

## ÚLTIMOS LINEAMIENTOS LABORALES EN MÉXICO

En sus orígenes, las fracciones XII y XIII del artículo 123 de la Constitución federal comprendían, como únicas cuestiones fundamentales, la obligación, por parte de los propietarios de negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de actividad fabril, de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las cuales podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas; la de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad; y cuando la población excediera de doscientos habitantes, debería reservarse un espacio de terreno no menor de cinco mil metros cuadrados para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Quedó prohibido desde entonces el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

El cumplimiento de estas disposiciones sufrió variantes y modalidades pues el crecimiento industrial por una parte y el poblacional por la otra, ha excedido los planes constructivos y recreacionales y la mayor parte de las empresas acabó, en el renglón de habitaciones, por incluir en los contratos colectivos de trabajo, una prestación adicional, la relativa a un importe proporcional por concepto de "renta de casa"; y en lo que corresponde a los servicios públicos, igualmente se ha dejado en manos de los sindicatos su atención, a cambio también de generosas prestaciones de carácter colectivo que se han autorizado y que han ido en aumento en el correr de las sucesivas revisiones contractuales.<sup>1</sup>

La razón ha sido que en cuanto quisieron ponerse en ejecución los planes para la construcción de habitaciones, escuelas, enfermerías y cen-

<sup>1</sup> Del año de 1972 a la fecha el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se ha subrogado a la obligación respectiva, pero en algunas grandes empresas como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, entre las descentralizadas más importantes, y otras privadas, en particular las empresas mineras y aquellas que se encuentran ubicadas en zonas alejadas de centros de población, por ejemplo: Cananea Copper Company, Celulosa de Chihuahua, Peñoles, etcétera, han establecido convenios con el Instituto, para continuar con la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores y, en su defecto, otorgarles ayudas para el pago de renta de casa, cuando no han podido proporcionar éstas.

tros recreativos, su costo superaba las posibilidades económicas de las empresas y como lejos nos encontrábamos aún de obtener financiamientos adecuados, las propias autoridades jamás exigieron el cumplimiento estricto de estas disposiciones constitucionales, conformándose con ayudas adicionales para ser ellas las que aparacieran realizando obras de beneficio público; no siendo tampoco exigentes los sindicatos en este aspecto, porque a su vez, con el carácter de obras sociales de índole sindical, prefirieron las personas que integraban los respectivos comités directivos, que se les entregaran determinadas sumas y ser ellos quienes atendieran aspectos recreativos, culturales y deportivos, por el beneficio político que les reportó tal actividad, aparte el hecho de que se acrecentó su fuerza sindical con esta labor social.

Independientemente de estas circunstancias favorables a la clase patronal, el Estado ha ido haciéndose cargo de determinadas funciones, a través de órganos tripartitos integrados con representantes suyos, así como de los patrones y de los trabajadores, todo lo cual se ha traducido en aumentos del costo de la mano de obra, diluido con aportaciones alícuotas de todas las partes integrantes de estos organismos.<sup>2</sup> Como no es propósito de este trabajo elaborar una reseña histórica de la evolución del tripartismo entre nosotros, acéptense los datos anteriores únicamente como un proemio a su contenido legislativo, mismo que se complementará con las notas correspondientes en los capítulos que procedan, máxime si se toma en cuenta que las fracciones del artículo 123 a las que hemos aludido y que constituyen la base del presente análisis, han sufrido varias reformas en los años recientes, al no haberse encontrado fórmulas eficaces de realización de los diversos proyectos puestos en marcha.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Siguiendo con el sistema implantado desde su establecimiento, por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de integrar todos sus órganos con representantes de los gobiernos, de los patrones y de los trabajadores; el tripartismo ha permitido soluciones eficaces en todo el mundo. Y en México se ha encontrado asimismo una fórmula eficaz para la solución de los graves problemas sociales que ha traído el industrialismo, al hacer intervenir en los institutos creados para atenderlos (Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, de la Vivienda, del Empleo, Comisión Nacional Tripartita, Comisiones Nacionales y Locales de Seguridad e Higiene, Capacitación y Adiestramiento, entre otros) a representantes de trabajadores y de patrones, quienes conjuntamente con los representantes oficiales, han podido evitar conflictos que de no encontrar un entendimiento entre los sectores interesados, provocaría un profundo malestar colectivo.

