

Capítulo I

BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS.

5. Observaciones derivadas de la revisión histórica	27
6. Referencia al Derecho Internacional del Trabajo	31
7. Los salarios mínimos en la legislación mexicana de 1917 a la fecha	40
8. Antecedentes del sistema vigente de salarios mínimos en el Derecho Internacional del Trabajo	44

5. De la breve reseña histórica que hemos expuesto, podemos derivar algunas observaciones:

a) El sentido de reivindicaciones sociales de la clase trabajadora, al que pertenecen los salarios mínimos, surge al coincidir la expansión del maquinismo y utilización masiva del trabajo humano para la industria, con la crisis del liberalismo extremo.

b) Las conquistas básicas de los trabajadores se inician en Europa en el siglo pasado y culminan con la Constitución de Weimar, el Tratado de Versalles y la creación de la Organización Internacional del Trabajo. En México surge la primera revolución social del siglo xx y culmina con la Constitución Socialista de 1917. El marxismo recibe su aplicación práctica triunfal, aun con algunas postformaciones, en la revolución rusa y la URSS.

c) El salario mínimo legal en México y los demás derechos protegidos por la Constitución para los trabajadores, están encuadrados dentro de una concepción filosófico-jurídica y de derecho político en la que el Estado interviene en la vida económica y social del país para garantizar institucionalmente esos derechos fundamentales.

d) Es oportuno señalar que en el caso de México pesó en los ideólogos

dentes históricos, fue encargado de escribir el proyecto del artículo 27 constitucional en 1916, como abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, mismo que fue adoptado por la Comisión encargada de este artículo que integraron los diputados constituyentes Pastor Rouaix, Julián Adame, lic. B. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Álvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones Benítez, D. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E. A. Enríquez Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar y Rubén Martí. El proyecto fue presentado al Congreso Constituyente el 24 de enero de 1917 y al leerse la iniciativa en forma expresa se externó el reconocimiento al autor del mismo, que estuvo auxiliado por el general y lic. José Inocente Lugo, entonces jefe de la Dirección del Trabajo en la Secretaría de Fomento. El proyecto fue dictaminado por la Comisión que integraban los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, el 29 de enero de 1917, y se discutió y aprobó en sesión que concluyó hasta avanzada hora de la madrugada del día 30 con muy importantes intervenciones de los diputados Colunga, Múgica, Terrones, Bojórquez, Jara, Magallón y otros más, bajo la presidencia de Luis Manuel Rojas. Esta discusión fue de las más enconadas batallas parlamentarias libradas en el Constituyente de 1917, y por sí sola constituye una valiosísima cátedra de cuestiones fundamentales de Derecho Constitucional, Teoría del Estado, Derecho Agrario y Filosofía Jurídica, que deben ser objeto de estudio exhaustivo por todo jurista de toda especialidad, por las magníficas luces que arroja sobre el sentido verdaderamente revolucionario de la Constitución de 1917, que con los artículos 123 y 27 fue imbuida de espíritu visionario netamente socialista. El texto aprobado del artículo 27 contiene modificaciones de estilo respecto del proyecto original. Ambos textos y la discusión íntegra tomada de versiones taquigráficas pueden consultarse en el *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, titulado "El artículo 27 Constitucional", escrito por el lic. Andrés Molina Enríquez y publicado en 1922, del cual se han transcrito párrafos selectos.

y constituyentes de 1917 la tradición jurídica colonial de intervencionismo de la corona española, que en la Carta de 1917 fue substituida por la Nación mexicana, como titular de la soberanía.

También es preciso anotar que la muy amplia experiencia industrial y de lucha social habida en Europa, unidas a su gran producción ideológica, naturalmente produjeron un documento jurídico de características peculiares en la Constitución de Weimar de 1919; empero, las dos Constituciones tienen algunos denominadores comunes: el tratarse de normas de un socialismo *sui generis*, influido de marxismo, evidentemente, pero diferente de él, como atinadamente lo apunta también el maestro de la Cueva, respecto de la constitución alemana,¹⁶ y, además, las facultades de intervención del Estado, la legitimación de las asociaciones de trabajadores, su participación en la determinación de las condiciones de trabajo y de salario en particular, los seguros para los trabajadores, la legitimación de la huelga y otros renglones más, están incluidos tanto en la Constitución mexicana como en la alemana.

Pero en Europa la asociación profesional de trabajadores tenía ya casi un siglo de estarse abriendo paso por todo camino disponible, incluida la violencia. Las condiciones de desarrollo cultural, económico y social del viejo continente estaban a distancia grande de las prevalecientes en nuestro país y en América Latina. Por ello, la coincidencia en algunos propósitos de ambas constituciones, no podía producir una coincidencia de resultados.

Los constituyentes mexicanos de 1917, aún atribuyendo al Estado grandes poderes de intervención en la vida económica, confiaron en las realizaciones de los caudillos que estarían al frente del Poder Ejecutivo y pensaron que con la simple asignación de facultades discrecionales y concentración de fuerza en esa rama del Poder se lograrían los postulados de cambio económico y social del ideario revolucionario, olvidándose de las experiencias del caudillismo tenidas a todo lo largo del siglo XIX.

Los constituyentes de Weimar, además de incluir declaraciones de filosofía social que servirían de modelo a múltiples normas nacionales e internacionales posteriores, reclamaron para los trabajadores, en adición a su derecho de asociación, huelga y contratación colectiva, la función institucional de intervenir "... en la determinación de la forma en que deberán desarrollarse las fuerzas económicas de producción" (artículo 165). En forma específica, la Constitución de Weimar ordenó el establecimiento de los consejos de empresas, consejos de trabajo de distrito y consejo de trabajo de Estado, integrados por trabajadores y empleados, para la defensa

¹⁶ *Op. cit.*, p. 48.

de sus derechos económicos y sociales, mismos organismos que intervenirían juntamente con los representantes de los empresarios y de las demás capas sociales, en la formación de los consejos económicos de distrito y del consejo económico del Estado, para la realización de las disposiciones sobre socialización.

Dichos consejos económicos deberían organizarse de manera que todas las profesiones, según su importancia, se encontrasen representadas en ellos.

El consejo económico de Estado previsto, tendría la función de conocer y aprobar todo proyecto de ley sobre política social y económica, de importancia fundamental, antes de que fuera enviado al Parlamento (Reichstag). También se le asignó el derecho de iniciar leyes, y tanto los consejos económicos como los del trabajo podrían ser investidos de poderes de control y administración en su esfera de competencia.¹⁷

Es decir, los socialistas alemanes se preocuparon de que la participación de los trabajadores en el funcionamiento de las empresas, en la determinación de condiciones de trabajo, y en la política económica general o, según el texto del artículo 165 “en la determinación de la forma en que deberán desarrollarse las fuerzas económicas de producción”, quedara asegurada en forma institucional.

Ambas constituciones, de hecho, tienden a legitimar e institucionalizar los instrumentos y mecanismos de lucha de clases y la lucha misma.

La Constitución de Weimar, adicionalmente, crea un órgano, con características de un cuarto poder constitucional, de atribuciones especiales de naturaleza múltiple. En efecto, además de proveerse para la defensa permanente de los intereses de los trabajadores por vía de los consejos de trabajo y en forma independiente de las asociaciones profesionales, el consejo económico de Estado configura una institución técnica, política y económica, de estatuto y situación intermedia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, de consulta obligada para ambos, con la trascendental facultad de iniciativa legal y de integración *sui generis*, ya que no solamente concurren en el consejo económico representantes de trabajadores y empresarios, sino “de las demás capas sociales” y, por su importancia, se menciona como una de las funciones fundamentales “la realización de las disposiciones sobre socialización”.

