censo Industrial ST y PS 1976.

PANORAMA DE LA CLASE TRABAJADORA EN MEXICO

(En Miles)

(Datos a 1976)

P.E.A.	ASALARIADOS							NO ASALARIADOS		EMPRESARIOS		OTROS *	
	(1)	(2) MSM	2/3 %	(3) I=SM	3/1 %	(4) I>SM	4/1 %	(5) TOTAL (3+4)	(6) TOTAL	6/1 %	TOTAL	%	(7) TOTAL
16000	2880	40	7200	45	3600	23.8	11000	3600	21.8	960	6	540	3.4

* Se refiere a profesionales que ejercen por su cuenta, servicios particulares.
Fuente: Elaborado con datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Dirección General de Inspección del Trabajo, S.T.P.S. y Dirección General de Estadística, SIC. 1977.

PANORAMA DE LA CLASE TRABAJADORA EN MEXICO

(En Miles)

(Datos a 1976)

Quadro complementario

(8)	8/1	SINDICALIZADOS									NO SINDIC.		SUSPENDIDO DESEM- PLEO			EVENTUALES			PLANTA		CONFIANZA	
		a	a/B	b	b/B	c	c/R	d	d/B	(9)	9/1	(10)	10/1	TOTAL	SECTOR INCLUS.	SEC. SERV.	(11)	11/5	(12)	12/5	(13)	13/5
TOTAL	%	OF.	%	PAT.	%	DIS.	%	INC.	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL			TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
112/12	7.6	3600	81.3	200	4.5	100	2.2	524	12.0	12176	76	7000	43.7	7000	800	500	1300	11.8	6589	89.1	1111	10.1

FUENTE: Elaborado con datos de la Dirección General de Registro de Asociaciones, Servicio Público del Empleo y Dirección General de Inspección del Trabajo, STYPS.