<sup>3</sup> Si tomamos como base la vigencia de la Ley Federal del Trabajo actual, a partir del primero de mayo de mil novecientos setenta, se encontrará que tanto ella como el artículo 123 constitucional, han sufrido ya varias reformas; este último en sus fracciones II, V, XI, XII, XIII, XV, XXV, XXIX y XXXI del Apartado "A"; y fracciones VIII y XI incisos c) y f) del Apartado "B" y aquella en los

Habremos de ocuparnos con exclusividad de la reforma constitucional de finales del año de 1977 y de la reglamentación que se ha hecho de la misma, para cumplir el propósito de brevedad que siempre nos hemos formulado en esta clase de reseñas. En efecto, permítasenos transcribir el párrafo del doctor Mario de la Cueva relativo a las reformas de la fracción XII, para que se comprendan los motivos de nuestra afirmación. Dice en su capítulo sobre el problema de las habitaciones<sup>4</sup> que cuarenta y cuatro años después del inolvidable debate del constituyente de 1917:

el Poder Ejecutivo Federal envió al Poder Revisor de la Constitución una iniciativa de reformas que suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de nuestra historia —y hasta donde sabemos, de la historia universal— condenó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores.

¿A qué móviles obedece esta tajante manifestación del doctor De la Cueva? Al hecho de que, habiéndose logrado en la Ley Federal del Trabajo de 1970 que los trabajadores permanentes, de planta, en una empresa, que contasen con una antigüedad mayor de un año, adquirieron el derecho a que les fuese proporcionada habitación, pudiendo ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que derivasen de las obligaciones impuestas por la Constitución, se ha modificado en forma substancial tal determinación. Se hizo la salvedad de que, de no poderse proporcionar habitación, los trabajadores tendrían derecho a que se les compensase con el importe de una prestación adicional al salario este concepto, la cual se fijaría en convenios que fuesen celebrados entre patronos y los propios trabajadores, tomando en consideración el tipo de habitación que debía proporcionarles la empresa así como la diferencia entre la renta que podría cobrarse y la que debían pagar los propios trabajadores por una vivienda cómoda e higiénica,<sup>5</sup> sólo que esta excepción tampoco se respetó.

Las objeciones patronales hechas valer en contra de estas innovaciones legales, el incumplimiento manifiesto de ellas y los numerosos ju-

años de 1972, 1974, 1975, 1976, 1977 y el actual de 1978, en varios de sus artículos, incluyéndose títulos y capítulos nuevos con numerales que han sido intercalados y consignados mediante letras de nuestro alfabeto.

<sup>4</sup> Cfr. Mario de la Cueva en su *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1974, página 489.

<sup>5</sup> Texto de los anteriores artículos 139, 151 y 154 de la Ley Federal del Trabajo.

cios de amparo intentados para soslayar tal incumplimiento, llevaron a la reforma constitucional mediante la cual fue adicionado el único párrafo que comprendía la citada fracción XII del artículo 123, con tres párrafos más en los que se estableció que la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores, se cumpliría mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos que permitan establecer un sistema de financiamiento para otorgar créditos a los propios trabajadores que deseen adquirir habitaciones en propiedad. Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación del organismo que administrase los recursos del fondo nacional de la vivienda y sólo se dejó vigente la primitiva obligación de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, cuando las empresas estuvieran ubicadas fuera de los centros de población.<sup>6</sup> Citamos sólo por curiosidad y en nota por separado la dura crítica del doctor De la Cueva a esta reforma.<sup>7</sup>

Con estos antecedentes analicemos ahora sí las recientes reformas de 1977, que a la fracción XII multicitada han agregado dos párrafos más, los que comprendía la anterior fracción XIII; y a ésta se la ha modificado para decir lo siguiente:

Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para

<sup>6</sup> Reforma a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró que había sido aprobada y que fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 14 de febrero de 1972. Tomo CCCX, número 36.