Adviértase que en campo tan crucial como en la política económica, los constituyentes de Weimar no estuvieron conformes con la simple representación de las mayorías electorales ante los Poderes Legislativo y

¹⁷ De la Cueva, *op. cit.*, pp. 48, 49 y ss. Ver textos y comentarios en Dubois, Joseph, *La Constitution de l'Empire Allemand*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1919, especialmente pp. 92 y 93. También consúltese, Mirkiné Guetzévitch, Boris, *Les Constitutions Européennes*, PUF, 1951, t. I.

Ejecutivo y, dando un paso adelante en la teoría de la representación política, establecieron la representación obligada de los factores reales de la producción económica y la representación igualmente necesaria de todas las capas sociales, para obtener representación directa de todos los sectores nacionales con un carácter totalista, de manera de hacer concurrir a todas las fuerzas y estratos sociales en el desarrollo económico y en la socialización, con un sentido de auténtico autodeterminio, democrático y plenamente realista.

Ahí también resalta la confluencia de propósitos y presupuestos básicos en los constituyentes de Querétaro y Weimar: la Nación como máxima soberana, todo por el interés de la Nación y nada por encima de ella; empero, los edificadores de la Carta de 1917, con la euforia de revolucionarios triunfantes, dejaron a la discreción del Poder Ejecutivo la realización de la política económica y social y pensaron que la representación popular, por vías electorales ordinarias, garantizaría esa realización.

Los legifactores de Weimar institucionalizaron la participación permanente en la política económica y social no sólo de los trabajadores sino de todas las esferas sociales, en forma independiente de la representación parlamentaria y ejecutiva tradicionales; y, aún más, obligaron a estos poderes a consultar al supremo poder representativo del todo nacional.

Puede mencionarse como antecedente histórico social de este empeño, la tradición corporatista de herencia medieval todavía presente en los siglos XVII y XVIII en diversos países europeos, en los cuales había organizaciones de tipo gremial en múltiples actividades mercantiles, que además de tener poder de reglamentación del ingreso y ejercicio en dichas actividades, contaban con una considerable influencia y eran consultadas por autoridades municipales, provinciales y reales.¹⁸

Posteriormente, la idea de una representación de intereses económicos se trató de organizar en Francia, al establecerse en 1815, en el “Acta Adicional a las Constituciones del Imperio”, representantes del comercio y de la industria dentro de la Cámara de Diputados; con intento similar en la misma Francia en 1848.¹⁹

Después de la Constitución de Weimar, Francia estableció en 1925, un Consejo Nacional Económico, mediante un simple decreto, compuesto de

¹⁸ Véase el capítulo: “La tradición estatista: Francia”, de la obra de Shonfield, Andrew, *El capitalismo moderno*, trad. de Álvaro Molina Enríquez, Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

¹⁹ Se han tomado algunos datos del estudio realizado por Faesch, J. *Conceit Économique et Social*, publicado por la organización obrera francesa CGT, Force Ouvriere, Paris, 1967. El autor tuvo amena e instructiva entrevista con el señor Faesch en abril de 1967, en las oficinas de esa Central Sindical.

grupos profesionales y sindicatos nacionales, con funciones consultivas generales, un tanto ampliadas en 1936.

La importancia de las funciones de un órgano de esa naturaleza dentro de un Estado moderno, estuvo en la mente de los constituyentes franceses de 1946, al hacerlo un órgano constitucionalmente consagrado, para llegar a la Constitución Francesa de 1958 como “Consejo Económico y Social”, en su muy relevante forma y funcionamiento actuales, que ha materializado la concepción de la Constitución de Weimar, con espectaculares resultados como factor determinante en la programación y realización de la planeación francesa, a la cual nos referiremos en la sección V de este estudio consagrada a examinar las proyecciones de la institución de los salarios mínimos.

6. Atinadamente señala Mario de la Cueva²⁰ que la inquietud para la creación de un Derecho Internacional del Trabajo surgió conjuntamente con el Derecho del Trabajo mismo y al respecto menciona el discurso de Roberto Owen en 1816 al celebrar el inicio de actividades de la escuela que estableció en New Lanark y las reiteradas peticiones del mismo Owen al Parlamento inglés y a los plenipotenciarios de la Santa Alianza en 1818, en el mismo sentido. Blanqui y Sismondi adoptaron también esa idea en sus escritos y Daniel Le Grand realizó una verdadera campaña ante diversos gobiernos de países industriales europeos, empezando por su petición al Parlamento francés, en favor del establecimiento de leyes internacionales, con mención especial de una jornada máxima.

El autor Ernest Mahaim, citado por de la Cueva, consigna que a partir de la mitad del siglo anterior se registran votos legislativos y de reuniones de variada naturaleza, con pronunciamiento hacia normas internacionales (Asamblea Constituyente francesa de 1848, recomendación del Cantón suizo de Glaris en 1855 y Congreso de Beneficencia de Bruselas de 1856, Congreso de la Internacional en Génova en 1866).

La propia idea siguió recibiendo el apoyo de los pensadores socialistas y de los grupos de la misma orientación. Así lo hicieron Adolfo Wagner, Lugo Schoemberg y Jorge Adler, y los partidos de Eisenach, Gotha y Erfurt en 1869, 1875 y 1891, respectivamente.

En 1889, el Consejo Federal Suizo, después de haber considerado la conveniencia de celebrar tratados con los países industriales, para uniformar normas de trabajo, promovió una reunión preliminar que fue aceptada por Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. En la agenda figuraron temas relativos a descanso semanal, edad mínima, jornada máxima de menores y otras medidas de protección para mujeres

²⁰ *Op. cit.*, p. 308.

y menores, descanso hebdomadario, jornadas máximas y otros renglones, si bien no se pudieron lograr compromisos de ningún país.

Posteriormente, esa corriente de pensamiento se vio expresada en el Congreso Internacional de Legislación del Trabajo de Bruselas de 1897 que, con la distinguida participación de luminarias jurídicas y económicas tales como Schmoller, Brentano, Sombart, Paul Pic y Mahaim, plasmaron la convicción de la necesidad de un organismo internacional permanente.

Esa idea cristalizó en el Congreso de París de 1900 por el que quedó constituida la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, entre cuyos fines se incluyó la creación de una Oficina Internacional del Trabajo, para facilitar el estudio y concordancia de la legislación de trabajo de los países miembros, mantener estadísticas internacionales de trabajo, promover la celebración de congresos internacionales y publicar en los idiomas francés, inglés y alemán, compilaciones y estudios referentes a la legislación laboral.

La Asociación se reunió en 1904 y 1906 para emitir los primeros proyectos de convenciones internacionales que versaron sobre temas específicos y limitados, de aceptación unánime (prohibición de trabajo nocturno para mujeres en establecimientos industriales y prohibición de utilizar el fósforo blanco en la fabricación de cerillos), escogidos y estudiados con un criterio pragmático de lograr un comienzo de normación internacional.

Al ocurrir la Primera Guerra Mundial, los trabajadores se hicieron presentes en diversos países para presionar a la terminación del conflicto y para insistir en que al redactarse el Tratado de Paz se incluyera un programa preparado por los propios trabajadores en reunión convocada con esa finalidad, y, además, reclamaron la participación de delegados obreros en la mesa de la paz. En tal sentido se manifestaron la American Federation of Labor en 1914 y en 1917; la Confédération Générale du Travail francesa en 1915 y la Unión Católica Internacional en 1917.

La conferencia de representantes obreros de los países aliados tuvo lugar en Leeds en 1916 y precisó el deseo de que el Tratado de Paz comprendiera un capítulo de garantías mínimas de carácter moral y material, para proteger el derecho al trabajo, el derecho sindical, los seguros sociales, la duración, higiene y seguridad del trabajo y otras reivindicaciones menores. Siguiéron otras conferencias en Londres en 1917 y en el Havre en 1918. El diputado Justin Godard, en este último año, produjo ante el Parlamento francés una "Carta Internacional del Trabajo" precursora del Tratado de Versalles, como también lo fue la Carta emitida por la Conferencia de Berna, reunida ya en fecha posterior al armisticio, a convocatoria de la Federación Sindical Mundial.