SECTOR PRODUCTIVO

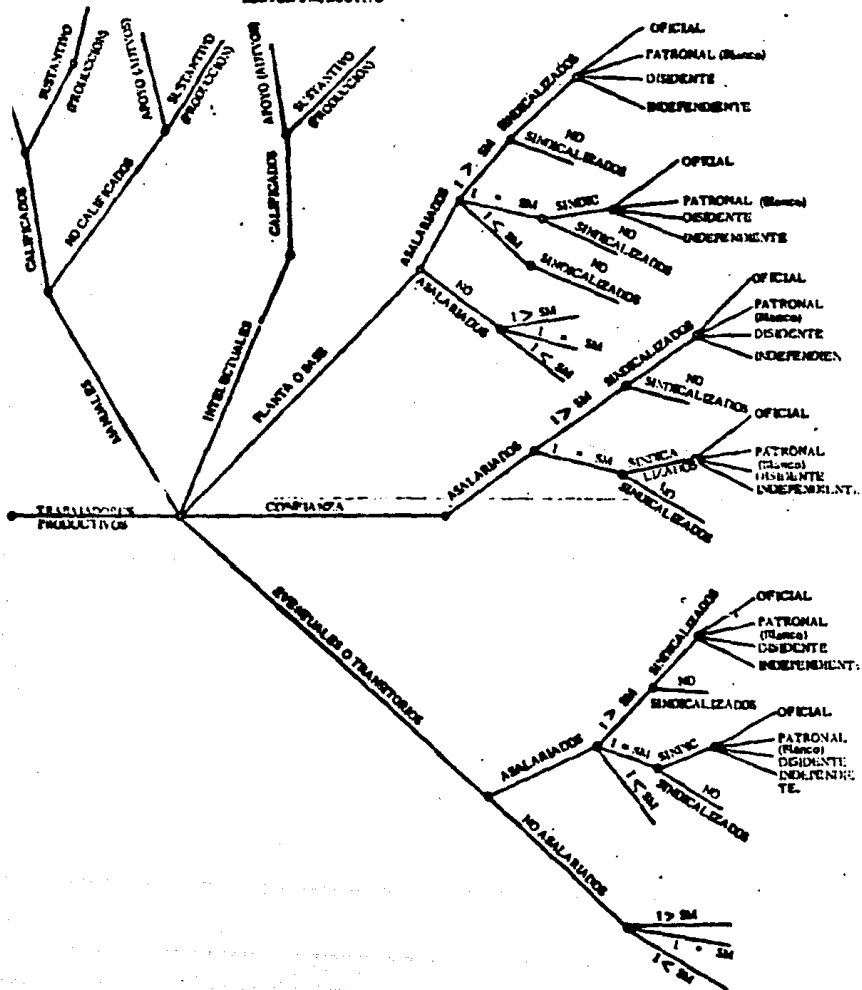
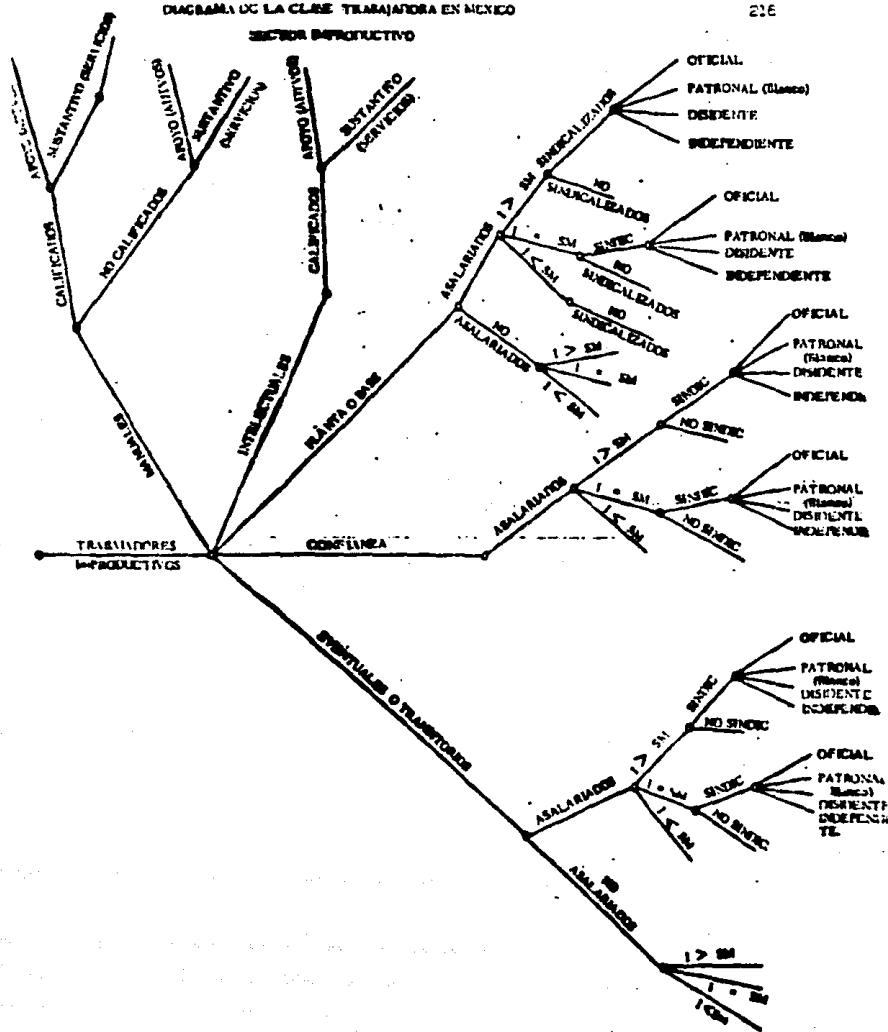


DIAGRAMA DE LA CLASE TRABAJADORA EN MEXICO

SECTOR IMPRODUCTIVO



GLOSARIO DEL ESQUEMA

1. Trabajadores de confianza. Son aquellos trabajadores que son definidos por el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo y que realizan funciones generales de administración, dirección, fiscalización e inspección o que efectúan trabajos personales del patrón. Esta categoría depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto.
2. Trabajadores de planta o base. Son aquellos trabajadores que realizan actividades esenciales de la organización y cuyos puestos son fijos e inamovibles.
3. Trabajadores eventuales o transitorios. Son aquellos trabajadores asalariados que son contratados por un período de tiempo fijo o por obra determinada. Este tipo de contratos se presta para prorrogar indefinidamente sus relaciones, únicamente se renuevan a intervalos de 28 días, tres meses o un año. Ello con el objeto de evitar que los trabajadores se organicen sindicalmente, acumulen derechos y antigüedad.
4. Trabajadores manuales. Son los trabajadores que realizan actividades de operación, ejecución y supervisión ligadas a la producción de bienes o prestación de servicios.
5. Trabajadores intelectuales. Son los trabajadores que realizan actividades de planeación, diseño, organización, dirección y control de procesos de trabajo co -

nectados con la producción científica y tecnológica — de conocimientos, bienes y servicios.