<sup>7</sup> "La victoria del capital: Nos asalta en este instante la idea de compararla con la victoria de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki, porque fue una victoria total, que arrasó con un trozo de la Revolución sin sufrir ninguna pérdida, sin tener siquiera que realizar estudios, ni pagar abogados o economistas, porque fueron el movimiento obrero y las dependencias gubernamentales quienes destruyeron la fracción XII del artículo 123. A) El aspecto primero de la victoria consiste en ver elevada a la categoría de una norma de la primera Declaración de derechos sociales de la historia, una tesis que sostuvieron los empresarios en el año de 1969. De ahí que deba decirse que el pensamiento de la reforma es del capital y la realización de los líderes obreros y del gobierno. B) La segunda consecuencia de la victoria es la supresión de una obligación actual, concreta y exigible: ya no tendrán los empresarios que sentarse a la mesa de los debates para discutir con los trabajadores las características de las habitaciones y los plazos para entregarlas; ni será necesario que busquen los terrenos, los constructores y los materiales; ni tendrán que preocuparse por el mantenimiento de los edificios y casas. C) La tercera consecuencia es la victoria de la bomba atómica: el fondo para la vivienda será cubierto por el pueblo, pues las empresas cargarán el cinco por ciento a los costos de producción, lo cual, a su vez, se pagará con el aumento a los precios de los productos" *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, cit. págs. 394 y 395.

el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos o procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con esta obligación.

El legislador de 1931 había estimado que la necesidad de todo trabajador de adquirir los conocimientos necesarios para obtener mejores condiciones de trabajo y aspirar a los justos ascensos que le permitieran mejores salarios, constituía una seguridad de futuro dentro de una empresa o al servicio de cualquier patrón. A este principio obedeció que se incluyera en la anterior Ley Federal del Trabajo todo un título destinado a regular el contrato de aprendizaje<sup>8</sup> en el cual se consignaron condiciones especiales que abarcaban una jornada de trabajo determinada, obligaciones específicas y salarios adecuados.<sup>9</sup>

El legislador de 1970 estimó que el contrato de aprendizaje debía desaparecer de la reglamentación laboral, ya que sólo había dado lugar a una explotación del aprendiz, a quien se le trató no como tal sino como un trabajador de segunda, al que se le mantenía en una situación de inferioridad, sin ascensos, sin salario remunerativo y sin las normales prestaciones otorgadas a los demás trabajadores, no obstante que se le exigían iguales obligaciones y realizaba la mayor de las veces las mismas actividades que sus compañeros de trabajo; violándose con todo ello la propia legislación, que ha sentado como principio básico de la relación laboral la igualdad de trato y de salario cuando se ejerzan idénticas actividades dentro de una negociación. Por esta razón se instauró en su lugar un capítulo de obligaciones educacionales de los empresarios, que se dividió en dos partes: una relativa a la cooperación relacionada con la enseñanza primaria y secundaria de los trabajadores y de sus hijos, cooperación que se extendió a todo tipo de actividades culturales y deportivas; la otra relativa al campo de la capacitación profesional. La idea quedó plasmada en la fracción XV del artículo 132 de la ley activa, que señala como obligación patronal la de:

organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento de conformidad con los planes y programas que de común acuerdo elaboren con los sindicatos de trabajadores, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades del trabajo de los Estados y del Distrito Federal.

<sup>8</sup> Artículos 218 a 231 de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

<sup>9</sup> Mario de la Cueva. *Derecho Mexicano del Trabajo*. 3ª Edición, 1949, Capítulo relativo a la reglamentación del contrato de aprendizaje. Tomo Primero. Págs. 879 a 884. México, Editorial Porrúa, S. A.

