

Aspectos de la política laboral, 1971-1976

A partir de 1971 se han hecho importantes cambios a la base institucional del país en muy diversos órdenes. En materia laboral, las transformaciones han sido particularmente amplias y significativas no sólo en lo referente a remuneraciones y condiciones de trabajo, sino también en lo que atañe a la vivienda y al fortalecimiento de la capacidad de consumo de los trabajadores. En seguida se comentan las más destacadas.

La inflación de estos últimos años ha impuesto la necesidad de modificar aspectos de primer orden en los mecanismos para fijar los salarios. Al concluir más de 15 años de relativa estabilidad de precios, las organizaciones de trabajadores, con un poder político acrecentado, le dieron prioridad a las reivindicaciones salariales en relación con otras de carácter laboral. En 1973, 1974 y 1976 hubo emplazamientos generales de huelga con la exigencia de aumentos de salarios. En los tres casos el Gobierno logró conciliar los intereses obrero patronales después de arduas negociaciones.

De manera complementaria se reforzó la posición de los trabajadores en varias cuestiones. Así, a fines de 1974 se redujo el plazo de vigencia de los salarios mínimos y de los contratos de trabajo por lo que se refiere a remuneraciones. A este respecto, el Presidente señaló en su sexto informe ante el Congreso de la Unión que:

“El lapso de dos años para revisar los salarios mínimos y contractuales era demasiado largo para ser soportado por el presupuesto familiar del obrero. Para evitar esta injusticia, resultante de las fluctuaciones económicas, decidimos no contener las reivindicaciones laborales en los estrechos márgenes de negociación prevalecientes y promovimos reformas a la legislación laboral para revisar los salarios cada año.”

En la misma época se elevó el reparto de utilidades a los trabajadores mediante el establecimiento de una nueva fórmula para determinar la parte que les corresponde de las ganancias de las empresas. El sistema de reparto anterior estuvo vigente durante diez años y, como señaló el Jefe del Ejecutivo federal en septiembre del año pasado, “propiciaba inequidad y engaño”.¹ La fórmula actual se caracteriza por su sencillez: 8% sobre la utilidad fiscal de las empresas. Se calculó que el cambio significó un aumento para los trabajadores de 1 000 millones de pesos en 1975.²

También a fines de 1974 para efectos laborales se transfirieron al ámbito federal varias

1. Véase “Quinto informe presidencial”. en *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1975, pp. 952-975.

2. *Ibid.*

actividades, con lo que se atendió “una reiterada inquietud pública”.³ En el último informe presidencial esto se explicó en los siguientes términos:

“El crecimiento acelerado de diversas ramas industriales que, por la dimensión de sus operaciones, rebasan los límites de la administración estatal, hizo imprescindible la incorporación a la jurisdicción federal de las industrias dedicadas a la fabricación y ensamble de vehículos automotrices, productos farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, enlatado de alimentos y embotelladoras de refrescos y aguas, a través de las correspondientes reformas a la Constitución de la República y a la Ley Federal del Trabajo.”

En 1975, ante el Congreso de la Unión, el Presidente señaló:

“Todas estas actividades son de evidente interés nacional, tanto por su distribución en el territorio como por la amplitud de sus mercados. El origen de su capital y de la tecnología que emplean es casi siempre extranjero. Conviene, pues, por razones de soberanía y de justicia, que sean las autoridades federales las que aseguren el equilibrio de los factores de la producción y el exacto cumplimiento de la Ley en beneficio de más de 350 000 trabajadores de industria.”⁴

En diciembre de 1974 se “tipificó como delito federal el incumplimiento del pago de los salarios mínimos”. Anteriormente existía esta figura delictiva, pero sólo en algunas entidades federativas y con una reglamentación poco operante. Además, la Ley Federal del Trabajo señala ahora que diversos funcionarios del ramo del trabajo y previsión social están obligados a denunciar ante el Ministerio Público a los patrones que no cumplan con el pago del salario mínimo, los cuales, asimismo, pueden ser denunciados a las autoridades laborales por trabajadores, sindicatos y otros organismos. El 1 de septiembre último el Presidente realzó la importancia de dicha medida al apuntar que:

“Más del 60% de la población económicamente activa, alrededor de 6 millones de personas, está constituido por asalariados, de los cuales el 50% se rige por el salario mínimo. Era imperioso asegurar que no se atentara contra el interés de estos mexicanos cuyos ingresos alcanzan a cubrir sólo las necesidades elementales. Es un crimen social reducir más sus condiciones de vida abusando de situaciones de pobreza e ignorancia.”