5. Trabajadores calificados. Son los trabajadores que reúnen características técnicas especializadas como consecuencia de la formación para el trabajo.

7. Trabajadores no calificados. Son los trabajadores que carecen de características técnicas especializadas y se definen como individuos generalistas.

8. Trabajadores del área sustantiva, de línea o producción. Son los trabajadores que realizan actividades relacionadas directamente al cumplimiento de los objetivos y metas de la organización.

9. Trabajadores del área adjetiva o de apoyo. Son los trabajadores que realizan actividades relacionadas con el auxilio y sosten de la organización para el cumplimiento de sus objetivos y metas planeadas.

10. Trabajadores asalariados. Son los trabajadores que reciben un salario a cambio de la venta de la fuerza de trabajo o prestación de un servicio a un patrón o empleador.

11. Trabajadores no asalariados. Son los trabajadores que están desprovistos de ingresos fijos y generalmente proporcionan servicios o alquilan su fuerza de trabajo a uno o varios empleadores circunstanciales. Se incluye aquí a los que realizan trabajos profesionales independientes, vendedores ambulantes o callejeros, comisio

istas, trabajo familiar no remunerado y el trabajo artesanal.

12. Trabajadores asalariados que obtienen ingresos superiores al mínimo legal establecido.

13. Trabajadores asalariados que obtienen ingresos iguales al mínimo legal establecido.

14. Trabajadores asalariados que obtienen ingresos inferiores al mínimo legal establecido.

15. Trabajadores no asalariados que obtienen ingresos superiores al mínimo legal establecido.

16. Trabajadores no asalariados que obtienen ingresos iguales al mínimo legal establecido.

17. Trabajadores no asalariados que obtienen ingresos inferiores al mínimo legal establecido.

18. Trabajadores sindicalizados. Son aquellos que están organizados profesionalmente en sindicatos de gremio, de empresa o de industria.

19. Trabajadores no sindicalizados. Son aquellos que carecen de organización profesional legalmente reconocida.

20. Sindicatos oficiales son aquellos que dependen ideológica y políticamente de las centrales de trabajadores filiadas al Congreso del Trabajo; del Estado y de

los patrones.

21. Sindicatos patronales o "blancos". Son aquellos sindicatos que son auspiciados y controlados por los patrones, siendo independientes del Estado y de las centrales de trabajadores oficiales.

22. Sindicatos disidentes. Son aquellos sindicatos que dependen del Estado, pero son disidentes del Congreso del Trabajo. En esta categoría está, por ejemplo, la Confederación Obrera de México (C.O.M.) que preside Leopoldo López. Esta organización obrera se formó a raíz de su expulsión de la Confederación de Trabajadores de México.

23. Sindicatos independientes. Son aquellos sindicatos que promueven su independencia política e ideológica en relación al Estado, a las centrales obreras oficiales y a los patrones.

24. Trabajadores subempleados. Son aquellos que se encuentran en una o más de las acepciones siguientes: - Trabajan una parte del año; trabajan temporal o eventualmente; cambian constantemente de trabajo; trabajo no asalariado, no existe relación laboral, en virtud de que no hay trabajo fijo, estable y definido y por lo tanto, están desprovistos de los beneficios de la política laboral y social.

25. Desempleados. Son aquellos trabajadores potenciales que no realizan ninguna actividad de trabajo formal e informal en la sociedad.

A N E X O
CUADROS ESTADISTICOS

CUADRO 1

ANALISIS COMPARATIVO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES DE JURISDICCION FEDERAL - Distribución, personal ocupado, personal remunerado, y distribución de las remuneraciones al personal ocupado- en relación a las EMPRESAS INDUSTRIALES DE AMBITO LOCAL.