Con todos los antecedentes antes referidos en 1919 la Conferencia de la Paz alojada en el Palacio de Versalles, por conducto de una comisión de legislación internacional del trabajo integrada con representantes de diez Estados y presidida por el dirigente americano Samuel Gompers de la AFL, elaboró la sección XIII del Tratado de Versalles, que es conocida como la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo²¹ y la cual sería posteriormente reformada al crearse la Organización de las Naciones Unidas, ya en la década de los cuarentas, para adaptarla al nuevo estatuto internacional y a la nueva época.

Un examen de la Organización Internacional del Trabajo, en su estructura, funciones, finalidades y campo de acción, ameritaría un estudio especial de gran profundidad y amplitud, cuyo enfoque rebasa el planteamiento del presente trabajo, por lo cual, nos referiremos solamente a cuestiones básicas ligadas al tema de nuestro interés.

La parte denominada “Préambulo de la Constitución de la OIT”, consagró por primera vez en un texto normativo un concepto de gran profundidad ideológica, que tendría grandes repercusiones en todos los países y todavía en la actualidad es expresado como síntesis de una idealidad. Ese concepto es el de la “justicia social”, que el párrafo introductorio de dicha Constitución establece como el fundamento de la paz universal y duradera.

En esa misma sección se enuncia como necesidad urgente remediar la pobreza, carencias e injusticias que rodean a un gran número de trabajadores, a través de una serie de medidas enunciadas ejemplificativamente, tales como una reglamentación de la jornada y semana de trabajo, del empleo y desempleo, con prevención de este último y con garantía de un salario que asegure condiciones adecuadas de vida, así como garantías de protección contra enfermedades y accidentes, protección de niños, adolescentes, mujeres, ancianos e inválidos, defensa de trabajadores migrantes, garantía de igualdad de salario para igual trabajo, libertad sindical, educación vocacional y técnica.

Otra noción importante contenida en el Préambulo es que los esfuerzos de las naciones para mejorar las condiciones de trabajo de sus trabajadores se ven obstruidas por la no adopción por parte de una nación cualquiera, de condiciones de trabajo realmente humanas.

Los textos de los artículos de la Constitución están consagrados a cuestiones de estructura y funcionamiento, de los diversos órganos, procedi-

²¹ En estas exposiciones hemos seguido el orden del capítulo que al tema consagra el maestro Mario de la Cueva en su obra multicitada, que ha sido fuente de información y referencia obligada, cfr., pp. 308 y ss.

mientos para convenios y recomendaciones, informes, obligaciones de los Estados miembros, votaciones, comisiones y otros rubros.

Como ya mencionamos, al advenir el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, se modificó la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para adaptarla al nuevo organismo internacional y también se ampliaron sus finalidades en la famosa Declaración de Filadelfia, adoptada a la Vigésima Sexta Sesión de la Organización especializada a que nos referimos, el 10 de mayo de 1944,²² que quedó como un anexo de la Constitución.

También, estimamos que la relevancia, amplitud de enfoque sociales y económicos, no menos que la profunda filosofía social y las proyecciones comprendidas en la Declaración de Filadelfia, deberían ser objeto de un estudio detenido, que lamentamos no estar en condiciones de hacer en el presente trabajo, igualmente porque trasciende de las finalidades y límites de planteamiento del mismo.

Entre los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo se enuncian principios que amplían las ejemplificaciones del Preámbulo y, repetimos, están integrados con los textos originales de la sección XIII del Tratado de Versalles y las adiciones hechas con posterioridad.

En el artículo III, inciso d) de la Declaración, la Conferencia General de la OIT, reconoce la obligación solemne de apoyar la ejecución de programas entre las naciones del mundo, propios para lograr que todos participen equitativamente de los frutos del progreso, mediante políticas referentes a salarios y ganancias, duración del trabajo y otras condiciones del mismo que garanticen ese disfrute y un salario mínimo vital para todos los trabajadores que necesiten esta protección.

De los principios generales que quedaron integrados en el preámbulo de la Constitución de la OIT, se ha derivado una corriente legislativa que ha actuado a través de convenios y recomendaciones para hacer que las naciones del mundo vayan adoptando las medidas protectoras de los derechos de los trabajadores visualizadas por los redactores de la sección XIII del Tratado de Versalles.

Al contemplar la extraordinaria labor desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo y en particular, por la Oficina Internacional del Trabajo, que es el órgano técnico permanente, no se puede menos que admirar la ardua y persistente tarea de seleccionar campos de acción,

²² El texto original de la Constitución de 1919 se ha modificado por reformas de 1922, vigente a partir de 1934; 1945, vigente a partir de 1946; de 1946, en vigor en 1948; de 1953, vigente en 1954; y de 1962, que entró en vigencia en 1963. La publicación de la OIT de 1963 incorpora esas reformas, incluida la Declaración de Filadelfia.

de estudio, de realizar investigaciones y de plantear soluciones a problemas fundamentales ante la Conferencia, que es el órgano máximo, en la que, como se sabe, existen representaciones tripartitas de los diferentes países miembros. En ocasiones cada representación aduce sus propios puntos de vista e inclinaciones, lo cual contribuye a amplificar las diferencias de criterio al considerarlos en plano de conjunto. Adicionalmente, sin duda la OIT, es el organismo internacional que mayor número de miembros agrupa y, por tal razón, tiene en su seno representaciones de países de la más diversa estructura, política, económica, social y culturalmente hablando. Por ello, repetimos, las actividades del organismo técnico han tenido que sortear innumerables dificultades para lograr concurrencia de opiniones, y han tenido que utilizar el más refinado tacto de negociación, unido a la mayor objetividad y calidad de estudios y proposiciones.

Las premisas generales incluidas en el preámbulo de la Constitución, poco a poco fueron plasmando en convenios y recomendaciones y posteriormente fructificaron en legislaciones nacionales y en aplicación de las mismas, merced a la tenaz tarea de la OIT.

Es claro que debido a las circunstancias anotadas de necesidad de vencer gigantescas dificultades, a veces las normas que figuran en los convenios dan una impresión de tibieza y los textos de las recomendaciones parecen poco avanzados respecto de logros obtenidos en algunas legislaciones nacionales individualmente consideradas o con relación a postulados de la ciencia económica, política y social, en sus alcances teóricos.

También ocurre que al cotejar los elevados principios contenidos en las Declaraciones de tipo general, la profundidad y amplitud de los alcances posibles de esos preceptos de filosofía social, con las realidades concretas de la mayoría de los países, se tiende a sufrir algunas decepciones.

Sin embargo, es preciso recordar y comprender cabalmente que no existen panaceas ni soluciones totales para los problemas de muy compleja naturaleza que suscita la convivencia humana y que del enunciado de una idealidad y su aceptación como tal, a la realización plena de la misma, hay una serie de pasos intermedios, factores y elementos que deben necesariamente concurrir.

Además, también hay que tener presente que toda reforma social implica la presencia no sólo de los contenidos ideológicos, sino un equipo colectivo de infraestructura tecnológica, recursos humanos de cierta calificación en todos los niveles de acción, recursos financieros adecuadamente asignados al desarrollo de los recursos naturales y al desenvolvimiento económico general, medios institucionales y programas de acción coherentes y obje-

tivos. O sea, implica la movilización de todo el aparato social de un conglomerado humano y su adaptación para el logro eficaz de resultados.