¿Qué fue lo ocurrido que llevó en tiempo perentorio a la reforma que reseñamos? Dos hechos fundamentales: los patrones redujeron su anterior obligación a los sistemas tradicionales impuestos por la costumbre de adjudicar al Estado la solución de los más graves problemas sociales que hemos padecido. Han estimado que la alfabetización y la enseñanza primaria y secundaria forma parte de la función educativa plasmada en el artículo tercero constitucional; y por ello se han conformado, por un lado, con el establecimiento de las llamadas "escuelas artículo 123" que operan en los centros de trabajo y los "centros de alfabetización" fundados en poblaciones de regular importancia, en cuyo desarrollo han contribuido únicamente con la construcción de las aulas indispensables y el pago de los maestros respectivos, dejando al impulso de cada trabajador el educarse o no; y por el otro, otorgando algunas facilidades para que los obreros concurran a escuelas técnicas para mejorar en ellas sus conocimientos y aumentar su capacitación para el trabajo. En los contratos colectivos en los que se mantiene, dentro de su clausulado, la obligación de tal capacitación y adiestramiento, por conveniencia se han avenido a impulsarla, otorgando igualmente facilidades para el aprendizaje de nuevos oficios o de técnicas indispensables a fin de preparar la mano de obra que habrá de manejar las modernas máquinas, muchas de las cuales son ya altamente sofisticadas y requieren de conocimientos más que elementales para su manejo; y sólo en estas condiciones ha sido posible su preparación, bajo el incentivo de obtener a través de ella, los necesarios ascensos; todo lo cual hizo absoleta el propósito de la legislación.

De esta manera contemplamos ahora un nuevo principio (artículo 3º de la Ley) que señala "de interés social" el promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; y fija dentro de las condiciones de trabajo la de indicar en el contrato que "el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa" (artículo 25, fracción VIII). Asimismo en el artículo 159 las obligaciones patronales se han ampliado para comprender: a) El otorgamiento de las vacantes definitivas o provisionales, mayores de treinta días, o los puestos de nueva creación, al trabajador de mayor aptitud; b) la capacitación de todos los trabajadores de la categoría inmediata inferior a aquella en que ocurra la vacante, a fin de que puedan aspirar a ocuparla; c) sólo en caso de existir dos o más trabajadores igualmente aptos, se preferirá la antigüedad y de resultar ésta igual, la preferencia la tendrá el trabajador que tenga a su cargo una familia; y d) tratándose de puestos de nueva creación para los cuales no existan en

las empresas trabajadores con aptitud para desempeñarlos, debido a su naturaleza o especialidad, se fijarán normas en los contratos colectivos, a efecto de establecer un procedimiento que permita cubrirlos libremente mediante el entrenamiento adecuado.

De lo anterior derivaron las reformas dispuestas en dichos contratos colectivos, tanto los ordinarios como los contratos-ley, ya que en el futuro deberán contener cláusulas relacionadas con la distribución del trabajo, de tal manera que los trabajadores dispongan del tiempo necesario para cumplir programas de capacitación o adiestramiento que se implanten, ya sea con carácter voluntario u obligatorio, en casos determinados (artículos 391 fracciones VII y VIII y 412 fracciones IV y V). También fue agregado un capítulo que incluyó veinticuatro fascículos en el artículo 153, seis fascículos en el artículo 512 y un artículo más, el 527-A que expresa: "en la aplicación de las normas referentes a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, las autoridades de la Federación serán auxiliadas por las autoridades locales, tratándose de empresas o establecimientos que, en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de estas últimas".<sup>10</sup>

Los objetivos de la capacitación y adiestramiento son de cinco órdenes: *primero*, actualizar y perfeccionar los conocimientos o habilidades del trabajador en su actividad y proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología; *segundo*, prepararlo para ocupar vacantes o puestos de nueva creación; *tercero*, instruirlo en las reglas de prevención de los riesgos del trabajo; *cuarto*, otorgarle conocimientos básicos para el incremento de la productividad; y *quinto*, mejorar sus aptitudes obligándolo a asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo o actividades que formen parte de los programas respectivos, a atender las indicaciones de los preceptores y a presentar exámenes de evaluación de los conocimientos adquiridos (artículos 153-G, 153-H y 153-P).

La vigilancia del sistema de operación que se implante en cada centro de trabajo para impartir los conocimientos, al igual que la fijación del procedimiento que se establezca para evaluarlos, quedará a cargo de comisiones mixtas, integradas con igual número de representantes del patrón y de los trabajadores, las cuales estarán fiscalizadas por comités nacionales que tendrán el carácter de organismos auxiliares de la Unidad Coordinadora del Empleo, a cuyo cargo estará el

<sup>10</sup> Decreto de Reformas a la Ley Federal del Trabajo sobre capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene y federalización de actividades y ramas. Publicado en el *Diario Oficial* de fecha 28 de abril de 1978. Tomo CCCXLVII, número 42, páginas 5 a 14.

Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.<sup>11</sup> Las facultades de estos comités serán las de participar en la determinación y requerimientos de cada rama industrial en la materia, para elaborar un *catálogo nacional de ocupaciones*, apoyado en estudios que se hagan de las características de la maquinaria y equipo en existencia en dicha rama industrial; podrán proponer sistemas de capacitación y adiestramiento para el trabajo y formular recomendaciones específicas a efecto de lograr una mayor productividad; y deberán encargarse de las gestiones indispensables ante la autoridad laboral, para el registro de las constancias que se expidan relacionadas con los conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan reunido los requisitos legales exigidos (artículos 153-I, 153-J, 153-K y 153-M).

Las instituciones o escuelas que impartan conocimientos, así como su personal docente, deberán estar autorizados y registrados por la Secretaría del Trabajo (artículos 153-C y 153-P). Los planes y programas deberán cubrir como requisitos mínimos: *a*) comprender todos los puestos y niveles existentes en las empresas; *b*) precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores; *c*) fijar los procedimientos de selección y *d*) atender los criterios generales que sobre el particular dicte la unidad coordinadora a que ya hemos hecho referencia (artículos 153-Q, 153-R, 153-S y 153-T). La constancia de habilidad laboral, equivalente al certificado de conocimientos respectivo, servirá al interesado para aspirar a ascensos y para obtener un grado profesional que avalará el Estado y será inscrito en los registros del Servicio Público del Empleo ((artículos 153-W y 153-X).

Cabe aclarar que tales innovaciones en la ley laboral en forma alguna constituyen una novedad, aun cuando sí se implantan por vez primera entre nosotros. El Código del Trabajo de Francia las estableció desde hace algunos años<sup>12</sup> y en España se encuentran igualmente compren-

<sup>11</sup> Este capítulo de la ley constituye la innovación de mayor importancia, pues como piensa Pierre Naville la forma del empleo sigue condicionada por las formas técnicas del trabajo, tanto desde el punto de vista de los instrumentos y máquinas utilizadas como del de las condiciones locales de la ocupación. Además, la especialización y la mecanización automatizada han hecho desaparecer las antiguas características del oficio en los operarios, alejándolos de los actos de fabricación propiamente dichos, por lo cual las profesiones, oficios y empleos se han diversificado y han requerido un tipo variable de formación requerida, un aprendizaje más técnico y un elevado nivel de calificación en la mayor parte de los casos en que se solicitan empleos. *Cfr. Tratado de Sociología del Trabajo*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires-México. 1975. págs. 230 y siguientes.

<sup>12</sup> Paul Pic, *Droit du Travail Traité Elementaire*. Editorial Tipográfica Argentina. Buenos Aires, 1956, Pág. 407.



didadas en las llamadas "tarifas mínimas"<sup>13</sup> y es que en la actualidad en la mayoría de los países, el Estado ha tomado a su cargo la enseñanza técnica y de oficios, aunque con resultados muy modestos, debido a que se ha dado más importancia a la teoría que a la práctica, ya que es esta última la que forma buenos obreros. Sólo que, habiéndose contemplado que debido a las necesidades económicas de la vida moderna que no permite a las familias de los trabajadores comunes, renunciar a la retribución que obtienen con la prestación de sus servicios en fábricas, talleres u otros establecimientos, y por ende tampoco pueden dedicar tiempo alguno a la adquisición de conocimientos; es por lo que se ha previsto la necesidad de establecer la capacitación y el adiestramiento como obligación patronal, aun cuando hayan sido los industriales en muchos casos quienes la han tomado a su cargo, por la conveniencia que les reporta el subsanar las insuficiencias de la enseñanza técnica escolar.