(1970)

TOTAL DE EMPRESAS CENSADAS (1)	TOTAL DE EMPRESAS LOCALES	EMPRESAS LOCALES CON MENOS DE 100 TRABAJADORES (3)	EMPRESAS LOCALES CON MENOS DE 100 TRABAJADORES (5)	EMPRESAS LOCALES CON PERSONAL REMUNERADO (7)	EMPRESAS LOCALES SIN PERSONAL REMUNERADO. (9)									
120000	111009	59534	2661	62365	57568									
PERSONAL OCUPADO EMPRESAS LOCALES (11)	TOTAL DE EMPRESAS FEDERALES (2)	EMPRESAS FEDERALES CON MENOS DE 100 TRABAJADORES (4)	EMPRESAS FEDERALES CON MAS DE 100 TRABAJADORES (6)	EMPRESAS FEDERALES CON PERSONAL REMUNERADO (8)	EMPRESAS FEDERALES SIN PERSONAL REMUNERADO (10)									
1,609255	8911	4698	1083	5981	2930									
PERSONAL OCUPADO EMPRESAS FEDER. (12)	RELACION 2/1 %	RELACION 4/3 %	RELACION 6/5 %	RELACION 8/7 %	RELACION 10/9 %	RELACION 12/11 %								
REMUNERACIONES TOTALES AL PERSONAL OCUPADO -EN MILLONES DE PESOS -														
T O T A L E S		EMPRESAS FEDERALES			RELACIONES EN %									
TOTAL SALARIOS (1)	SUELDOS (3)	PRES. SOC. (5)	HEP. UTIL. (9)	TOTAL SALARIOS (2)	SUELDOS (4)	PRES.SOC. (6)	HEP.UTIL. (8)	(10)	2/1	4/3	6/5	8/7	10/9	
33000	17000	10731	4463	791	12599	4169	6624	1950	315	39.4	24.5	60.8	44	40

FUENTE: Datos y calculos elaborados de acuerdo con el IX Censo Industrial, publicado en 1973 por la Dirección General de Estadística, SIC.

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE EMPRESAS Y FUERZA DE TRABAJO DE JURISDICCION FEDERAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD INDUSTRIAL. (1970)*

ACTIVIDAD	NUMERO DE EMPRESAS	%	MILES	
			PERSONAS OCUPADAS	%
<u>Extractivas</u>				
I Extracción y beneficio de carbón y gráfico.	14	0.1	2.7	0.6
II Extracción de minas metálicas y plantas de beneficio	332	3.8	41.9	8.2
III Explotación de canteras y extracción de arena, grava y otros.	125	1.4	0.7	0.1
IV Extracción de otros minerales no metálicos (azufre, fluorita, caolín y otros)	139	1.6	8.0	1.7
<u>Transformación</u>				
V Manufactura de productos alimenticios.	176	2.0	49.5	9.8
VI Fabricación de textiles	2208	24.9	122.7	24.2
VII Fabricación de celulosa, papel, cartón y similares.	414	4.7	37.5	7.4
VIII Fabricación de hule.	3410	38.2	22.2	4.4
IX Fabricación de productos y sustancias químicas (1)	546	6.1	38.7	7.6
X Fabricación de productos derivados del petróleo y del cartón mineral. (2)	25	0.2	43.1	0.6
XI Industrias metálicas básicas (3)	144	1.7	41.3	8.1
XII Fabricación de maquinaria, aparatos, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos.	720	8.0	76.0	15.0
XIII Construcción, ensamble y reparación de equipos de materiales de transporte.	669	7.3	62.7	12.3
TOTALES	8911	100.0	507.0	100.0

* No incluye a las actividades siguientes: Industria de la construcción, cinematográfica, embotelladora de refrescos y aguas gaseosas, industria eléctrica, industria azucarera y servicios de transportes aéreo, ferroviario, terrestre y marítimo. 1. Incluye industria química-farmacéutica. 2. Incluye petroquímica. 3. Incluye industria metal-mecánica, sidrúrgica y otras. FUENTE: Datos elaborados de acuerdo al IX Censo Industrial, Dirección General de Estadística, 1973.