Que movilizaciones de esa naturaleza son perfectamente factibles nos lo demuestran diversas experiencias contemporáneas, de las cuales, las más relevantes a nuestro parecer, por sus bases filosófico-jurídicas y por la magnitud de resultados en proporción a los sacrificios individuales y colectivos requeridos, son las que con espectacular éxito se están realizando en Europa occidental, al modelo y en la orientación de la planeación francesa.

En los esfuerzos de cooperación internacional existen dos perspectivas que dan resultados de muy diferente grado. Si se enfocan las consecuencias y alcances desde el punto de vista de lo que se podría lograr, los avances parecen modestos. Si se prescinde de ese plano de idealidades potenciales y se examinan realidades cumplidas, objetivamente, comparadas con situaciones preexistentes, entonces se percibe que las tareas de persistencia y tenacidad de gota de agua contra roca, llegan al cabo de cierto tiempo a vencer la dureza y a perforar la impenetrabilidad, para abrir curso a nuevos cauces.

Esto no quiere decir que se trate de minimizar la acción de la Organización y de la Oficina Internacional del Trabajo. Por el contrario, sus esfuerzos reiterados en el curso de casi cincuenta años, son objeto de universal reconocimiento y admiración. Paulatinamente y merced a los excelentes estudios y encuestas multinacionales que hace la Oficina, la Conferencia se ha venido ocupando de cuestiones cada vez más amplias en su proyección y de mayor trascendencia en su contenido alrededor de los problemas básicos del trabajo.

Los temas de los convenios y recomendaciones han ido avanzando en campos tales como jornada y horario semanal en la industria, desempleos, protección de mujeres y menores, accidentes en el trabajo, medidas de prevención, descansos semanales, seguro de enfermedad, protección de trabajadores del mar, de cargadores, de migrantes, trabajadores indígenas, inspección del trabajo, derecho de asociación y libertad sindical, servicios de empleo, derecho de negociación colectiva, protección de la maternidad, trabajo forzoso, igualdad de trato, pescadores, con notables inclusiones de temas referentes a política social, política de empleo y normas mínimas de seguridad social.

En lo referente a la institución objeto del presente estudio, la Conferencia de la OIT, ha emitido los convenios número 26 de 1928, relativo al establecimiento de métodos de fijación de salarios mínimos; números 93 de 1949, referente a salarios, horas de trabajo a bordo de embarcaciones

y dotaciones para trabajadores del mar (se señalan remuneraciones mínimas); número 99 de 1951 sobre métodos de fijación de salarios mínimos en la agricultura; número 100 del mismo año de 1951, concerniente a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina para trabajo de valor igual; además del convenio número 109 de 1958, que revisa salarios, horarios y dotaciones a trabajadores del mar y el número 95 de 1949 sobre protección al salario.

Son también de mencionarse las recomendaciones, surgidas de la propia Conferencia General de la OIT, número 30 de 1928 sobre los métodos de fijación de salarios mínimos, el número 89 de 1951 consecuente a los métodos para fijación de salarios mínimos en la agricultura; y el número 90, del mismo 1951, sobre igualdad de remuneración de la mano de obra masculina y femenina.²³

El convenio número 26 que entró en vigor en 1930, es desde luego, la norma internacional más importante en esta materia. En los últimos años ha recibido un gran número de ratificaciones, particularmente de los países nuevos que se han incorporado a la comunidad internacional. En 1960 había solamente 40 ratificaciones, que ascendieron a 69 en 1964 y a 76 en 1967.

En este año representan un 60% del total actual de miembros de la OIT, que son 128.

Los países que han ratificado ese convenio son los siguientes:

Alemania	Congo (Kinshasha)
Alto Volta	Costa de Marfil
República Árabe Unida	Cuba
Argentina	Chad
Australia	Checoslovaquia
Bélgica	Chile
Birmania	China
Bolivia	Dahomey
Botsuana	República Dominicana
Brasil	Ecuador
Bulgaria	España
Burundi	Francia
Camerún	Gabón
Canadá	Ghana
República Centroafricana	Guatemala
Colombia	Guayana
Congo (Brazzaville)	Guinea

²³ Véase la publicación de la OIT, *Wages*, Ginebra, 1954, pp. 5, 6, 7 y ss.

Hungría	Nueva Zelandia
India	Países Bajos
Irak	Paraguay
Irlanda	Perú
Italia	Portugal
Jamaica	Reino Unido
Kenia	Ruanda
Lesotho	Senegal
Líbano	Sierra Leona
Luxemburgo	República Árabe Siria
República Malagasy	República Sudafricana
Malawi	Sudán
Malí	Suiza
Malta	Tanzania
Marruecos	Togo
República Islámica de Mauritania	Túnez
México	Uganda
Nicaragua	Uruguay
Níger	Venezuela
Nigeria	Vietnam
Noruega	Zambia

De los 126 convenios firmados hasta la fecha por los países miembros de la OIT, solamente los convenios números 81 y 105, respectivamente, sobre igualdad de trato a trabajadores en materia de accidentes de trabajo (81 ratificaciones) y sobre abolición del trabajo forzoso (77 ratificaciones), han recibido un número mayor de ratificaciones. Después del convenio número 26 siguen en orden de ratificaciones recibidas el número 45 que prohíbe el trabajo subterráneo a mujeres, con 75, los convenios 13 y 87, sobre prohibición del uso de la cerusa en pintura y sobre libertad sindical, respectivamente, ambos con 73 ratificaciones, el número 81 sobre inspección del trabajo, con 65 ratificaciones y otros de orden menor.

Ese simple hecho muestra la importancia que es atribuida a la institución de los salarios mínimos, en forma especial por los nuevos países que han salido del *status* colonial, jurídica y políticamente.

En el campo de salarios mínimos, puede anotarse a la muy relevante tarea de la OIT el mérito de haber suscitado una corriente hacia la adopción de sistemas de salarios mínimos (marcada por el aumento de ratificaciones del convenio 26 de 1960 a 1967), de haber impulsado la máxima extensión de la institución (países con sistemas sectoriales limitativos han

cambiado a sistemas mixtos o sistemas nacionales) y la ampliación del concepto del salario mínimo, así como la integración de la política de salarios dentro de los renglones capitales de la política económica.

Actualmente, la etapa de mayor evolución de la institución y del espíritu de garantía social de un nivel de ingresos y de vida, consiste en la adopción de una política de ingresos, concretamente, en el establecimiento de una garantía social de ingresos mínimos, en la que fondos de reserva empresarial o fondos estatales cubren las diferencias que pudieran presentarse entre el salario percibido y el ingreso mínimo garantizado. Yugoslavia es el primer país que instituye un sistema de esta naturaleza, como tendremos oportunidad de comentar con mayor amplitud en capítulo posterior de este trabajo.

La acción de la OIT ha sido extraordinariamente fructífera en todos los países, en innumerables campos de la legislación social y de los servicios de protección a los trabajadores.

En el curso de casi medio siglo ha promovido la conciencia general de la primacía que deben tener, en todos los sistemas políticos y sociales, las medidas de protección al trabajo. Ha difundido, asimismo, un sentido de solidaridad social internacional. Su muy amplia y variada labor es perceptible en el número de países miembros y en el número de convenios y recomendaciones emitidos por esta organización, no menos que por los campos que cubren estos instrumentos internacionales y por la multitud de reformas legislativas e institucionales que se han producido en los países miembros, como resultado directo o indirecto de su acción, tanto como tribuna legislativa, cuanto en su eficiente tarea de estudios de inmejorable calidad y objetividad técnica.

Igualmente importante es el sentido de concurrencia de sectores que ha impulsado en todos los países y en ámbito internacional, como consecuencia de sus labores e integración tripartita *sui generis*.