Y nos quedaría por lo que a este capítulo de la ley se refiere, señalar las fundamentales modificaciones sufridas por el relativo al Servicio Público del Empleo, transformado actualmente como ya hemos indicado, en Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (artículos 537 a 539). Las disposiciones anteriores implicaban únicamente el establecimiento de un registro de solicitantes con miras a buscarles ocupación garantizada aunque en beneficio de los patrones, a través de informaciones amplias y detalladas de dichos solicitantes; sólo se protegió al trabajador de los excesos en que tradicionalmente han incurrido las agencias de colocaciones y no pocas bolsas de trabajo, al haberse establecido que los servicios que éstas prestaren deberían ser gratuitos, exceptuándose aquellas dedicadas a la colocación de profesionistas especializados. Se dijo asimismo que un reglamento que se expidiera comprendería todas las fases indispensables en tal servicio, pero ha sido también con fecha reciente que dicho Reglamento ha visto la luz pública.<sup>14</sup>

Cuatro funciones han sido conferidas a esta nueva institución oficial: I. Estudiar y promover la generación de empleos; II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores; III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores; y IV.

<sup>13</sup> Mario L. Deveali, *Lineamientos de Derecho del Trabajo*. Editorial Tipográfica Argentina. Buenos Aires. 1956. Pág. 407.

<sup>14</sup> Reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, la Capacitación y el Adiestramiento que comprende seis capítulos: I. De la competencia de la Unidad; II. De los órganos de la Unidad; III. De los órganos asesores y auxiliares de la Unidad; IV. De las atribuciones del Coordinador General y de las funciones de la Dirección del Empleo; V. De los Manuales de Organización, de procedimiento y de servicios al público; y VI. De las suplencias.

Registrar las constancias de habilidades laborales (artículo 537). La institución estará a cargo de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, instituida a su vez como organismo descentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (artículo 538). Las variadas actividades de la unidad serán: en materia de promoción de empleos, el estudio de las causas del desempleo y el subempleo de la mano de obra rural y urbana; el análisis del mercado de trabajo; la formulación de un catálogo nacional de ocupaciones en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la formulación de planes y programas para impulsar la ocupación en el país. En materia de colocación de trabajadores deberá: encauzar a los solicitantes de trabajo hacia las personas que requieran sus servicios; autorizar y registrar en su caso, el funcionamiento de agencias privadas de colocaciones; intervenir en coordinación con las unidades administrativas de las Secretarías de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Relaciones Exteriores, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar servicios en el extranjero; proponer la celebración de convenios entre la federación y las entidades federativas. En materia de capacitación y adiestramiento cuidará de la oportuna constitución de las comisiones mixtas a las que ya nos hemos referido; estudiará en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios que deban observar los planes y programas que pretendan establecerse; autorizará y registrará el funcionamiento de las instituciones y escuelas destinadas a la capacitación o adiestramiento, supervisará los sistemas, planes y programas de éstas, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y podrá dictar sanciones en caso de incumplimiento a las disposiciones legales. Y por lo que toca al registro de constancias de habilidades laborales, establecerá los registros de cada rama industrial autorizada, o de las actividades que tengan un carácter nacional (artículo 539). Estas ramas y actividades han quedado comprendidas en la modificación que se hiciera a la fracción XXXI del artículo 123 constitucional<sup>15</sup> y su distribución jurisdiccional ha sido materia de un acuerdo del C. secretario del trabajo

<sup>15</sup> De conformidad con lo establecido en la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, reproducida en el artículo 527 reformado de la Ley Federal del Trabajo vigente, se han estimado ramas industriales las siguientes: textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, metalúrgicas, siderúrgica (en todas sus actividades), petrolera, petroquímica, cementera, calera, automotriz, química, celulosa y papel, de aceites y grasas vegetales, productoras de alimentos, elaboradoras de bebidas envasadas o enlatadas, ferrocarrilera, maderera, vidriera, tabacalera.

en las juntas especiales números once, trece, quince y dieciséis de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.<sup>16</sup>

Finalmente, resulta necesario en cuanto a los nuevos lineamientos laborales, hacer referencia a las medidas preventivas adoptadas para abatir los riesgos en los centros de trabajo. Un nuevo reglamento de seguridad e higiene<sup>17</sup> de reciente promulgación y del cual sólo enunciaremos sus títulos y capítulos para guía del especialista o estudioso en esta materia, integra, junto con las reformas legales, la gama de novedades introducidas, acordes con las modernas tendencias proteccionistas en favor de la salud y la integridad física de los trabajadores. La fracción XV del artículo 123 constitucional tal y como se encuentra actualmente redactada, dispone que el patrón estará obligado a observar en las instalaciones de su establecimiento las disposiciones legales que se dicten sobre higiene y seguridad, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, al igual que a organizar su desempeño, de manera tal que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción cuando se trate de mujeres embarazadas.