CUADRO 3

DISTRIBUCION DE EMPRESAS DE JURISDICCION FEDERAL POR ENTIDADES FEDERATIVAS Y

RAMAS INDUSTRIALES (1970)

ENTIDAD FEDERATIVA	RAMAS INDUSTRIALES													TOTALS	%
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII		
BAJA CALIFORNIA N.				1	6	21	8	160	1	1		52	9	259	2.9
BAJA CALIFORNIA S.		25			1	6		24				2		58	0.7
SONORA	3	20	1	2	5	40	1	126	12			21	4	235	2.7
SINALOA		2		1	6	4	8	109	5			6	11	152	1.7
NUEVO LEON	3	13	16	25	8	16	39	187	16	3	25	61	67	479	5.5
CHIHUAHUA		40		3	2	18	5	100	3		1	14	9	195	2.1
ZACATECAS		44		10		19		36			1			110	1.2
DURANGO		40	3	3	3	72		43	4		1	3		172	1.9
COAHUILA	6	18	2	16	4	20	8	102	4	6	10	16	26	246	2.7
TAMULIPAS		3		3	5	26	4	264	6	4		19	10	344	3.8
NAYARIT		2			4	1	1	26	2				6	42	0.5
COLIMA		3			2			27	11			1		44	0.5
JALISCO		4	13	5	36	89	27	207	36	1	7	34	58	515	5.8
MICHONCAN		5		2	11	28	5	117	12			2	12	194	2.1
QUERETERO		5	5		5	3		32	1		3		3	57	0.7
ORIZABA		5	14	3	9	8	2	46					1	88	1.0
CHAMPAS		3			1	6		34	1				6	51	0.6
DISTRITO FEDERAL		2	10	8	19	332	169	892	340	4	44	357	257	2434	27.3
QUEZETARO		47	3	3		319		19				2	2	365	4.4
MOQUELOS		1		2	3	6	1	41	2			2	5	68	0.7
AQUASCALIENTES			6			4	1	14				1	4	30	0.3
ESTADO DE MEXICO	2	3	16	11	6	208	64	201	45	4	42	103	98	803	9.0
PUEBLA			12	12	6	358	14	132	15	2	3	6	20	500	6.6
TLAXCALA			4			136	1	26				4	2	173	2.0
VERACRUZ			9	5	23	9	7	172	9		4	4	19	261	2.9
GUANAJUATO		8	6		2	53	33	109	2			3	4	220	2.5

Continúa ...

ENTIDAD FEDERATIVA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	TOTALES	%
HIDALGO		28	5	4		30	2	58			1	2	4	134	1.5
SAN LUIS POTOSI		11		14	1	57	2	51	8		2	5	17	168	1.9
CAMPECHE					1	9	1	8						19	0.2
YUCATAN					3	302	10	27	11				5	358	4.0
TABASCO					5		1	20						26	0.3
QUINTANA ROO														0	—
TOTALES	14	332	125	139	176	2208	414	3410	545	25	144	720	659	8911	100.0

FUENTE: Datos estimados conforme al IX Censo Industrial, Dirección General de Estadística, SIC, y también de acuerdo al Catálogo Industrial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1974.

CUADRO 4
EMPLAZAMIENTOS A HUELGA PRESENTADOS POR LA CTM ANTE LAS
JUNTAS LOCALES Y FEDERAL DE CONCILIACION Y
ARBITRAJE.

TOTAL DE EMPLAZAMIENTOS (1)	EMPLAZAMIENTOS POR RELACION LA CTM. (2)	
	2/1	%
9720	5540	56.9
10027	5671	56.5
19000	12352	65.0
42000	30000	71.4

FUENTE: Memorias oficiales de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) e información proporcionada por la Dirección General de Estudios Económicos y Sociales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1976.

CUADRO 5
EMPLAZAMIENTOS A HUELGA REGISTRADOS Y HUELGAS ESTALLADAS EN
MEXICO

EMPLAZAMIENTOS (1)	HUELGAS (2)	RELACION 2/1
9720	204	2.0
10027	204	2.0
19000	1800	9.4
42000	370	0.8

FUENTE: Anuario Estadístico Compendiado, 1975, Dirección General de Estadística, SIC. de información proporcionada por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, en Excélsior 21 de septiembre de 1974.