Ha puesto énfasis la OIT en subrayar la importancia de las medidas de aplicación y cumplimiento de todos sus convenios y recomendaciones, en particular de las normas mínimas de remuneración y en lograr una base metodológica de fijación de carácter técnico. Dentro de la estructura de esa organización existen comités sobre aplicación de convenios que recogen informaciones pertinentes de todos los países miembros e informan a la Conferencia General. La sola publicación de los informes de estos comités es un factor de aplicación de los compromisos internacionales, pues constituye una picota pública poco deseable para el prestigio de los países y, sobre todo, de sus gobiernos, encargados de la aplicación de los convenios.

En nuestro campo de estudio, en 1967 se ha llevado a cabo una reunión de expertos en salarios mínimos, preparatoria de la Conferencia General que tendrá lugar el año de 1969, en cuyo temario de manera específica se han incluido esos salarios. También en 1967, el Instituto Internacional de Estudios Laborales, con sede en Ginebra y creado y sostenido por la OIT, ha organizado seminarios y cursos especiales de alto nivel sobre la política de salarios y su relación con el desarrollo económico.

Deben mencionarse las resoluciones emitidas por Conferencias Regionales de países miembros de la OIT, que tratan algunos temas referentes a salarios. Así por ejemplo, en 1947 se reunió en Nueva Delhi la Conferencia de países asiáticos y adoptó resoluciones sobre política de salarios y encuestas sobre presupuestos familiares y sobre protección de la maternidad en el empleo de mujeres; en 1950 la misma Conferencia produjo una resolución concerniente a los salarios agrícolas y a los ingresos de los productores en Asia, esta vez reunida en Ceylán; y al congregarse en Tokio en 1953, dicha Conferencia Regional Asiática también se ocupó de los salarios. La Conferencia Regional Americana en Montevideo, en 1949, llegó a una resolución relativa a las condiciones de empleo de los trabajadores agrícolas de los países americanos; y en Petrópolis en 1952 examinó los modos de remuneración de los empleados.

A su vez, la Conferencia Regional de países africanos, en Addis Abeba, en 1964, aprobó una resolución sobre la política de salarios y otra sobre la acción de la OIT en el campo de la política de salarios.

7. El Congreso de Querétaro incluyó en el artículo 5º constitucional un texto protector de la remuneración del trabajo: ²⁴

... Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución . . . , etcétera.

El artículo 123 emitido por la Asamblea Constituyente en sus fracciones VI, VIII y IX se ocupó de los salarios mínimos en los siguientes términos:

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

²⁴ *Diario Oficial de la Federación* de 5 de Febrero de 1917, tomo v, núm. 30.

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado.

Con acierto, el maestro de la Cueva²⁵ critica el retroceso que significa ese concepto de salario mínimo, respecto de la más avanzada noción contenida en la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, cuyos artículos 85 y 86 habían configurado no un salario mínimo de subsistencia biológica, sino una concepción en la que estuvieron presentes elementos que habrían de adoptarse posteriormente en diversas normas internacionales y en la propia legislación mexicana; pero además, el artículo 86 citado estableció un carácter dinámico y progresista a la institución, al ordenar que: “Se deberá tener presente que no se trata del salario para sostener la situación actual del trabajador, sino del que se necesita para colocarle en condición mejor de la que hasta ahora ha vivido.”

Por diversas circunstancias de carácter histórico y por estimaciones de carácter práctico, el Constituyente de 1917 asignó a las legislaturas estatales y al Congreso de la Unión, facultades legislativas reglamentarias de las bases sentadas en el artículo 123. Y de esta manera, emitieron leyes del trabajo los Estados de Veracruz, Yucatán, Coahuila, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Aguascalientes, Campeche, Jalisco, Colima.

Para el Distrito Federal hubo diversos proyectos en 1918, 1919 y 1925.

El 31 de agosto de 1929²⁶ se reformó la fracción X del artículo 73 de la Constitución, asignando al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de trabajo. Se atribuyó la aplicación de las leyes reglamentarias del artículo 123 a las autoridades estatales en sus jurisdicciones, pero se asignó exclusividad de competencia a las autoridades federales en cuestiones referentes a “. . . ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último los trabajos efectuados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. . .”

En esa ocasión se modificó la fracción XXIX del artículo 123, dándole el texto que conserva hasta la fecha y que constituye la base de la seguridad social mexicana.

También en 1929 se elaboró un proyecto de Ley Federal del Trabajo, conocido como “Proyecto Portes Gil”, antecedente de la Ley Federal de 1931, que tomó diversos renglones de aquel proyecto.

²⁵ *Op. cit.*, pp. 114, 122 y 123.

²⁶ *Diario Oficial de la Federación* de 6 de septiembre de 1929, tomo LVI, núm. 5.

Respecto de salarios mínimos, el texto original de la Ley repitió el concepto del artículo 123 del Constituyente de 1917, con adiciones menores, en su artículo 99:

Salario Mínimo es el que, atendidas las condiciones de cada región, sea suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia y teniendo en cuenta que debe disponer de los recursos necesarios para su subsistencia, durante los días de descanso semanal en los que no perciba salario.

Para los trabajadores del campo, el salario mínimo se fijará teniendo en cuenta las facilidades que el patrón proporcione a sus trabajadores, en lo que se refiere a habitación, cultivos, corte de leña y circunstancias análogas, que disminuyan el costo de la vida.²⁷

Se repitió en la Ley la disposición protectora del salario mínimo con relación a embargos o descuentos (artículo 100) y reglamentó con algún detalle el funcionamiento de las comisiones especiales ordenadas por el artículo 123 para la fijación del salario mínimo por municipios, de integración tripartita (trabajadores, patronos y gobierno) y subordinadas a las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje. La fijación se haría cada dos años, en los últimos días de los años pares, pero podía hacerse una modificación del salario mínimo en cualquier tiempo, a petición de la mayoría de patronos o trabajadores de un municipio, siempre que las condiciones del mismo lo justificaran, por comisión especial integrada para tal efecto, en la misma forma y con el mismo procedimiento de las comisiones especiales de funcionamiento ordinario bianual.

Las resoluciones eran revisadas de oficio por las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, mismos organismos ante quienes estaban facultados para recurrir los trabajadores y patronos inconformes con las resoluciones de las comisiones especiales.

En casos de no haber resolución de las comisiones especiales, se preveía que las Juntas la emitieran.

El 6 de octubre de 1933 se modificaron los preceptos relativos de la Ley, referentes a las comisiones especiales e intervención de las Juntas Centrales, aunque no en substancia, pues se mantuvo el sistema de fijación y autoridades encargadas de hacerla, cambiándose entre otros detalles menores, el año de fijación, de año par a año impar.²⁸

²⁷ Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, *Diario Oficial* de 28 de agosto de 1931.

²⁸ *Diario Oficial* de 11 de octubre de 1933.

También en 1933, el 3 de noviembre,²⁹ se modificó la fracción IX del artículo 123, para incluir de manera explícita la facultad de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje para fijar los salarios mínimos en defecto de las comisiones especiales.

Cabe mencionar que el artículo 416 del texto original de la Ley Federal del Trabajo sentó las bases para las fijaciones de salarios mínimos que estuvieron en vigencia hasta 1962. Su texto era el siguiente:

Artículo 416. Instaladas las Comisiones y con sujeción a las instrucciones recibidas de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje correspondiente, dentro de un plazo no mayor de treinta días estudiarán la situación económica de la región donde se trate de fijar el tipo de salario mínimo y los diversos géneros de trabajo. Al efecto recabarán toda clase de datos e informes sobre:

- I. El costo de la vida
- II. El presupuesto indispensable para satisfacer las necesidades mínimas del trabajador;
- III. Las condiciones económicas de los mercados consumidores, y
- IV. Los demás datos que consideren necesarios para el mejor desempeño de su cometido.