Otro de los mecanismos que la legislación laboral establece para fortalecer la capacidad de negociación de los trabajadores es el de los contratos-ley. Estos unifican y generalizan las condiciones de trabajo por actividades económicas en favor de los asalariados. A pesar de sus ventajas, hace casi 40 años que no se pactaba ningún convenio de este tipo. A principios de 1976 se concertó un contrato-ley para la industria de la radio y la televisión. Por otra parte, se concluyeron los estudios correspondientes para convocar a la celebración de contratos-ley entre las empresas y los sindicatos de las industrias de aguas envasadas y del cemento y similares. Hasta 1975 tenían este régimen laboral la industria de transformación del hule, la textil (dividida en 5 ramas) y la de azúcar, alcoholes y similares.

En los últimos años la organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha experimentado importantes cambios relacionados con la protección de los obreros contra la violación de las normas laborales. Así, se dictaron disposiciones para descentralizar a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, organismo que se ocupa primordialmente de dar servicios de asesoría y defensa a los trabajadores no sindicalizados. Asimismo, se

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

estableció el Servicio Nacional de Inspección del Trabajo para desconcentrar la vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral. En lo fundamental, los funcionarios y técnicos de estos organismos se forman en el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, creado en julio de 1974.

Cabe destacar, además, que en julio de este año se adicionó la Ley Federal del Trabajo a fin de establecer Juntas Especiales fuera de la capital de la República que “quedarán integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, sin perjuicio del derecho del trabajador, cuando así convenga a sus intereses, a concurrir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje”. A la fecha se han establecido dos de esas Juntas Especiales, una en Monterrey y otra en Guadalajara.

Hasta 1971 la legislación en materia de vivienda obrera era de limitados alcances en cuanto a las obligaciones de las empresas para proporcionar habitación a sus trabajadores. Las medidas gubernamentales en la materia eran sobre todo de tipo crediticio y beneficiaban de manera preferente a la clase media. El 1 de mayo de 1972 inició sus labores el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit). Este organismo financia sus actividades, básicamente, con una aportación patronal de 5% sobre las nóminas; en 1975 sus ingresos ascendieron a 5 083.8 millones de pesos. En el sexto informe presidencial se señaló que:

“El Infonavit afilia a cuatro millones de trabajadores de 232 000 empresas, y al término de la presente administración habrá asignado 135 000 créditos, concluido 110 000 viviendas y programado otras 120 000 en 121 localidades del país”.

En 1973 se creó el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste), con propósitos similares y con un financiamiento también equivalente a 5% de las percepciones de los trabajadores. En el sexto informe el Presidente señaló que, con cargo a este fondo, se han edificado 26 910 viviendas en beneficio de 130 000 derechohabientes y que en fecha próxima se entregarán 6 300 adicionales.

De 1971 a 1976 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco) ha edificado o remodelado 55 000 casas en las que habitan 312 000 personas de escasos recursos. En este lapso “El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos ha financiado la construcción de 23 483 viviendas y la realización de diversos proyectos de desarrollo urbano con 19 257 unidades que alojan a 250 000 personas”.

Además, “con base en el Programa de Habitación Popular, realizado por el Departamento del Distrito Federal, al concluir la presente administración se habrán terminado 14 unidades habitacionales y cuatro conjuntos urbanos, integrados por 36 505 viviendas, así como el equipamiento de ocho fraccionamientos populares que constan de 8 000 predios. Este programa beneficiará a 250 000 habitantes, permitiendo el reacomodo de 90 000 personas que habitan en 170 ciudades perdidas”.

Las organizaciones de trabajadores han pugnado porque se proteja el salario “en su ejercicio”. En este contexto cabe ubicar la creación del Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), que inició sus actividades en noviembre de 1974; su función principal consiste en dar créditos en condiciones favorables para que los asalariados adquieran bienes de consumo duradero a precios reducidos. “El

Fonacot ha beneficiado, en menos de dos años de existencia, a 430 000 familias obreras y otorgado créditos por 3 000 millones de pesos”. Incluso medidas como esta, que benefician de manera general a la población, provinieron de iniciativas de los trabajadores organizados. Así, el Presidente de la República señaló el 1 de septiembre último que:

“En defensa de la economía popular, hemos creado instituciones en las que participan activamente las organizaciones sociales. De los estudios del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, creado en este sexenio, acogimos la idea de iniciar la Ley Federal de Protección al Consumidor, que entró en vigor el 5 de febrero del presente año, y que instituyó la Procuraduría Federal de Defensa del Consumidor, que a la fecha opera en 20 localidades del país”.

En cierto grado también son respuesta a los planteamientos de los sindicatos los decretos presidenciales de octubre de 1974 y de septiembre de 1976 que ampliaron considerablemente el sistema de regulación de precios. Asimismo, las demandas obreras han influido en la extensión de las actividades de distribución de productos básicos de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo); en la actualidad ese organismo descentralizado cuenta con 11 000 establecimientos (10 veces más que en 1970) que venden mercancías por 60 millones de pesos diarios.

Como se aprecia merced al recuento anterior, la política laboral ha destacado en los últimos años por su dinamismo. La difícil coyuntura económica ha impedido profundizar en otras áreas de esta política. Así, sólo ciertos sectores de la economía se beneficiaron con la implantación de la jornada de trabajo semanal de 40 horas (entre ellos los trabajadores del Gobierno y los del sistema bancario); no se materializó el banco obrero, que tan útil sería para ampliar el alcance del crédito y para darlo a los trabajadores en buenas condiciones, ni se pudo legislar en materia de seguro contra el desempleo. El camino sigue abierto para éstas y otras mejoras, sin excluir la conveniencia de calar más hondo en las rutas ya transitadas, a fin de que siga enriqueciéndose la concepción y aplicación del derecho social mexicano. □

Falsa disyuntiva en el derecho del mar

El 17 de septiembre se dio fin a una sesión más —la quinta— de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En la magna reunión, iniciada el 2 de agosto último en la ciudad de Nueva York, tomaron parte los representantes de casi 160 países a fin de continuar las arduas negociaciones conducentes a suscribir lo que será “el tratado más completo y complejo de la historia”, según las más autorizadas opiniones.

Por la dificultad de esas negociaciones, en vista de los enormes intereses económicos y

políticos en juego, y por la complejidad inherente a los temas involucrados, no se obtuvieron los resultados halagüeños que habrían sido deseables, dada la vital importancia que tiene un tratado de ese género para un nuevo orden mundial, sobre todo para un nuevo orden económico internacional.

Y ello ocurrió, desde luego, pese a las exhortaciones del presidente de la Conferencia, H.S. Amerasinghe, de Sri Lanka. En su alocución inaugural, el funcionario se expresó en términos parecidos a los que utilizó Kurt Waldheim, secretario general de las Naciones Unidas, al abrir los trabajos de la IV Sesión, desarrollada del 15 de marzo al 7 de mayo últimos.¹ En efecto, el Presidente de la Conferencia insistió en el "carácter crítico" de la nueva sesión ya que de no lograrse suficiente progreso, de suerte tal que sólo se requiriese una reunión más para dar cima al tratado propuesto, "se habrá perdido una de las mayores oportunidades de la humanidad".

Como se recordará, en la IV Sesión se dispuso por primera vez de un extenso "texto unificado" para dar base a las negociaciones. Entre los temas principales en él considerados figuraban las modalidades de la exploración y explotación de la zona internacional, el establecimiento de una autoridad internacional de los fondos marinos, el mar territorial y la zona contigua, los estrechos y la navegación internacional, la zona económica exclusiva, las normas aplicables a los estados sin litoral o "países geográficamente desfavorecidos", la protección ambiental, la investigación científica marina y el desarrollo y la transferencia de tecnología para el aprovechamiento de los recursos del mar. Además, existía un acuerdo cada vez mayor respecto a asuntos tales como el de las 12 millas de mar territorial, el de la zona económica exclusiva y el del establecimiento de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, aunque no respecto a las modalidades y alcances de su actividad ni a las facultades de sus órganos. En suma, mucho se había avanzado desde las primeras conferencias de Ginebra sobre el derecho del mar, en 1958 y 1960.

Sin embargo, pese a lo que parecían tan buenos auspicios iniciales, los progresos logrados en la IV Sesión fueron modestos, sobre todo en lo referente a los puntos más controvertidos: la naturaleza y alcances de la Autoridad de los Fondos Marinos, así como los derechos de los países sin litoral. Desde luego, se lograron avances considerables en diversos aspectos del documento básico de negociación y en los trabajos de un pequeño grupo informal que estudia el arreglo pacífico de las controversias.

Por lo que se refiere al proyecto del texto básico y a sus anexos (casi 300 páginas en total), conviene traer a cuento la opinión de un analista británico: se trata de "un intento sorprendentemente exitoso de producir un tratado comprensivo que vincula todos los acuerdos anteriores de derecho del mar y llena las lagunas... en términos notablemente precisos, dada la diversidad de intereses representados". Y agrega lo siguiente: "A pesar de la regla referente a que cada Estado tiene igual voz, el presente texto no representa, en manera alguna, un triunfo del radicalismo del Tercer Mundo". (*The Financial Times*, 2 de agosto de 1976.)

En cuanto a los 52 países sin litoral, en la IV Sesión manifestaron sus exigencias, ya no solamente limitadas a lograr la libre comunicación con el mar, sino también dirigidas a obtener una participación en los recursos de las zonas económicas exclusivas de sus vecinos más favorecidos. Se ha comentado que con ellas surgieron también graves escisiones en el Grupo de los 77 (formado ahora por 110 países), que amenazaron con paralizar la Conferencia en aquella etapa.

1. Véase "Etapa decisiva en las negociaciones sobre el mar", en *Comercio Exterior*, México, marzo de 1976, pp. 264-267.

Con respecto al espinoso asunto de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y las modalidades de explotación de éstos, en la pasada sesión primaveral de la Conferencia se llegó en principio a un compromiso, como base de las negociaciones siguientes: se crearía un sistema doble en el que, por un lado, la mencionada Autoridad explotaría directamente los codiciados nódulos polimetálicos y otros recursos minerales y, por otro, tendrían acceso a ellos empresas privadas y otros contratistas, siempre con la regulación y bajo la vigilancia de la entidad internacional sobredicha. Además, se establecerían controles de producción a fin de proteger las actividades mineras realizadas en tierra.

En esas condiciones, los puntos principales a cuya resolución debían dedicarse los delegados en la V Sesión, según los precisó el Presidente de la Conferencia, fueron los siguientes:

1) Estructura de la Autoridad Internacional que deberá supervisar la explotación de los fondos marinos.

2) Salvaguarda de los intereses de los países sin litoral, sean industrializados o en vías de desarrollo.

3) Definición jurídica precisa de las relaciones entre los conceptos de zona económica exclusiva y de alta mar.

4) Modalidades de la investigación científica marina que no se realice en alta mar.

5) Establecimiento de un mecanismo viable para el arreglo obligatorio de las diferencias.

6) Formulación de las cláusulas finales que preserven la unidad del tratado, a la vez que aseguren el equilibrio entre los derechos y los deberes de cada Estado.

Durante las siete semanas de trabajos maduraron varios de los temas en discusión y se hicieron avances que desbrozan el camino para lograr acuerdos generales en algunos. Empero, la constante reiteración de posiciones antagónicas respecto al pequeño número de problemas básicos en los cuales se concentraron las labores de los tres comités de trabajo de la Conferencia (el régimen de explotación de los fondos oceánicos, la definición y características de la zona económica exclusiva y el estatuto de la investigación científica) y el hecho de que el más difícil de esos problemas, aquel en el cual las opiniones extremas parecen más irreconciliables —el del aprovechamiento de las riquezas minerales de los fondos marinos— se haya convertido en la piedra angular sobre la cual descansan las posibilidades de éxito o fracaso de la Conferencia, contribuyeron de manera decisiva a oscurecer los logros alcanzados y dieron pie para crear un ambiente de duda en algunos, de desencanto e inconformidad, en otros, e incluso de frustración en otros más. Así, por ejemplo, al concluir la V Sesión, el Secretario General de la ONU declaró que tenía “la obligación de expresar su inquietud por la delgadez de los progresos logrados”. El representante de Canadá expresó: “la Conferencia marcha más lentamente de lo que sería razonable esperar”. El delegado de Papúa-Nueva Guinea dijo que no sabía si podía llamarse progreso a lo alcanzado, pero que sí estaba seguro de que “no podemos permitirnos otra sesión en la cual se logre la misma cantidad de progreso que en ésta”. Por su parte, el embajador de Estados Unidos reconoció estar “desilusionado, pero no desalentado”.

Como se ha dicho, las mayores diferencias se centran en el tema de la explotación de los fondos marinos y de la autoridad que debe regularla. Los países del Tercer Mundo temen, en general, que esas vastas riquezas, declaradas ya patrimonio común de la

humanidad, queden a merced de las grandes empresas de unos cuantos países muy industrializados, sobre todo de Estados Unidos, únicas con la capacidad económica y técnica para extraerlas en el mediano plazo. A reforzar esa inquietud contribuyen sin duda dos hechos: por una parte, el Secretario de Estado de ese país advirtió a principios de agosto que en caso de no llegarse a un acuerdo internacional en esa materia, Estados Unidos comenzaría la explotación unilateral de los minerales de los fondos marinos; por otra, se ha hecho público que en el Congreso estadounidense existe ya un proyecto de ley para autorizar a las empresas privadas norteamericanas a emprender operaciones de minería oceánica. Por esas razones, los países del Tercer Mundo están interesados en que una entidad internacional regule el aprovechamiento de los fondos marinos e imponga modalidades de explotación en beneficio de todos. Por su parte, Estados Unidos teme que el control de esa entidad internacional reguladora quede en manos de los países que se oponen a la participación privada en la minería de los recursos marinos y que de esa manera pierda “la oportunidad de explotarlos”.

En algunos órganos de difusión de Estados Unidos se atribuyó el “fracaso” o el “estancamiento” de la V Sesión a la intransigencia del bloque radical de los países en vías de desarrollo, los cuales “transformaron la Conferencia en una batalla ideológica entre socialismo y libre empresa”. En cambio, en el periódico francés *Le Monde* (19 de septiembre de 1976) se expresó un punto de vista diferente:

“Si la cuestión de la Autoridad [de los Fondos Marinos] ha hecho tropezar una vez más los trabajos, ello se debe en gran parte a la actitud de Estados Unidos.

”Su delegado presentó propuestas concretas, a veces flexibles y audaces, sobre los aspectos operativos (financiamiento, tecnología) de la Autoridad. Sin embargo, se mantuvo curiosamente silencioso cuando se trataba de definir los aspectos jurídicos y de precisar. . . la autoridad.

”Esa intransigencia, a los ojos de muchos delegados del Tercer Mundo y no solamente de los radicales, se explica por los imperativos de la campaña electoral estadounidense: el señor Ford, quien debe cuidarse de la derecha y no quiere malquistarse con las transnacionales, no puede renunciar al principio sacrosanto de la libre empresa y aceptar la constitución de una ‘Autoridad fuerte.’”

La VI Sesión de la Conferencia ha sido convocada para celebrarse del 23 de mayo al 8 de julio de 1977. Quizá el año próximo, calmadas un tanto las inquietudes políticas, pueda superarse la crisis en las discusiones sobre el derecho del mar. Para tener el espíritu adecuado de negociación será preciso recordar que es mucho lo que se ha avanzado desde que el embajador de Malta, Arvid Pardo, propuso hace nueve años que los océanos se consideraran patrimonio común de la humanidad a fin de aprovechar en beneficio de todos sus enormes posibilidades económicas y evitar los graves peligros ecológicos provenientes del uso inadecuado de esos recursos. En ese mismo espíritu, será necesario buscar soluciones inteligentes a lo que ahora parecen posiciones irreductibles. Así, por ejemplo, a la falsa disyuntiva “autoridad omnipresente y exclusiva de los fondos marinos” o “manos libres a los gobiernos y las empresas privadas para la explotación de los recursos marinos”, cabe oponer la opción más realista y, por tanto, más viable, de un régimen de explotación conjunta, en la que participen con flexibilidad estados y empresas, bajo la regulación de la Autoridad Internacional y para beneficio de todos los países, en especial de los menos favorecidos. Con el planteamiento de soluciones de este tipo en los demás puntos controvertidos, tal como propone una destacada estudiosa del derecho del mar, se continuará avanzando por el camino adecuado: “aprender a hacer juntos lo que ninguno de nosotros puede hacer solo.” □