CUADRO 6

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SEXO
(Miles de personas)

AÑO	TOTAL	HOMBRES	%	MUJERES	%
1940	5908.1	5505.7	93.2	402.4	6.8
1950	8295.6	7159.1	86.3	1136.5	13.7
1960	11275.4	9252.6	82.0	2022.8	18.0
1970	13181.3	10693.4	81.0	2487.9	19.0

FUENTE: Elaborado con datos de los Censos Generales de Población y Vivienda, Dirección General de Estadística, SIC.

CUADRO 7

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA FEMENINA
POR FORMAS DE ACTIVIDAD
(Miles de personas)

ACTIVIDAD	1960		1970	
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%
TOTAL	2022.8	100.0	2487.9	100.0
AGRICULTURA, GANADERIA, SILVICULTURA.	654.5	32.4	272.8	11.0
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y PETROLEO.	10.2	0.5	13.7	0.6
INDUSTRIAS DE TRANSFOR MACION.	249.0	12.3	455.9	18.3
CONSTRUCCION	14.0	0.7	18.1	0.7
ENERGIA ELECTRICA	4.2	0.2	4.7	0.2
COMERCIO	289.6	14.3	339.3	13.6
TRANSPORTES	19.0	0.9	17.7	0.7
SERVICIOS	754.9	37.8	1143.8	46.0
INSUFICIENTEMENTE ESPECIFICADAS.	17.4	0.9	221.9	8.9

FUENTE: Censos Generales de población de los años indicados, Dirección General de Estadística, SIC.

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA FEMENINA POR SECTORES DE ACTIVIDAD
(Miles de personas)

SECTORES	1960		1970	
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%
TOTAL	2022.8	100.0	2487.9	100.0
PRIMARIO	654.5	32.4	272.8	11.0
SECUNDARIO	277.4	13.7	492.4	19.8
TERCIARIO	1090.9	53.9	1722.7	69.2

FUENTE: Elaborado con datos de los Censos Generales de Población, Dirección General de Estadísticas, SIC.

CUADRO 9

MEXICO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION INFANTIL Y JUVENIL POR GRUPOS DE EDAD.
(1970)

POBLACION TOTAL	PORCENTAJES			
	0-19 AÑOS	0-14 AÑOS	5-14 AÑOS	15-19 AÑOS
100	56.7	46.2	29.2	10.4
(48,225,238)	(27,341,071)	(22,286,680)	(14,119,170)	(5,054,391)

FUENTE: Elaborado con datos del Censo General de Población, Dirección General de Estadística, SIC.

CUADRO 10

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE MENORES Y JOVENES
POR RAMAS DE ACTIVIDAD.

(1973)

(Miles de personas)

ACTIVIDAD	12-14 años		15-19 años	
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%
TOTAL	339.3	100.0	1780.4	100.0
Agricultura, ganadería y silvicultura	186.2	54.9	681.0	38.3
Industrias extractivas y Petróleo.	1.1	0.3	16.9	1.0
Industrias de transformación.	33.9	10.0	323.2	18.1
Construcción.	5.3	1.6	67.3	3.8
Energía Eléctrica.	0.1	0.1	3.6	0.2
Comercio.	21.1	6.2	168.4	9.4
Transportes.	1.3	0.3	21.6	1.2
Servicios.	64.9	19.1	382.1	21.4
Insuficientemente Especificadas.	25.4	7.5	116.3	6.6

FUENTE: Elaborado con datos del IX Censo General de Población, Dirección General de Estadística, SIC.

CUADRO 11

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE MENORES Y JOVENES POR
SECTORES DE ACTIVIDAD
(1970)

(Miles de personas)

SECTORES	12-14 Años		15-19 Años	
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%
TOTAL	393.3	100.0	1780.4	100.0
PRIMARIO	186.2	54.9	681.0	38.3
SECUNDARIO	40.4	12.0	411.0	23.1
TERCIARIO	112.7	33.1	688.4	38.6

FUENTE: Elaborado con datos del IX Censo General de Población,
Dirección General de Estadística, SIC.