Con motivo de la situación económica prevaleciente en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, se expidió una “Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente”, el 23 de septiembre de 1943, publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, en la que se concedieron aumentos hasta de 50% a los grupos de asalariados de ingresos más bajos (salarios hasta de \$10.00 diarios). Esta Ley permaneció vigente después de concluida la guerra, hasta que desaparecieron esos niveles de salarios en toda la República en 1965.

El 21 de octubre de 1960 se modificó el texto del artículo 123 constitucional³⁰ para incluir un apartado especial protector de los trabajadores de los poderes federales, en el que se estableció que sus remuneraciones en ningún caso podrían ser inferiores al salario mínimo. La misma protección se extendió a los trabajadores en las entidades federativas, por reforma al mismo artículo, de 6 de octubre de 1961.³¹

Llegamos así a las reformas al artículo 123 y a la Ley Federal del Trabajo, del año de 1962, que fijaron el sistema de salarios mínimos vigente en México en la actualidad.

²⁹ *Diario Oficial* de 4 de noviembre de 1933.

³⁰ *Diario Oficial de la Federación* de 5 de diciembre de 1960.

³¹ *Diario Oficial de la Federación* de 27 de noviembre de 1961.

8. En esta etapa de nuestra exposición, es preciso regresar al ámbito de la legislación internacional para conectar algunos cabos sueltos de esta breve mirada retrospectiva y captar cabalmente la influencia que han tenido los instrumentos internacionales en las legislaciones nacionales y concretamente, en la nuestra.

Como ya mencionamos en páginas anteriores, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra el 30 de mayo de 1928, aprobó el 16 de junio del mismo año el convenio número 26, relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos, cuyas numerosas ratificaciones ya hemos comentado.

Pensamos que es de interés reproducir su bastante breve articulado, que ilustra sobre algunos aspectos de las arduas tareas de la OIT encaminadas a lograr concurrencia general en cuestiones básicas, que fueron ya objeto de comentario en páginas precedentes, y también orientan sobre la razón de ser de algunas peculiaridades de la legislación nacional posterior, incluyendo a las modalidades de varios preceptos de la legislación mexicana vigente. El texto del convenio número 26, es el siguiente:

CONVENIO RELATIVO AL ESTABLECIMIENTO DE MÉTODOS PARA LA FIJACIÓN DE SALARIOS MÍNIMOS

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 30 de mayo de 1920 en su undécima reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a los métodos para la fijación de salarios mínimos, cuestión que constituye el primer punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha dieciséis de junio de mil novecientos veintiocho, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928, y que será sometido a la ratificación de los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo:

Artículo 1

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los trabajadores empleados en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la

fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos.

2. A los efectos de este Convenio, el término “industrias” comprende a las industrias de transformación y el comercio.

Artículo 2

Todo miembro que ratifique el presente Convenio quedará en libertad para decidir, previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan en la industria o partes de la industria en cuestión, a qué industrias o partes de industria, y especialmente a qué industrias a domicilio o partes de estas industrias, se aplicarán los métodos para la fijación de salarios mínimos, previstos en el artículo 1.

Artículo 3

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio quedará en libertad de determinar los métodos para la fijación de salarios mínimos y la forma de su aplicación.

2. Sin embargo:

1) antes de aplicar los métodos a una industria, o parte de una industria determinada, se consultará a los representantes de los empleadores y de los trabajadores interesados, incluidos los representantes de sus organizaciones respectivas, cuando dichas organizaciones existan, y a cualquier persona, especialmente calificada a estos efectos por su profesión o sus funciones, a la que la autoridad crea oportuno dirigirse.

2) los empleadores y trabajadores interesados deberán participar en la aplicación de los métodos en la forma y en la medida que determine la legislación nacional, pero siempre en número igual y en el mismo plano de igualdad.

3) las tasas mínimas de salarios que hayan sido fijadas serán obligatorias para los empleadores y trabajadores interesados, quienes no podrán rebajarlas por medio de un contrato colectivo, excepto cuando la autoridad competente dé una autorización general o especial.

Artículo 4

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar las medidas necesarias para aplicar un sistema de control y de sanciones, a fin de que los empleadores y trabajadores interesados conozcan las tasas mínimas de los salarios vigentes, y que los salarios pagados no sean inferiores a las tasas mínimas aplicables.

2. Todo trabajador al que le sean aplicables las tasas mínimas y haya recibido salarios inferiores a esas tasas, tendrá derecho a recuperar la suma que se le adeude, por vía judicial o por cualquier otra vía legal, dentro del plazo que fije la legislación nacional.

Artículo 5

Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá enviar todos los años a la Oficina Internacional del Trabajo un informe general en el que figure la lista de las industrias o partes de industria a las que se apliquen los métodos de fijación de los salarios mínimos, y dará a conocer, al mismo tiempo, las formas de aplicación de estos métodos y sus resultados. En esta exposición se indicará, en forma sumaria, el número aproximado de trabajadores sujetos a esta reglamentación, las tasas de salarios mínimos fijadas y, si fuera necesario, las demás medidas importantes relativas a los salarios mínimos.

Artículo 6

Las ratificaciones formales del presente Convenio, de acuerdo con las condiciones establecidas por la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 7

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros cuyas ratificaciones hayan sido registradas en la Oficina Internacional del Trabajo.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 8

Tan pronto como las ratificaciones de dos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo hayan sido registradas en la Oficina Internacional del Trabajo, el Director General de la Oficina notificará el hecho a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Igualmente les notificará el registro de las ratificaciones que le comuniquen posteriormente los demás Miembros de la Organización.

Artículo 9

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se

haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado en la Oficina Internacional del Trabajo.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de cinco años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de cinco años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 10

Por lo menos una vez cada diez años, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión o modificación del mismo.

Artículo 11

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas...

Este convenio fue ratificado por el Senado de nuestro país y se publicó en Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 1935. Consecuentemente, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución General de la República, forma parte de nuestra legislación nacional.

Como puede verse de su articulado, y por las razones de contemporización impuestas a la OIT, como técnica necesaria de negociación, los métodos que se obligan a implantar los países miembros, están previstos para ser aplicados, a elección del país respectivo, a industrias o partes de industrias, como un régimen supletorio de la contratación colectiva.

El régimen establecido por el artículo 123 constitucional desde 1917 es el de una garantía social general por encima y como base irreductible de toda contratación.

El inciso 8º del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo prevé la situación en la que existan leyes, sentencias, costumbres o todo acuerdo que asegure condiciones de trabajo más favorables para los trabajadores que las contenidas en cualquier convenio, en cuyo caso prevalecerán aquéllas y en ningún extremo podrán considerarse afectadas por el convenio de que se trate.

Por esta razón y además, por la indiscutible primacía del texto constitucional, no susceptible de ser restringido por ninguna otra norma, es del todo indiscutible que los salarios mínimos legales en México son una garantía social general, apoyada en la filosofía política intervencionista de Estado a que hicimos referencia en páginas anteriores y en ningún caso pueden considerarse como estatuto excepcional o supletorio.

Sin embargo, cabe aquí hacer una pequeña digresión y reflexiones adicionales. Desde el punto de vista de la clase trabajadora ¿qué es más favorable? A la vez, desde el punto de vista del interés de la Nación, protectora de los trabajadores, ¿qué es más adecuado?

En diversas etapas históricas recientes y en la actualidad se ha contemplado el surgimiento de grupos sindicales fuertemente organizados que imponen condiciones de contratación y controlan, a veces, toda una rama de actividad económica o una parte fundamental de ella a nivel nacional o local. Naturalmente, establecen salarios y prestaciones cada vez de mayor amplitud. Teóricamente, eso es lo que deben hacer todos los organismos sindicales y llegar hasta la mayor y aun total sindicalización. En el extremo de totalidad o mayoría considerable de sindicalización, eficaz y honestamente organizada, los trabajadores, de hecho imponen las condiciones totales de contratación, con meras actitudes defensivas de los empresarios e intervención estatal para orientar las reivindicaciones sindicales en congruencia con el interés nacional, en ocasiones afectado por circunstancias de comercio internacional y balanza de pagos, competencia con otros países, inadecuada distribución de la fuerza de trabajo o escasez de ésta y otras varias. En esas condiciones, la sindicalización total o *cuasi* total, elimina el problema de salarios mínimos, ya que la política impuesta por los sindicatos es la de salarios máximos. No obstante, existe comprensión de la necesidad de poner en primer término el interés nacional y la actitud sindical concurre con tal interés. El caso relevante y casi único, en países con economía aparente de mercado, es el de Suecia.³²

Es decir, dentro del rango de situaciones posibles, no hay duda de que es necesaria la intervención estatal en donde la fuerza sindical de los trabajadores es reducida, ni tampoco en los casos en que dicha fuerza comprende la casi totalidad de los trabajadores. El problema desaparece en

³² Véase en Shonfield, *op. cit.*, los párrafos dedicados a Suecia en el capítulo titulado: "El enfoque de la planeación." También se puede consultar la monografía de Renh, Gosta, "Swedish Wages and Wages Policies", publicada en los *Anales de la Academia Americana de Ciencia Política y Social*, Filadelfia, 1957, en la que se hace una revisión de la política salarial en Suecia de 1939 a 1956, haciendo resaltar la actitud racional de los trabajadores en sus negociaciones de salarios, en los que en ocasiones sacrifican aumentos en consideración del interés nacional.

economías marxistas, en las que la intervención es absoluta en todos los aspectos de la vida social. Ahora bien, ¿es justificable, desde el punto de vista del beneficio de los trabajadores, que no intervenga el Estado en grados intermedios de desarrollo de la fuerza sindical? En nuestra opinión, y conforme al estado que guarda la filosofía social, a la ineludible responsabilidad social general y a la necesidad de que la estructura de toda sociedad garantice a todos los individuos una ocupación dignamente remunerada, en ningún caso es justificada la no intervención del Estado.

La contratación colectiva, cuando cubre porciones menores que la *cuasi* totalidad, obviamente protege sólo a parte de los trabajadores, para quienes podría admitirse que no es necesaria la fijación de salarios mínimos legales, pero sí lo sería para el resto, no contratado colectivamente.

Al examinar más de cerca el problema vemos que también es necesaria la protección de mínimos legales para los contratados colectivamente, pues en países donde la organización sindical es comparativamente joven, se presta a servir de instrumento de control y no de medio de defensa para los trabajadores, o bien, la misma debilidad sindical induce a la aceptación de mínimos contractuales bajos.

Donde la sindicalización parcial es fuerte, se alega que los mínimos legales pueden llevar a frenar las conquistas y reivindicaciones sindicales, pues los métodos de revisión periódica de las cifras de salarios no dan el mismo margen de negociación, ni permiten las mismas proporciones de aumento que la contratación colectiva y la comparación de las tasas mínimas legales con las contractuales tiende a detener el crecimiento de éstas.

La realidad es que donde la sindicalización es efectivamente fuerte, se hace poco caso de las tasas mínimas legales para la contratación colectiva, que siempre impone niveles mucho más elevados. O sea, que a mayor fuerza de contratación sindical, menor importancia de las tasas mínimas legales. Pero esto no implica que disminuya o se elimine la intervención del Estado. Lo que ocurre es que esa intervención aumenta su campo de acción cuantitativa y cualitativamente a medida que avanza el desarrollo económico y social, como consecuencia y para garantizar el impulso ascendente continuado de dicho desarrollo. En materia de salarios, la política que puede haberse iniciado con acento sobre las tasas mínimas, después cambia su centro de gravedad hacia tasas y prestaciones sociales máximas para todos los miembros de la comunidad social, pasando posteriormente a utilizar la política de salarios como distribución del ingreso nacional, como política de ingresos, y aun como medio auxiliar de administración de la fuerza de trabajo.

Por lo demás, sería contradictorio del carácter de garantía social que

tienen los salarios mínimos en la teoría y en la práctica de todas las legislaciones, que se restringiera dicha garantía solamente a los trabajadores no sindicalizados o no cubiertos por contratación colectiva. En todo caso, desde un punto de vista teórico general, podría decirse que esta cuestión, en ausencia de texto expreso constitucional o legal, se resolviera aplicando el principio general de Derecho Social *in dubio pro operario*, que inspira el inciso 8º del artículo 19 ya mencionado de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.³³

En la legislación mexicana, repetimos, el problema es inexistente, ya que el artículo 123, de manera categórica, por demás clara y terminante, establece en su primer párrafo que las bases que enumeran sus diversas fracciones deben regir necesariamente toda ley sobre trabajo que haya de tener aplicación "...entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general SOBRE TODO CONTRATO DE TRABAJO". Consecuentemente, la garantía social de los salarios mínimos legales consignada en la fracción VI del artículo 123 no es susceptible de ser restringida a grupos determinados de trabajadores y tiene aplicación en forma independiente, por encima y como base ineludible de toda contratación individual o colectiva. Por identidad de razón, tampoco es susceptible de limitarse a industrias específicas o partes de industrias; y por tal motivo, el convenio número 26 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito y ratificado por nuestro país, conforme a lo dispuesto por el artículo 123 y en concordancia con la norma contenida en el inciso 8º del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, no tiene aplicación en lo referente a la restricción contenida en el artículo 1º de ese instrumento internacional, y reiterada en los artículos 2, 3 y 5 del propio ordenamiento.

Por otra parte, aun desde el punto de vista de la clase trabajadora, es evidente que es socialmente más valioso proteger a la totalidad de los trabajadores y no sólo a unos cuantos.

Desde el punto de vista del interés general, podría también sopesarse una y otra alternativa: ¿Aplicar tasas mínimas solamente a sectores desfavorecidos, dejando a los sectores fuertemente organizados, dictar sus propias tasas?, ¿o aplicarlas en términos generales aun cuando en los sectores favorecidos sirvan más de lastre que de estímulo? En el primer caso, las tasas obtenidas y, en general, todas las prestaciones, son elevadas en ese sector organizado y tienen que ser bajas en los demás. En el segundo

³³ La exposición de este principio, como orientador del Derecho del Trabajo a partir de la Constitución revolucionaria mexicana de 1917, la debemos al maestro doctor Alberto Trueba Urbina, en sus cátedras de Legislación Social Internacional y Teoría del Proceso Laboral, en el Doctorado de la UNAM.

caso, habría menores distancias entre los niveles de las prestaciones en uno y otro grupo, la intervención estatal tendría la función de una orientación sobre política de salarios de carácter general, si bien, tratándose de tasas mínimas, se repite, los grupos sindicales fuertes tendrían libertad de imponer sus propias tasas.

En este punto nos encontramos dentro del panorama internacional occidental con una cuestión crucial que confrontan muchos países, a veces en forma contradictoria con la aceptación que se supone debería tener el principio de la intervención estatal.

Mencionábamos en páginas anteriores el éxito que ha tenido la planeación francesa en los últimos quince años, por la concurrencia de varios factores favorables, y cómo se ha convertido en modelo para todos los países del mundo occidental.

Dentro de ese interesantísimo y exitoso experimento económico social, el Estado interviene como recopilador de informaciones, analista de tendencias, elaborador de proyecciones, planificador en una palabra, pero además interviene como incentivador irresistible de tendencias y actividades concurrentes con los planes y por ende, como máximo guía de la ejecución de éstos.

Para lograr esos resultados, se ha tenido que valer de una gran finura y penetración en el trato de grupos de intereses y a través de diversos mecanismos institucionales como el Consejo Económico y Social, el Comisariado General del Plan, las Comisiones de Modernización por rama de actividad y otros varios, ha logrado dar la sensación a todos los grupos sociales de que están elaborando y realizando su propio plan, con la orientación "indicativa" del Estado.

Además de otras variadas causas, interviene en este fenómeno social la presencia bastante generalizada en Europa y en todo el mundo occidental de un cierto antiestatismo, antidirigismo o antiintervencionismo, explicable no sólo como un resabio persistente del liberalismo ochocentista y novecentista, sino como reacción contra los excesos patológicos de intervencionismo totalitario, experimentados no sólo con el bolchevismo, sino con el fascismo y nacional-socialismo.

Entre los propios trabajadores y lo que es más curioso aún, entre los trabajadores socialistas europeos, también persiste una ancestral desconfianza contra el Estado, al que aún se recuerda como asociado a intereses y finalidades antiobrерistas o por lo menos capitalistas y por ello se encuentra uno con la frecuente paradoja de que los trabajadores reducen la intervención estatal en diversos campos y se manifiestan en favor de dejar a los organismos sindicales que impongan libremente su fuerza de negociación

colectiva. Es decir, se observa algo de las actitudes anarcosindicalistas, herencia de épocas anteriores.

Esta actitud es perceptible en algunas renuencias, por ejemplo, de la *Confederation Générale du Travail* francesa, a colaborar en ciertas modalidades de la planeación de su país, así como en la negativa de este grupo de trabajadores y de los trabajadores comunistas italianos, a colaborar en algunos acuerdos obrero-patronales a nivel de la Comunidad Económica Europea.³⁴

La misma situación pudo observar el autor de este trabajo en los trabajadores socialistas belgas, curiosamente socialistas antiintervencionistas, al extremo de que sus organismos sindicales son entes *de facto* y rechazan y han rechazado toda tentativa del Estado de reglamentar su registro o de intervenir en forma alguna en su personalidad jurídica.

Circunstancias análogas observa el autor inglés Andrew Shonfield en Inglaterra,³⁵ en los trabajadores, respecto de las labores de los planificadores profesionales y de las tentativas del gobierno de intervenir en la política de salarios contractuales en 1962, a través de una comisión nacional de ingresos.

Oviamente, debe prevalecer el interés nacional en primer término y el interés de todos los trabajadores, por encima de los intereses de grupos sindicales. Por ello, en nuestra opinión es más deseable y corresponde más al criterio de garantía de justicia social, que el Estado, a través del órgano directamente estatal o tripartito, intervenga para fijar salarios mínimos generales a toda actividad y no sólo a industrias o partes de industria o a ramas específicas de actividad económica.

Empero, repetimos, en nuestro sistema jurídico no existe margen para confusión alguna, ya que el artículo 123 establece los salarios mínimos como una de las bases ineludibles e irreductibles de todo contrato de trabajo, con el preciso carácter de garantía social.

Como veremos al mencionar las tendencias mundiales de la institución de los salarios mínimos legales, actualmente se observa una tendencia hacia

³⁴ Esta observación fue comunicada al autor de este trabajo en entrevista con el señor Bretillot, dirigente de la Unión de Industrias Textiles de Francia, en París en abril de 1967 y fue confirmada en conversación con el señor Tofanin, funcionario de la Dirección de Asuntos Sociales de la Comisión Económica Europea, en Bruselas en mayo de 1967. Véase, Molina, A., *Informe a la Oficina Internacional del Trabajo referente a estudios realizados sobre aspectos sociales de la fijación de salarios mínimos en Francia, Bélgica y Suiza*, impreso en mimeógrafo, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México, 1967.

³⁵ Véase en especial el capítulo: "La planeación: Inglaterra y Francia comparadas", de la obra de Shonfield, cit.

la aceptación de los mínimos y a su ampliación máxima de los sistemas sectoriales y regionales a los sistemas nacionales y generales.

Asimismo, como acertadamente lo señala el profesor Andrew Shonfield en su estudio sobre *El capitalismo moderno*, está totalmente en desuso la actitud liberalista o antiintervencionista.

Resta sólo decir, sobre el convenio número 26, que los demás principios consagrados en él (tanto en lo referente a la consulta previa con empleadores y trabajadores, como en la participación de esos empleadores y trabajadores en la aplicación de métodos para la fijación de salarios mínimos), ya estaban incluidos en el texto original del artículo 123, al ordenar comisiones especiales municipales en su fracción IX, que ya hemos tenido ocasión de comentar. Posteriormente, tales principios fueron adoptados de manera explícita en la Ley Federal del Trabajo y reformas subsecuentes, incluyendo la de 1962, al mantener el sistema de integración tripartita de las comisiones de salarios mínimos.

También se han mantenido los principios de recuperación de diferencias no pagadas respecto de las tasas de salarios mínimos, con un sistema de protecciones a estos salarios, que también ya mencionamos, incluidas sanciones de carácter administrativo y virtualmente de carácter penal.

En la misma fecha en que fue adoptado el convenio número 26, se adoptó la Recomendación número 30, complementaria de aquél, que han sido una fuente extraordinaria de inspiración para las legislaciones nacionales sobre la materia.

Denominada “Recomendación sobre la Aplicación de Métodos para la Fijación de Salarios Mínimos”, propugna porque se realicen encuestas en las industrias o partes de industrias a las que hayan de aplicarse esos salarios, con énfasis especial en las actividades que emplean mujeres, para investigar los salarios efectivamente pagados, las condiciones de la industria o parte de industria; además, con el propósito declarado de dar mayor autoridad a las tasas, sugiere que se conceda participación directa, sobre base de paridad, a empleadores y trabajadores, en decisiones de los órganos de fijación, preferiblemente por medio de representaciones electas designadas por esos sectores, que, también se sugiere, deberían funcionar junto con personas independientes de dichos sectores, que permitan el logro de acuerdos positivos en casos de votaciones opuestas, divididos en partes iguales, de trabajadores y empleadores. Asimismo preconiza la Recomendación el establecimiento de mecanismos de consulta con las partes más especialmente interesadas; y que se procure haya mujeres entre las representaciones de trabajadores y personas independientes, cuando la industria

o parte de industria a la que se pretenda fijar tasas mínimas ocupe gran número de mujeres.

En cuanto a los niveles de las tasas mínimas de salarios, la Recomendación expresa que deben tales salarios garantizar a los trabajadores un nivel de vida adecuado y se deben tomar como ejemplo los salarios pagados en industrias donde los trabajadores estén organizados y hayan celebrado contratos colectivos eficaces, o, en defecto de ese término comparativo, se deben inspirar en el nivel general de salarios del país o localidad de que se trate. Se recomienda igualmente la revisión de las tasas a petición de las partes afectadas y se enumeran medidas de difusión e información, sanciones, inspección, medios legales para cobro de diferencias por los trabajadores, para concluir recordando la deseabilidad del cumplimiento del principio de igualdad del salario, consagrado en la Constitución de la OIT.

El 28 de junio de 1951 la Conferencia General de la OIT, aprobó el convenio número 99 y la Recomendación número 89, ambos sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura, que en términos generales reproducen el sistema del convenio número 26 y de la Recomendación número 30.

Aunque en estos documentos se hace referencia específica a la agricultura, se reiteran las mismas bases del convenio número 26 y de la Recomendación número 30, en el sentido de permitir la aplicación de los métodos en forma restringida o relativa respecto de empleos, ocupaciones y categorías de personas, también se prevén mecanismos de consulta y participación de los grupos de intereses más directamente afectados, en plano de paridad e igualdad, se incluyen normas referentes a sanciones por incumplimiento, difusión e inspección, recomendaciones de investigaciones y encuestas, revisión periódica de las tasas mínimas y otras similares, con ligeras variantes respecto del contenido del convenio número 26 y Recomendación número 30.