<sup>16</sup> Acuerdo por el que se aprueba la modificación por la cual se distribuyen por ramas de industria, actividades y materias de aplicación federal, los diversos asuntos cuya jurisdicción corresponde a las Juntas Especiales de la Federación de Conciliación y Arbitraje. Publicado en el *Diario Oficial* de fecha 7 de febrero de 1978; Tomo CCCXLVI, número 27.

<sup>17</sup> Comprende trece títulos: I. Disposiciones generales (incluidas en un solo capítulo); II. Condiciones de seguridad e higiene en los edificios y locales de los centros de trabajo (también con un solo capítulo); III. Prevención y protección contra incendios (incluye capítulos relativos a edificios, aislamientos, salidas, equipos para combatir incendios y simulacros del cuerpo de bomberos); IV. Operación, modificación y mantenimiento del equipo industrial (con capítulos para la autorización de maquinaria, protección de ésta e instalación de equipo); V. Herramientas (manuales, automáticas, neumáticas, portátiles); VI. Manejo, transporte y almacenamiento de materiales (con capítulos para equipos de izar, ascensores para carga, montacargas, carretillas y tractores, transportadores, sistemas de tubería, estiba y desestiba); VII. Manejo, transporte y almacenamiento de sustancias inflamables, combustibles, explosivos, corrosivas, irritantes y otras; VIII. Condiciones del ambiente de trabajo; IX. Equipo de protección personal; X. Condiciones generales de higiene (servicios para el personal, asientos en el trabajo, limpieza); XI. Organización de la seguridad e higiene en el trabajo (con capítulos relativos a responsabilidades, a las disposiciones que deben estar contenidas en los reglamentos internos de seguridad e higiene de cada centro de trabajo, a la organización y funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene en cada centro de trabajo, a los servicios preventivos, a la prevención de riesgos, a los avisos de seguridad e higiene y a los informes y estadísticas de accidentes y enfermedades profesionales); XII. Comisiones consultivas de seguridad e higiene en el trabajo (nacional y estatales); XIII. Procedimientos administrativos. Publicado en el *Diario Oficial* de fecha 5 de junio de 1978; Tomo CCCXLVIII, número 24, págs. 14 a 31.

Sobre el particular expresa De la Cueva que la legislación mexicana tiene un fundamento muy amplio que puede resumirse en las siguientes fórmulas: *primera*, la higiene del trabajo; *segunda*, la seguridad del trabajo; *tercera*, la garantía para la salud y la vida de los trabajadores; *cuarta*, las medidas de protección a los trabajadores tomando en cuenta la naturaleza de las negociaciones; y *quinta*, la facultad para crear un sistema de penas que aseguren el cumplimiento de los mandatos legales. Medidas ahora complementadas en el artículo 132, fracciones XVI, XVII, XVIII y XIX de la Ley Federal del Trabajo.<sup>18</sup> Agrega dicho autor, que corresponde al presidente de la República reglamentar tales preceptos, para lo cual, desde el artículo 323 de la Ley de 1931 se dispuso que la Secretaría del Trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Salubridad, expidiera los reglamentos que resultasen necesarios.