CUADRO 12

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE MENORES Y JOVENES POR
POSICION EN EL TRABAJO

(1970)

(Miles de personas)

POSICION EN EL TRABAJO	12 - 14 Años		15 - 19 Años	
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%
TOTAL	339.2	100.0	1780.4	100.0
PATRON, EMPRESARIO O EMPLEADOR	9.6	2.8	76.7	4.3
OBRAERO O EMPLEADO	102.3	30.1	840.8	47.3
JORNALERO O PEON	93.3	27.5	409.9	23.0
TRABAJA POR SU CUENTA	52.2	15.4	200.3	11.2
EJIDATARIO	12.9	3.9	61.3	3.4
EN NEGOCIOS FAMILIARES				
SIN RETRIBUCION.	68.9	20.3	191.4	10.8

FUENTE: Elaborado con datos del IX Censo General de Población,
Dirección General de Estadística, SIC.

CUADRO 13
 PATRONES CON OBLIGACION AL SEGURO, TRABAJADORES ASEGURADOS
 Y ACCIDENTES DE TRABAJO EN MEXICO.

(1965-1972)

(En miles)

ANOS	PATRONES	TRABAJADORES	TRABAJADORES POR PATRON	CASOS DE ACCIDENTE	TASA DE INCIDENCIA
1965	149.4	1988.2	13.3	186.0	9.3
1966	154.3	2138.8	13.9	215.4	10.1
1967	164.0	2263.3	13.8	228.0	10.1
1968	166.1	2379.4	14.3	233.4	9.8
1969	195.2	2704.5	13.9	254.3	9.4
1970	243.2	2758.2	11.3	245.8	8.9
1971	237.9	2859.7	12.0	279.9	9.8
1972	264.1	2853.9	10.8	298.9	10.5

Tasa de incidencias: Accidentes por cada 100 trabajadores expuestos.

FUENTE: Departamento de Riesgos Profesionales e Invalidez, IMSS, en el Seguro de Congreso Nacional de Comisiones Mixtas Permanentes de Seguridad e Higiene, 1973.

CUADRO 14
 ACCIDENTES DE TRABAJO POR ACTIVIDADES ECONOMICAS
 (1973)

ACTIVIDAD	TASA DE FRECUENCIA
Siderurgia y Fundición	115.36
Industria Textil	101.36
Industria maderera y mueblera	96.12
Industria azucarera	92.63
Productos metálicos, maquinaria y herramientas.	92.09
Industria refresquera	86.85
Aceites y mantecas vegetales	80.93
Industria cervecera	75.47
Industria cementera	75.42
Construcción	64.33

FUENTE: Ibid.

CUADRO 15

MEXICO: POBLACION ASEGURADA Y ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMAS DE
ACTIVIDAD. (1973)
(Miles de personas)

CONCEPTO	ASEGURADOS (1)		FEA. (2)		RELACION 1/2	
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%	%	%
TOTAL	2902.0	100.0	15359.0	100.0	100.0	
Actividades primarias.	90.5	3.1	7531.0	49.3	1.2	
Industrias extractivas.	8.2	0.2	200.0	1.3	4.1	
Industrias de transformación.	1463.7	50.5	2477.0	16.1	59.1	
Construcción.	53.1	1.8	734.0	4.8	7.2	
Electricidad.	32.8	1.1	62.0	0.4	52.9	
Comercio.	635.9	22.0	1647.0	10.7	36.6	
Transportes.	193.1	6.7	552.0	3.9	32.6	
Servicios.	400.5	14.0	2076.0	13.5	19.6	
No especificadas.	16.1	0.6	---	---	---	

FUENTE: Datos proporcionados por el Boletín de la Jefatura de -
Servicios Técnicos, INSS. 1973.

Asegurados: Se refiere a trabajadores exclusivamente.

CUADRO 16
MEXICO: ACCIDENTES DE TRABAJO, CASOS Y DIAS DE INCAPACIDAD
(1965-1972)
(En miles)

AÑOS	CASOS	DIAS DE INCAPACIDAD	PROMEDIO DE DIAS *
1965	186.0	2802.6	15.1
1966	215.4	3307.9	15.4
1967	228.0	3512.7	15.4
1968	233.4	3751.07	16.1
1969	254.3	4006.4	15.7
1970	245.8	3764.8	15.3
1971	279.9	4482.2	16.0
1972	298.9	4787.5	16.0

FUENTE: Ibid, Cuadro 16.

Nota: Datos redondeados. * Se refiere a promedio de días por caso.

CUADRO 17
ACCIDENTES DE TRABAJO: INCAPACIDADES PERMANENTES, DEFUNCIONES
Y TASAS DE GRAVEDAD
(1966-1972)

AÑOS	INCAPACIDADES PERMANENTES.	INCAPACIDADES PERMANENTES POR 100 CASOS DE ACCIDENTES. (1)	DEFUNCIONES	DEFUNCIONES POR 1000 ACCIDENTES (2)	TASAS DE GRAV. (3)
1966	4390	2.4	378	2.0	0.818
1966	4076	1.9	378	1.7	0.851
1967	4752	2.1	409	1.8	0.859
1968	5098	2.2	475	2.0	0.883
1969	5770	2.3	564	2.2	0.819
1970	4622	1.8	482	2.0	0.757
1971	5391	1.9	664	2.4	0.883
1972	5523	1.8	588	2.0	0.848

TAS: (1) Resulta de la relación de los datos de las incapacidades permanentes con los casos de accidentes.

(2) Resulta de la relación del número de defunciones con los casos de accidentes.

(3) La tasa de gravedad indica la severidad de las lesiones por millón de horas trabajadas.

ENTE: Ibid, Cuadro 16.

CUADRO 1E

MEXICO: ACCIDENTES DE TRABAJO POR ENTIDADES FEDERATIVAS.

(1972)

(Miles)

ENTIDAD	CASOS	%
República Mexicana	298,9	100,0
D.F. y Valle de México	102,6	35,3
Nuevo León	25,5	8,8
Jalisco	25,5	8,5
Veracruz	22,0	7,3
Tamaulipas	16,8	5,6
Sinaloa	13,1	4,3
Puebla y Tlaxcala	10,6	3,5
Sonora	9,0	3,0
Chihuahua	8,7	2,9
Baja California Norte	8,7	2,9
Coahuila	8,8	2,9
Guanajuato	5,8	1,9
Durango	4,7	1,6
Yucatán	4,6	1,5
Hidalgo	4,2	1,4
Morelos	3,8	1,2
Guerrero	3,8	1,2
San Luis Potosí	2,7	0,9
Michoacán	2,4	0,8
México	2,0	0,7
Tabasco	1,9	0,6
Campeche	1,7	0,5
Querétaro	1,6	0,5
Oaxaca	1,6	0,5
Aguascalientes	1,5	0,5
Chiapas	1,4	0,4
Colima	1,1	0,3
Nayarit	0,6	0,2
Baja California Sur	0,5	0,1
Zacatecas	0,5	0,1
Quintana Roo	0,2	0,1

FUENTE: Ibid, Cuadro 16.

CUADRO 19

MEXICO: ACCIDENTES DE TRABAJO SEGUN REGIONES ANATOMICAS AFECTADAS
(1971)
(miles)

REGIONES	FRECUENCIA	%
TOTAL	279.9	100.0
Tronco en general	128.7	46.0
Miembros en general	43.7	15.6
Ojos	21.0	7.5
Abdomen	11.7	4.2
Manos	11.5	4.1
Cabeza y cara	11.2	4.0
Antebrazo	10.3	3.7
Rodilla	8.2	2.9
Región glútea y cadera	6.7	2.4
Otros	26.9	9.6

FUENTE: Ibid, Cuadro 16

CUADRO 20

MEXICO: ACCIDENTES DE TRABAJO SEGUN TIPO DE LESION SUFRIDA
(1971)
(Miles)

LESIONES	FRECUENCIA	%
TOTAL	279.9	100.0
Heridas	119.5	42.7
Contusiones	80.2	21.5
Esquinces	19.3	6.9
Quemaduras	14.8	5.3
Cuerpos extraños	14.5	5.2
Fracturas	14.0	5.0
Avulsiones	7.5	2.7
Escoriaciones	3.1	1.1
Amputaciones	2.8	1.0
Otros	24.2	8.6

FUENTE: Ibid, Cuadro 16.