Por otra parte, México ha suscrito varios convenios y recomendaciones internacionales, originados en la Organización Internacional del Trabajo, cuyo contenido debió incorporarse desde hace varios años en nuestra legislación, dado que el incremento de las actividades económicas y la multiplicación y complejidad de los centros de trabajo, ha implicado la necesidad de ampliar el área que cubren las disposiciones y normas técnicas en materia de seguridad e higiene, como conjunto de medidas preventivas de accidentes y enfermedades. Independientemente de esto, el saber humano ha incorporado en materia de prevención social, nuevas formas de conocimiento científico, de positiva utilidad y apoyo a la legislación, cuales son la medicina del trabajo y la ingeniería en higiene industrial, que atienden, la primera, a la implantación de fórmulas que prevén y resuelven el peligro y los daños que el trabajador puede sufrir en su salud con motivo del desempeño de su trabajo, así como la adopción de medidas de readaptación y reeducación cuando su capacidad psicomotriz ha sido reducida; en tanto que la segunda atiende al mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en la construcción, instalación y mantenimiento de los locales de trabajo, del equipo industrial y de otros factores de la producción, especialidades que hasta hoy han sido tomadas en cuenta y aprovechadas en beneficio de los trabajadores. De aquí la conveniencia de reunir en un solo ordenamiento todas estas materias, a fin de que puedan detectarse en mayor grado los riesgos específicos que puedan presentarse en los diversos centros de trabajo.

Por estas razones y en atención a la recomendación formulada por la Organización Internacional del Trabajo, para dar una oportunidad a los sectores obrero y patronal a fin de que aporten ideas y resultados

<sup>18</sup> Cfr. *Derecho Mexicano del Trabajo*. cit., pág. 132 y sigs.

de sus experiencias acumuladas, se han creado comisiones consultivas de seguridad e higiene, tanto a nivel federal como local, como organismos integrados por los propios interesados, los cuales expresarán a las autoridades competentes sus puntos de vista y emitirán sugerencias en materia de promoción y elaboración de instructivos y reglamentaciones particulares, adecuadas a sus necesidades particulares; cumpliéndose de esta manera los preceptos constitucionales relacionados con las garantías de audiencia y legalidad. Tales son las bases del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo.<sup>19</sup>

Al mismo tiempo, una Comisión Consultiva Nacional integrada por representantes de las Secretarías del Trabajo, Salubridad e Instituto del Seguro Social, junto con los que designen los sectores, será la que en esencia estudie y proponga las medidas preventivas que hayan de ser adoptadas a nivel nacional. Comisiones consultivas estatales tendrán a su cargo igual función en las entidades federativas y su organización y funciones han quedado especificadas en el multicitado reglamento (artículos 512-A, 512-B y 512-C).

Corresponderá por tanto a los patrones llevar a cabo las modificaciones que ordenen las autoridades, a fin de ajustar sus establecimientos, instalaciones y equipos, a las disposiciones legales, para lo cual se les concederá un término prudente, transcurrido el cual, si no las han efectuado, podrán ser sancionados, tomando en cuenta la naturaleza de las modificaciones ordenadas y el grado de riesgo que puedan presentar, pudiendo llegarse hasta la clausura del establecimiento o factoría (artículo 512-E).

La Secretaría del Trabajo establecerá la coordinación necesaria con la de Salubridad y el Instituto del Seguro Social, para elaborar programas educativos y se desarrollarán campañas permanentes que tiendan a la prevención de accidentes y enfermedades profesionales. Las autoridades locales auxiliarán a las federales en estos programas y campañas, así como en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, cuando se trate de empresas que estén sujetas a su jurisdicción (artículos 512-E y 512-F).

Concluimos expresando que si el derecho y la doctrina son uniformes en considerar que es fundamental en toda relación de trabajo, garantizar la salud y la vida del trabajador, hoy en día, las medidas preventivas de seguridad e higiene ya no son obligaciones exclusivas de los patronos, sino se han convertido en deberes de los Estados, puesto

<sup>19</sup> Hasta el momento veintiún Estados de la República han publicado en sus respectivos órganos oficiales las bases para la integración de las Comisiones de seguridad e higiene, como las de capacitación y adiestramiento.

que la legislación respectiva es un derecho a futuro, esto es, va dirigida a quien instala o construye un centro de trabajo y a quien ya teniéndolo y explotándolo, no lo ha adecuado a los estrictos requerimientos actuales. La única salvedad impuesta lo es el acuerdo que debe existir entre los factores de la producción a efecto de que, con la intervención mediadora del propio Estado, las medidas preventivas que se adopten resulten en beneficio de todos.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA