

19. 241

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



EL DESEMPLEO

T E S I S

que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a :

ARMANDO FIERRO MARQUEZ
11925

1979



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL DESEMPLEO

C A P I T U L A D O

INTRODUCCION

**CAPITULO I
DESEMPLEO. CONCEPTUACION**

**CAPITULO II
IMPLICACIONES DEL DESEMPLEO**

**CAPITULO III
DESEMPLEO Y SUBOCUPACION**

**CAPITULO IV
SUBOCUPACION**

**CAPITULO V
POLITICAS DE EMPLEO**

**CAPITULO VI
CONCLUSIONES**

ARMANDO FIERRO MARQUEZ

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

El concepto "desempleo", abarca numerosas acepciones, entre los cuales figuran la escasez de puestos de trabajo en la economía organizada y la utilización de la mano de obra en todas partes, así como la baja productividad existente en muchos sectores, debida a varios factores conjugados: organización, equipo y adiestramiento defectuosos, demanda insuficiente. Quizá lo más significativo de todo sea que el desempleo es señal de que grandes grupos de la población no participan en el proceso de desarrollo del país, no disfrutan los beneficios de este desarrollo o han sido dejados totalmente al margen de los programas oficiales.

Los estudios llevados a cabo, indican que la pobreza y el desempleo constituyen aspectos del subdesarrollo. Algunos países han tomado como medida protectora para mitigar la pobreza consecuencia del desempleo, el otorgamiento de prestaciones a través del establecimiento del régimen del Seguro del Desempleo.

El estudio de las modalidades de los distintos regímenes de Seguro de Desempleo que operan en el mundo, y las posibilidades de establecer un régimen semejante en México, son el objeto del presente trabajo.

Sin pretender restarle importancia al tema de nuestro estudio

dio es necesario señalar que el segundo es un aporte pequeño al tratamiento del problema social del desempleo y no puede considerarse como panacea capaz de resolver el desempleo en un país cualquiera.

La lucha contra el desempleo ha de ser completa y debe afectar muchas y distintas actividades. Algunos de los elementos estratégicos encaminados a lograr el pleno empleo son: la adaptación de medidas generales de política financiera y fiscal; cambios imprecindibles de los criterios aplicados a la planificación de la economía; definir la función que corresponde al sector urbano y a la agricultura comercial en gran escala, en relación con la aportación de la agricultura en pequeña escala, etc., etc.

DESEMPLEO.

Esta tesis pretende -y de alguna manera parece que logra sis tematizar y exponer en un lenguaje técnico y jurídico, los conceptos -- más conocidos que se utilizan en la investigación de uno de los problemas más agudos en el tercer mundo y en la problemática del derecho del trabajo: el desempleo.

Obvio es aclarar que una bibliografía -en su sentido tradicional- no existe, esto es, tratados sobre esta cuestión, sin embargo y por otro lado existe una abundante fuente de investigación en diferentes estudios, ensayos, monografías y estadísticas. Nuestra tesis se apoya en esta última nota, no sin aclarar que -temerariamente- sostengo una idea sobre las formas de coadyuvar a resolver tan espinoso problema en el marco del desarrollo capitalista de México.

Dada la importancia que revisten tanto en la cuantificación de la magnitud como de la comprensión del problema ocupacional, a continuación se presentan los diferentes conceptos y definiciones en relación con la fuerza de trabajo, que es uno de los conceptos básicos de la que parte la presente investigación.

La población total se divide en dos grandes grupos o subconjuntos:

Fuerza de trabajo: conjunto de la población que por su edad

y estado físico y psíquico cuentan con una capacidad real de trabajo, independientemente de que desarrollen o no una actividad. Aún cuando podrían establecerse algunas diferencias, generalmente se utilizan los conceptos de Recursos Humanos y Mano de Obra, como sinónimo del de fuerza de trabajo.

Población Económicamente Activa: que es aquella parte de la fuerza de trabajo que realmente desempeña una actividad, -- vinculada directamente a la producción de bienes y servicios y comprende tanto la fuerza de trabajo ocupada o empleada -- como la desocupada o desempleada.

Población Económicamente Activa Ocupada o Empleada: son todas las personas comprendidas dentro de las categorías siguientes:

- a) Que estén trabajando; es decir, las personas que realizan algún trabajo remunerado durante un breve período especificado, ya sea durante una semana o un día;
- b) Que tengan un empleo, pero que no estén trabajando, o sea, las personas que hayan trabajado ya en su empleo actual, -- pero que se hallen temporalmente ausentes del trabajo en el curso del período especificado debido a enfermedad o accidente, conflicto de trabajo, vacaciones u otra clase de

permiso, ausencia sin permiso; interrupción del trabajo a causa de determinados motivos como, por ejemplo, el mal tiempo o averías producidas en las máquinas.

Los empleadores y los trabajadores por cuenta propia.

Los trabajadores familiares no remunerados que ordinariamente exploten o ayuden a explotar un negocio cualquiera o una explotación agrícola, si han trabajado por lo menos un tercio del tiempo normal de trabajo durante el período especificado.

Plenamente Ocupados: que se comprenden a los ocupados a tiempo completo y los ocupados a tiempo parcial.

Ocupados o Empleados a tiempo completo: son todas aquellas personas que trabajan normalmente durante todo el año y a jornada completa, y cuyos ingresos -- son los normales o superiores a éstos.

Ocupados a Tiempo Parcial: son todas aquellas personas que voluntariamente no trabajan durante un período del año, o que únicamente trabajan una parte de la jornada normalmente; pero cuyos ingresos son los normales o superiores a éstos.

Subocupados o Subempleados: son todas aquellas perso

nas que sólo trabajan durante una época del año, o parte de la jornada normal.

Subocupados o Subempleados visibles: son todas aquellas personas que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o durante períodos inferiores a la jornada normal de trabajo.

Subocupados o Subempleados invisibles: son todas aquellas personas que aún cuando el tiempo que trabajan no es anormalmente reducido, tienen un empleo inadecuado en otros aspectos, así podemos distinguir dos tipos de subocupados o subempleados invisibles.

a) **Subocupados o Subempleados invisibles encubiertos:** son todas aquellas personas cuyo trabajo no les permite la utilización plena de sus mejores calificaciones o de su principal capacidad; cuyas ganancias obtenidas del empleo son anormalmente reducidas.

b) **Subocupados o Subempleados invisibles potenciales:** son todas aquellas personas que están empleadas en un establecimiento o unidad económica cuya productividad es anormalmente baja.

da: son todas las personas comprendidas en las siguientes categorías:

- a) Los trabajadores disponibles para el empleo cuyo contrato de trabajo haya expirado o esté suspendido temporalmente, que estén sin empleo y busquen trabajo remunerado durante un breve período especificado, con preferencia una semana;
- b) Las personas que no hayan estado empleadas nunca y aquellas cuya categoría de ocupación más reciente sea distinta de la de asalariado (es decir, antiguos empleadores, etc.) en unión de las que están jubiladas cuyas personas se hallan disponibles para trabajar en el curso del período especificado y estén buscando trabajo remunerado;
- c) Las personas sin empleo que en el momento de que se trate se hallen disponibles para trabajar y hayan logrado un nuevo empleo que deba empezar en una fecha subsiguiente al período especificado;
- d) Las personas que hayan sido suspendidas temporal o indefinidamente sin goce de remuneración. (1)

(1) (CFR) Oficina Internacional del Trabajo. "La Normalización Internacional de las Estadísticas del Trabajo". Ginebra, 1959.

Desempleados que buscan trabajo: son todas aquellas personas que no están ocupadas y que despliegan una actividad con fines de encontrar trabajo, como asistir a un centro de trabajo, buscar anuncios en los periódicos, etc.

Desempleados que no buscan trabajo pero están dispuestos a trabajar en forma inmediata: son todas aquellas personas que no están ocupadas, pero que no realizan ningún esfuerzo por encontrar empleo pero que estarían dispuestos a trabajar si se les ofreciera la oportunidad de hacerlo.

En estos dos tipos de desempleados se distinguen los que han trabajado, de los que nunca han trabajado.

Desocupados que ya han trabajado: son todas aquellas personas que ya se encontraban dentro de la población económicamente activa y que actualmente no tienen empleo. Pero que cuentan con cierta experiencia. (2)

(2) Naciones Unidas. "Principios y Recomendaciones relativas a los Censos de Población de 1970". Serie M/No. 44, Nueva York, 1967.

Desocupados que nunca han trabajado: son todas aquellas - personas que anteriormente no formaban parte de la población económicamente activa, y que se incorporan a ella sin conseguir empleo estas personas pueden provenir de la población económicamente inactiva, o de población que se incorpora a la fuerza de trabajo, y que - por lo tanto no cuentan con experiencia.

Población Económicamente Inactiva: que es aquella parte de la fuerza de trabajo que no realiza ninguna actividad vinculada directamente a la producción de bienes y servicios, pero que sin embargo, bajo ciertas circunstancias y con los incentivos adecuados podría incorporarse a la actividad económica, por tal motivo es considerada como fuerza de trabajo potencial, en virtud de que puede ejercer cierta presión en el mercado de trabajo. Esta parte de la fuerza de trabajo es considerada también como población dependiente.

Población Económicamente Inactiva con capacidad para trabajar: son todas aquellas personas que tanto física - como mentalmente están capacitadas para trabajar.

Que no buscan empleo pero están dispuestos a trabajar bajo ciertas condiciones: son todas aquellas personas que estarían dispuestas a trabajar siempre y cuando

do no interrumpen en forma definitiva sus labores principales o cotidianas; como son las amas de casa y los estudiantes, etc.

Que no buscan empleo y no están dispuestos a trabajar: son todas aquellas personas que por ningún momento están dispuestas a dedicar una parte de su tiempo al desarrollo de alguna actividad económica: en este grupo podemos ubicar a las personas que se dedican a los quehaceres domésticos, los estudiantes, etc.

Población Económicamente Inactiva con incapacidad permanente para trabajar: son todas aquellas personas que por alguna razón de tipo físico, mental o demasiado prolongada para participar en actividades de índole económica; dentro de este grupo de personas se encuentran los inválidos, tanto física como mentalmente, así como los presos. (3)

(3) Jusidman de Bialostozky, Clara, "Conceptos y Definiciones en relación con el Empleo, el Desempleo y el Subempleo". Demografía y Economía, el Colegio de México, 1971, Vol. V Núm. 3, pp. 269-286.

Población dependiente: En oposición a la definición de fuerza de trabajo, es el conjunto de la población que por su edad y/o estado físico y psíquico no cuentan con una capacidad real de trabajo.

Dentro de la conceptualización de la fuerza de trabajo surge el concepto de empleo, el cual se expresa como la tasa de participación de la población en la actividad económica y el grado en que se da dicha participación.

La tasa de participación, es la proporción que del total de personas en edad activa participa en la actividad económica.

El grado en que se da la participación, se refiere a las condiciones en que la fuerza de trabajo, real o PEA no es utilizada plenamente, señalando deficiencias tanto cualitativas como cuantitativas en la participación económica de aquella. (4)

Por tal motivo el concepto empleo, puede ser considerado como un indicador de la magnitud del problema ocupacional, en un determinado país.

(4) Naciones Unidas. "Características Económicas de la Población". Manual de Métodos de Censos de Población. Nueva York, 1958. Vol. II Serie F/No. 5/Rev. 1.

Según las causas que provocan el desempleo, puede clasificarse en:

Desempleo Fraccional. - El cual es generado por retrasos en el tiempo en la reasignación del trabajo y otros recursos, es decir, - cuando las plazas vacantes no pueden ser cubiertas por falta de personal calificado o capacitado.

Desempleo Tecnológico. - Este tipo de desempleo se origina en un cambio de las técnicas de producción, en las que se sustituye el trabajo por capital y en que la disminución de la demanda de trabajo - es permanente.

Desempleo Estructural. - Es el resultado de un cambio en la producción causado por una alteración en las condiciones de demanda (de producto).

Desempleo Estacional. - Surge de la estacionalidad en el empleo, la cual puede surgir tanto en la demanda como en la oferta de un producto; este tipo de desempleo se da generalmente en la agricultura.

Desempleo Cíclico. - Tiene un efecto similar al estacional, - pero su periodicidad es más prolongada, generalmente la mayor parte de una década, sin que su naturaleza sea evidente. Más aún el movi-

miento observado en el desempleo cíclico es general, afectando a todas las industrias en mayor o menor medida, mientras que las variaciones estacionales son específicas a industrias particulares.

Desempleo Involuntario Secular. - Específicamente, este grupo secular entraña a una economía en un equilibrio tal, que siempre exista una reserva de desempleo involuntario.

La Organización Internacional del Trabajo recomienda que la fuerza de trabajo debe ser determinada como aquellas parte de la población comprendida entre las edades 15 y 64 años. Considerando las disposiciones legales para el establecimiento de la edad inferior, y para la edad superior, el hecho de que las condiciones tanto físicas como mentales a los 65 años de edad y más, ya no son las ideales para el mejor desarrollo de una actividad económica.

No obstante, esta recomendación, las edades límites utilizadas para determinar la fuerza de trabajo, varía de país a país, según el grado de desarrollo. En los países altamente desarrollados, en los que los sistemas educativos y los de seguridad social están ampliamente desarrollados, si son utilizadas las edades 15 y 64 años como límites para determinar en la fuerza de trabajo, en virtud de que los

menores de 15 años participan en su totalidad dentro del sistema educativo en vez del económico y, los mayores de 64 años no tienen necesidad de continuar en la actividad debido a las pensiones de jubilación de que son objetos a esas edades. (5)

En cambio en los países de menor desarrollo la edad límite inferior utilizada se establece por debajo de los 15 años, generalmente se toman las edades 10 a 12 años, debido a que dado el poco desarrollo del sistema escolar y el tipo de actividades preponderantes en estos países (principalmente agrícolas) y el tipo de unidades productivas (esencialmente familiares) permiten la participación real de esta parte de la población en la actividad, no obstante que las disposiciones legales establezcan una edad límite. En cuanto a la edad superior no existe límite, ya que la inexistencia y en su caso la ineficacia de los sistemas de seguridad social, obligan a la población mayor de 64 años de edad a continuar en la actividad si es que quieren obtener un ingreso.

Los censos de 1970, indican que en México el desempleo en ese año era de 485,892 personas, siendo la fuerza de trabajo del país

(5) Elizaga, Juan C. y Mellon Rogers. "Aspectos Demográficos de la Nueva Obra". C. E. L. A. D. E. Santiago de Chile.

de 15,501,000. (6) La proporción de desempleados en relación con ésta sería de 3.3 por ciento. Este porcentaje representa la parte de - Fuerza de Trabajo que se haya involuntariamente ociosa por falta de oportunidades de empleo, y no desempeñando una tarea productiva.

El problema adquiere, sin embargo, características graves en lo que se refiere al subempleo, concepto que abarca a las personas que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o que en sus actividades adquieren bajos ingresos, siendo su productividad poca o nula. Tal es el caso de aproximadamente el 50% de la fuerza de trabajo del país, fundamentalmente en las actividades tradicionales de la economía. (7)

El concepto más genérico del desempleo es el paro, y por él se entiende la cesación en el trabajo. El paro forzoso es la situación en que se encuentra el obrero que siendo capaz de trabajar y deseando trabajo no lo encuentra, situación que se ve favorecida, en la mayoría de los casos, por su escasa capacidad y raquíticos conocimientos profesionales.

(6) Estimación de la Dirección General de Estadística.

(7) Trejo Reyes, Saúl, Desempleo y Subocupación en México, Revista de Comercio Exterior, Vol. XXII, No. 5, México, Mayo de 1970.

Algunos autores consideran como causas del paro las siguientes:

Causas involuntarias que atañen a la persona misma del trabajador, entre otras la mala salud.

El fracaso en las especulaciones industriales del patrón o empresario.

Fallas en la maquinaria y equipo de trabajo, por casos fortuitos de incendio, inundaciones, etc.

Los progresos tecnológicos, que hacen obsoletos los conocimientos de los trabajadores.

La moda, que pone en auge industrias que después desaparecen dejando sin trabajo a los operarios.

El carácter cíclico de ciertos trabajos, lo que produce el paro periódico en una época determinada del año.

"Los sistemas de lucha contra el paro forzoso deben clasificarse en dos grandes grupos -dice el Licenciado Gilberto Loyo- a) medidas a favor de los desocupados: servicio social voluntario o involuntario -Facultativo u Obligatorio-, asistencia a los desocupados, o ayudas de crisis, y, b) medidas de lucha contra el riesgo mismo: agen-

cias de colocación, obras públicas, etc.". (8)

Algunas medidas contra el paro serían por ejemplo dedicar a los desempleados al trabajo de colonias agrícolas, como se hizo en Inglaterra, o crear escuelas para que los desocupados aprendan, en corto tiempo, materias necesarias para poder trabajar en oficinas estatales, como se ha hecho en Berna, Zurich, Berlín, etc. Otra medida la constituye el Seguro contra el paro, siendo éste un medio para mantener el poder de compra del desempleado, manteniendo así en equilibrio los niveles de producción, y evitando la estrechez del mercado. Como ya se dijo, el seguro es un pequeño aporte al tratamiento de un grave problema social y no puede considerarse como panacea capaz de resolver el desempleo en un país, sin embargo, es un valioso elemento para luchar contra sus consecuencias y varios países lo han incluido en sus programas sociales.

Existe un consenso general en cuanto a que todos los trabajadores desplazados deben beneficiarse con medidas compensatorias durante períodos prolongados, con el fin de permitirles lograr un ajuste satisfactorio.

Entre los sistemas de Seguro de Desempleo que actualmente

(8) Loyo, Gilberto y Zamora, Adolfo, "En Hispanoamérica, no Seguro de Desocupación, sino Medidas Preventivas de ella", México, Talleres Gráficos, 1935, p. 13.

están en operación en diversos países del mundo, y de los cuales se desprende el financiamiento de las indemnizaciones o asignaciones a los desocupados se observan las siguientes modalidades: a) Seguro Obligatorio, b) Seguro Facultativo, c) Combinación de ambos y d) Cualquiera de los sistemas antes mencionados, complementado por un sistema de asistencia distinto del régimen general de ayuda a los indigentes.

La importancia de los factores que influyen en las decisiones sobre el alcance de la protección, varía según se trate de un Seguro Obligatorio, Facultativo o de un régimen en el que el derecho a las prestaciones no dependen del pago de cotizaciones.

En el seguro obligatorio es indispensable determinar con precisión las categorías de los trabajadores que se afiliarán al sistema; en la misma forma que en el facultativo se deberá elegir a aquellos trabajadores que a él podrán acogerse. En los regímenes no contributivos por otra parte, se tendrá que decidir también qué grupos de trabajadores podrán tener derecho a sus prestaciones en caso de desempleo.

En principio, todo régimen general de Seguro de Desempleo debería proteger a todas aquellas personas que habitualmente traba-

jen bajo contrato y reciban un salario.

El Seguro contra el paro es relativamente reciente. Surgió durante la crisis industrial que sufrió Europa en 1892, estableciéndose en ese año la Caja de Berna. En 1894, el Congreso Social de Milán se ocupó de su estudio, y una año después, en el Cantón Suizo de Sanit-Gall se estableció el Seguro Obligatorio contra el paro.

Más tarde, al iniciarse la segunda década del presente siglo, Inglaterra estableció el seguro contra el desempleo, ampliando así su régimen de Seguridad Social. El ejemplo inglés fue limitado por muchos países, por lo que el Seguro contra el desempleo pasó a formar parte de los regímenes de Seguridad Social en las naciones con alto grado de desarrollo industrial.

En las postrimerías del siglo XIX, entre los países cuyos Sindicatos aportaban subsidios de desempleo a sus miembros se cuentan los siguientes: Francia, Bélgica, Alemania, Suiza, Noruega, Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos.

Del experimento de las Cajas Facultativas no subvencionadas de finales del siglo XIX, pudo comprobarse lo mucho que cabía esperar de una acción colectiva para distribuir los riesgos del desempleo

entre varias personas, y aunque la necesidad de una ayuda exterior resultaba evidente, las Cajas Sindicales constituyeron una buena enseñanza acerca de la correcta administración del Seguro, como por ejemplo, la verificación de la autenticidad del desempleo y la obtención de datos estadísticos sobre la incidencia del mismo.

Las Cajas Patronales establecidas por empresas privadas parecen haber sido numerosas en Alemania y Estados Unidos, aunque también las encontramos en Francia y Gran Bretaña. El establecimiento de las Cajas Patronales significó, al menos indirectamente, el reconocimiento del principio de que los trabajadores no podían sufragar en forma principal, ni mucho menos exclusiva, el costo de la prestación contra el desempleo y que éste debía correr a cargo de los patrones. Aunque representaron un progreso, las Cajas Patronales no se extendieron en forma considerable.

La primera institución de Seguro de Desempleo organizada por los poderes públicos fue creada en Berna en 1892. Se trató de una Caja Municipal subvencionada, en la que cualquier trabajador, sindicalizado o no, podía inscribirse si así lo deseaba.

El éxito de estas Cajas fue escaso ya que atraían sobre todo a trabajadores cuyo empleo era generalmente poco estable. El pre-

dominio de estos trabajadores en las cajas entrañaba un grave riesgo para ellas, lo que las obligó a interrumpir sus actividades al cabo de poco tiempo.

En el Ayuntamiento de Saint Gaal, Suiza, se fundó en 1895, el primer sistema de Seguro de Desempleo Obligatorio instituido por los poderes públicos. Al mismo tiempo, los poderes públicos en otros países comenzaron a conceder subvenciones a las Cajas Privadas, la más notable de las cuales se creó en Gante en el año de 1901.

Posteriormente, las subvenciones provinciales en algunos países vinieron a sumarse a las subvenciones municipales. Finalmente, algunos países comenzando con Francia en 1905, aplicaron el sistema de Gante en el orden nacional, siendo este el punto de partida de la intervención estatal para mitigar los graves problemas ocasionados por el desempleo.

En relación con las Normas Internacionales, podemos constatar que ya en el preámbulo de la Constitución de la O. I. T. se enuncia entre sus fines y objetivos la racha contra el desempleo; es así que algunas de las primeras resoluciones logradas por la Conferencia Internacional del Trabajo fueron en relación al Seguro contra el desempleo: el Convenio 2, y más tarde, varias resoluciones al respecto en

los convenios de 1934 y en el Convenio 103 de 1952.

En las Conferencias Regionales de la OEA los Estados miembros han actuado igualmente en lo relativo al Seguro contra el Desempleo en Santiago de Chile en 1936 y en la Habana en 1939.

La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) creó una Comisión Permanente para el tratamiento del tema que nos ocupa. De los estudios realizados por esa comisión han emanado las resoluciones adoptadas por la Asamblea General en sus reuniones de México en 1955, de Londres en 1958, de Washington en 1964 y de Leningrado en 1967.

La primera resolución de las Conferencias Interamericanas de Seguridad Social, adoptada en Santiago de Chile en 1942, señala la cesantía al referirse a los riesgos que deberá cubrir el Seguro Social. En esa misma Reunión se recomienda "la ayuda mediante subsidios o préstamos a los trabajadores en paro forzoso, coordinada con un servicio amplio de colocación".

La misma Conferencia reunida en Río de Janeiro en 1947, contenía en su agenda como punto importante a tratar, lo relacionado al Seguro contra el Desempleo.

En su tercera Reunión de Buenos Aires en 1951, se reitera la recomendación hecha en la anterior reunión, y se recomienda la organización de un Servicio Nacional del Empleo y de un Seguro contra el Desempleo, sugiriéndose que ambas instituciones siempre operen estrechamente vinculadas.

El Convenio número 44 de la OIT establece que para recibir las prestaciones del Seguro se necesita:

Ser apto para el trabajo y estar disponible para el mismo.

Estar inscrito en una Oficina Pública de Colocación o en otra Oficina aprobada por la autoridad competente; y a reserva de las excepciones y condiciones que pueda establecer la Legislación Nacional con el fin de determinar si reúne las condiciones requeridas para la concesión de una indemnización o de un subsidio. (9)

Son condiciones de indemnización las que por lo general se refieren al solicitante: estado de desempleo del trabajador (si es involuntario o no), aptitud para el trabajo, deseo de trabajar, etc.

(9) Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social, Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, México, p. 158.

Se dice que un trabajador califica para las prestaciones, cuando reúne los requisitos específicos establecidos por la Institución, como por ejemplo, tener pagadas previamente cierto número de cuotas, o bien, el tiempo de servicios prestados como asalariados, etc.

Una vez que es presentada la solicitud para recibir la prestación del Seguro, el trabajador deberá declarar que se encuentra involuntariamente sin trabajo, que está dispuesto al empleo que se le proporcione y que es apto para el mismo; deberá declarar también que no ha efectuado ningún trabajo y que por lo tanto ha estado desempleado durante los días que alude, por cuya razón reclama se le conceda la prestación a que tiene derecho.

Para comprobar si el solicitante se encuentra desempleado en forma involuntaria se procederá de la siguiente manera: se tendrá beneficiario, información que contendrá el tipo de trabajo en el cual el solicitante estaba empleado; el período de tiempo en que estuvo empleado, así como las circunstancias por las cuales el trabajo cesó, ya sea por mala conducta, conflicto profesional o por abandono de empleo sin causa justificada, etc.; se deberá indagar también si el empleador está pagando salario parcial o si se le concedió al solicitante alguna indemnización, y en este caso, el monto de la misma. Es im

portante cotejar la información del empleador con las declaraciones hechas por el solicitante, para que en caso de contradicción efectuar una investigación más profunda a efecto de esclarecer las discrepancias.

Para comprobar la aptitud del trabajador, cuando se tengan dudas acerca de ella, se le aplicarán las pruebas de evaluación convenientes, al mismo tiempo que se le solicitará un Certificado Médico. Debe comprobarse también el número de personas que dependen económicamente del solicitante.

El desempleado deberá presentarse periódicamente en el Servicio Nacional del Empleo -generalmente dos veces por semana-, con el fin de ratificar que se encuentra sin trabajo.

Es también condición absoluta para tener derecho a la prestación, que el desocupado antes de quedar sin trabajo haya estado sometido al seguro por un período mínimo de calificación, es decir, que haya cotizado determinado número de semanas al fondo del seguro.

En cuanto a los sistemas fundamentales del Seguro de Desempleo podemos distinguir varios que se aplican para el pago y la duración del mismo. Mencionamos algunos a continuación:

Proporcional al número de cotizaciones y a la cuantía de las mismas que el trabajador haya otorgado en forma efectiva.

Que se subra la prestación el tiempo necesario durante el cual exista el desempleo.

Limitando el número de días indemnizables.

Sin estipular el tiempo de limitación, reducir gradualmente la prestación según el período de desempleo.

El pago de la prestación puede ser global o periódico. El pago global no está relacionado con la duración de la contingencia sino generalmente con la extensión del período de empleo previo.

La asignación del seguro ha de pagarse en moneda de curso corriente en un día señalado y propio, según las costumbres y conveniencias del beneficiario.

Las prestaciones del Seguro de Desempleo representan un costo de cierta consideración, por lo que hay que encontrar la forma de allegarse los fondos suficientes para su financiamiento. La contribución que con cargo a la Renta Nacional de la sociedad se puede aportar a los fondos del Seguro, debe ser importante. Sin embargo, la contribución de las Autoridades Públicas a esos fondos varía desde absorber la carga total, como en Francia - Luxemburgo, hasta ser nula.

como en Austria, República Federal de Alemania, Australia, Yugoeslavia y Grecia. En igual forma, la contribución de los empleadores y de los trabajadores varía por países.

En la mayoría de los casos, se ha adoptado un sistema tripartito de aportación, al cual concurren en forma conjunta trabajadores asegurados, empleadores y gobierno. Entre los países que aplican este sistema cabe citar a Bélgica, Canadá, Japón, Noruega, Países Bajos y la República de Sudáfrica.

Casi todos los demás países han adoptado un sistema de contribución bipartita para el financiamiento del Seguro de Desempleo, pero las diferencias están en los elementos que constituyen el régimen.

Por último, las cotizaciones patronales son la única fuente de ingresos de este Seguro en Italia, Yugoslavia, y en todos los Estados Unidos con excepción de Albania y Nueva Jersey, estados en los que se exige una pequeña contribución de los trabajadores además de la abonada por el empleador.

Desde el punto de vista del costo del seguro por afiliado, el campo de aplicación debe ser lo más extenso para lograr un seguro efectivo en común contra todos los riesgos. Creemos, por otra parte,

que de acuerdo con el principio de diversificación, todo régimen de seguro será tanto más sólido, financieramente, cuanto mayor sea el número de asegurados en que se distribuyan los riesgos.

Los excedentes financieros del sistema podrán invertirse de acuerdo con una prelación establecida en actividades tendientes al empleo de abundante mano de obra. La experiencia determinará los costos promedio del seguro, así como las cantidades necesarias que será conveniente canalizar a reservas para períodos contingentes.

La contribución de los poderes públicos puede ser aportada en su totalidad por el Gobierno Federal o ser abonada en parte por las autoridades locales. La contribución del Estado puede fijarse en un porcentaje determinado de los salarios de los trabajadores asegurados, en igual forma que se fija la de los empleadores.

La contribución del Estado se calcula en función de las cotizaciones aportadas por las otras partes. Dicha contribución puede fijarse en un porcentaje determinado del importe global de las cotizaciones satisfechas por los asalariados y los patrones.

Un tercer procedimiento consiste en que la subvención de los poderes públicos sea proporcional al costo real de las prestaciones.

Se puede prever igualmente que el Estado no aporte contribución alguna sino cuando llegase a existir un déficit, es decir, cuando los gastos del Seguro sean superiores a sus ingresos en el curso de un periodo determinado.

Conviene señalar que en algunos regímenes el Estado paga la totalidad o una fracción determinada de los gastos de administración del Seguro de Desempleo, además de la aportación o subvención que otorga para el pago de las prestaciones.

Hasta aquí una panorámica de la significación social del desempleo, de sus consecuencias y de sus implicaciones. Resaltamos lo anterior, porque conviene remarcar que una de sus posibles soluciones parciales, lo constituye entre otros, el desguero del desempleo, a cargo de la administración federal, tal como señala la experiencia del mundo y de la historia. Además es conveniente detenernos en la terminología en virtud de la obscuridad con que a veces se presenta el desempleo, veamos en las páginas siguientes un necesario marco terminológico de referencia, ello nos ayudará a sortear algunas dificultades que ya tenemos presentes.

Con el propósito de determinar con claridad el significado de términos que serán utilizados en este trabajo, se ha considerado de interés incluir las definiciones y características de aquellos conceptos que por tener varias acepciones podrían originar confusiones o imprecisiones.

Por supuesto que no se profundiza en ello, ya que las limitaciones de una tesis, exigen en esta parte no el exhaustivo análisis, sino la base estricta que fundamente el tema central que se somete a consideración, de todas formas, las razones primeramente apuntadas inducen aunque brevemente a incluirlas.

Población económicamente activa: es aquella parte de la fuerza de trabajo que realmente desempeña una actividad, vinculada directamente a la producción de bienes y servicios, y comprende tanto la fuerza de trabajo ocupada o empleada como la desocupada o desempleada.

Población económicamente inactiva: es aquella parte de la fuerza de trabajo que no realiza ninguna actividad vinculada directamente a la producción de bienes y servicios, pero que sin embargo, bajo ciertas circunstancias y con los incentivos adecuados podría in

corporarse a la actividad económica, por tal motivo es considerada como fuerza de trabajo potencial, en virtud de que puede ejercer cierta presión en el mercado de trabajo. Esta parte de la fuerza de trabajo es considerada también como población dependiente.

Fuerza de trabajo: es el conjunto de población que por su edad y estado físico-psíquico cuentan con la capacidad real de trabajo, independientemente de que desarrolle o no una actividad.

Ocupación: absorción de trabajo por las actividades productivas.

Asalariado: persona que presta algún servicio mediante un salario.

Productividad: calidad de productivo.- mejora o aumento del rendimiento de la producción agrícola o industrial, realización de utilidades latentes.- capacidad o grado de producción por unidad de trabajo, superficie de tierra cultivada, equipo industrial, etc.

Desempleo: define a este fenómeno la población económicamente activa desocupada o desempleada considerada en las siguientes características:

- 1). Los trabajadores disponibles para el empleo cuyos contratos

de trabajo hayan expirado o estén suspendidos temporalmente; que estén sin empleo y busquen trabajo remunerado durante breve período especificado, con preferencia de una semana.

- II). Las personas que no han estado empleadas nunca y aquellas cuya categoría de ocupación más reciente sea distinta de la de asalariado, es decir, antiguos empleadores, en unión de las que están jubiladas o personas que se hayan disponibles para trabajar en el curso del período especificado y estén buscando trabajo remunerado.
- III). Las personas sin empleo que en el momento de que se trate se encuentren disponibles para trabajar o hayan logrado un empleo que deba empezar en una fecha subsiguiente al período especificado.
- IV). Las personas que hayan sido suspendidas temporal o indefinidamente sin goce de remuneración.
- V). Desempleados que buscan trabajo; son las personas que no están ocupadas y que despliegan una actividad con fines de encontrar trabajo, como asistir a las bolsas de trabajo, bus

car anuncios en el periódico, etc.

Vii. Desempleados que no buscan trabajo pero están dispuestos a trabajar en forma inmediata; son todas aquellas personas -- que no están ocupadas y no realizan ningún esfuerzo por encontrar empleo, pero estarían dispuestas a trabajar si se les ofreciera la oportunidad de hacerlo.

En estos tipos de desempleados se distinguen los que han trabajado y los que nunca lo han hecho.

Desempleados que ya han trabajado: son todas aquellas personas -- que ya se encontraban dentro de la población económicamente activa y que actualmente no tienen empleo, pero que cuentan con -- cierta experiencia.

Desempleados que nunca han trabajado: son todas aquellas personas que anteriormente no formaban parte de la población económicamente activa y que se incorporan a ella sin conseguir empleo; -- estas personas pueden provenir de la población económicamente -- inactiva o de la población que se incorpora a la fuerza de trabajo y que por lo tanto no cuenta con experiencia.

A continuación se mencionan algunas definiciones de términos que se han manejado en los conceptos anteriores y que permitirán - - aclararlos.

Subocupados o subempleados: son todas aquellas personas que sólo trabajan durante una época del año o parte de la jornada normal.

Subocupados o subempleados invisibles: son todas aquellas personas que aun cuando el tiempo que trabajan no es anormalmente reducido, tienen un empleo inadecuado en otros aspectos, podemos distinguir dos tipos de subocupados o subempleados invisibles.

IMPLICACIONES DEL DESEMPLEO

Además de los elementos constitutivos del Seguro de Desempleo hay instituciones afines a él que son indispensables para su existencia, en este capítulo hablaremos del Servicio de Empleo y de la Formación Profesional. También se tratará de las categorías excluidas del Seguro de Desempleo, y basándonos en la Mesa Redonda de la OIT-CISS del 24 al 19 de noviembre de 1969 que se llevó a cabo en el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, en México, Distrito Federal, daremos las normas generales para un seguro de desempleo técnica y plenamente estructurado.

El hecho de que el pago de las prestaciones de un régimen de protección contra el desempleo se supedita generalmente a la inscripción en la oficina de colocación del Servicio Nacional del Empleo, -- constituye un fundamento sólido para la idea de que un sistema de colocación bien concebido, bien desarrollado y que funcione satisfactoriamente es una condición esencial para el establecimiento del seguro de desempleo.

En consonancia con la Recomendación Número 83 de la OIT, relativa a la Organización del Servicio de Colocación, existe normal-

mente una cooperación y coordinación entre el Servicio Público del Empleo y el Seguro de Desempleo, al grado que supone a veces la utilización del mismo personal para la prestación de ambos servicios, como acontece en Suiza.

En la República Federal de Alemania, la organización del servicio de colocación funciona también con el personal y en las mismas oficinas de los Institutos Públicos del Seguro de Desempleo, pues se piensa que un régimen de protección contra el desempleo sólo funcionará adecuadamente cuando el servicio de colocación funcione bien. Además, cuando los servicios tienen una administración común y utilizan conjuntamente las instalaciones, puede reducirse el costo de cada una de ellas y por ende los gastos totales de administración.

La vinculación institucional entre el seguro de desempleo y los servicios de colocación también garantizan el suministro inmediato de información sobre el desempleo y las necesidades de mano de obra. La asignación de estas funciones a un instituto público independiente, asegura la mayor objetividad posible en la colocación y el suministro de las prestaciones.

Es necesario, sin embargo, aclarar que para el buen funcio-

namiento de ambos servicios, no es absolutamente decisivo que se encuentren unidos, desde el punto de vista de la organización. La importancia para el éxito radica en la estrecha colaboración y el constante intercambio de información (coordinación) que debe existir entre las dos instituciones responsables.

Es evidente que el buen resultado de un servicio social depende en gran parte de la calidad del personal encargado de impartirlo, por ello, la selección de personal y sobre todo su formación profesional y perfeccionamiento ulterior, deberán ser objeto de una muy particular atención, tanto más, cuanto que los conocimientos profesionales se vuelven rápidamente obsoletos frente a los avances científicos y tecnológicos.

En la mayoría de los países donde existe un régimen de protección contra el desempleo, éste no debe limitarse tan sólo al pago del seguro sino que se complementará a su vez con otras prestaciones como el servicio de colocación y la formación y organización profesional. Se deberán además efectuar análisis del mercado de trabajo, tendencias del empleo en dicho mercado, publicar informes y estadísticas, etc.

La XVI Asamblea General de la A. I. S. S., reunida en Lenin-

grado en mayo de 1967, adoptó, en relación con los servicios prestados por los institutos de seguro de desempleo, las siguientes conclusiones:

1. Sin un servicio de colocación de perfecta estructura y que se extienda a todo el país, no podrá ser viable, a largo plazo, ningún sistema de protección contra el desempleo.

Ahora bien, el servicio de colocación deberá tener manera de complementarse con el servicio de orientación profesional.

2. Se deberán conceder prestaciones en especie y en servicio.
3. Es necesario esgrimir una verdadera lucha contra las causas del desempleo a través de asistencia y servicios de carácter preventivo: la institución del servicio de orientación profesional, el servicio de mediación para plazas de aprendices, de ayuda a la formación profesional, etc.; una medida de asistencia complementaria sería la rehabilitación de personas con deficiencias físicas o mentales.

Los servicios sociales mencionados varían en importancia según el grado de desarrollo técnico, social y económico del país. Donde hay mucho desempleo, el centro de gravedad se encontrará en el servicio del empleo y en los programas de reeducación de los desempleados; en cambio, en un país donde existe el pleno empleo se insis-

te en la formación complementaria y en la mejora de la productividad de los trabajadores empleados.

Un problema que se plantea, es el de la inspección obligatoria que tienen que efectuar las Oficinas de Colocación para determinar si proceden o no las prestaciones del seguro a los desempleados. Esto se refiere a cuando los trabajadores pertenecen a zonas en las que no existen ninguna oficina de colocación.

En reciente investigación realizada por el Centro Nacional de Productividad, se indica que de tres millones de trabajadores ocupados en ciento veinticinco mil establecimiento industriales en México, sólo un quince por ciento tienen preparación técnica. (10)

Los servicios de Formación Profesional constituyen un elemento importante para que las prestaciones por desempleo cumplan adecuadamente su función.

En un país pueden existir al mismo tiempo personas sin trabajo y vacantes sin cubrir, no tanto por falta de ajuste entre la oferta y la demanda, sino más bien por la falta de preparación de los desocu-

(10) Citado en Seguridad y Recursos Humanos, Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, México, 1970, p. 200.

pados, de los cuales hay algunos que carecen de toda calificación y por lo tanto no pueden cubrir los empleos vacantes.

Por esta razón se tiende a vincular estrechamente el seguro de desempleo con la formación profesional; durante el período en el que el desempleado goza de prestaciones puede seguir cursos de capacitación, formación profesional acelerada, especialización que le dará mayores oportunidades para conseguir el trabajo y al mismo tiempo lograr mayor productividad en el mismo.

La necesidad de coordinar las actividades del régimen del seguro de desempleo con las de formación profesional resulta evidente: las mejores calificaciones de la mano de obra significarían muchas veces menos casos de desempleo o mejor duración de éste.

Debe existir en una política de empleo estos tres elementos conjugados: formación, colocación y prestación por desempleo.

En los países industrializados se observa cierta tendencia a coordinar, incluso integrar, los sistemas de seguro de desempleo, oficinas de colocación y formación de la mano de obra. Por ejemplo en Suecia la política de mano de obra tiende a sustituir las indemnizaciones de desempleo por una formación profesional en gran escala.

De acuerdo con el Convenio número 44 de la O. I. T., los Estados podrían establecer en su legislación nacional excepciones que juzguen necesarias de asalariados excluidos del seguro de desempleo en relación con: a) Trabajadores a domicilio; b) empleados en el servicio doméstico; c) los trabajadores que ocupen empleos estables dependientes del gobierno, de las autoridades locales o de un servicio de utilidad pública; d) trabajadores no manuales bien remunerados; e) trabajadores de temporadas; f) trabajadores jóvenes que aún no hayan alcanzado una edad y que disfruten de una pensión de retiro o de vejez; h) los ocasionales; i) los trabajadores que pertenezcan a la familia del empleador.

Además de las categorías antes mencionadas tenemos que tomar en cuenta que se pueden perder los derechos a las asignaciones del seguro por las razones siguientes:

Abandono de empleo sin razones justificadas;

Cuando se pierde el empleo por mala conducta;

Cuando por razones infundadas el desempleado rechaza el empleo que se le ofrece o ha descuidado la formación y capacitación para un empleo que demanda, por razones básicas de conocimientos adecuados.

cas de conocimientos adecuados.

Negativa a seguir cursos de readaptación profesional.

Residencia en el extranjero.

Al determinar el campo de aplicación de un régimen de seguro de desempleo, conviene estudiar desde el punto de vista administrativo, qué grupo de trabajadores es posible asegurar.

Si las dificultades con respecto a determinado grupo son excesivas en los gastos de administración por trabajador asegurado, éstas podrían ser razones supuestas para su exclusión.

En el seguro obligatorio de desempleo, el empleador constituye el contacto con el trabajador asegurado. A medida que la proporción entre el número de empleadores y de trabajadores disminuye, la administración se hace más costosa. A veces es necesario excluir empresas no porque no necesiten protección o por razones de carácter financiero, sino solamente en razón de dificultades administrativas.

El tiempo que debe durar el otorgamiento de prestaciones varía según las conveniencias de los diferentes países.

Los organismos encargados de administrar los regímenes ac-

tuales del seguro de desempleo son muy diversos tanto en lo concerniente a la naturaleza de la administración central de cada país, como a la situación de la misma respecto al Estado; por ejemplo, en Alemania existe un Instituto Federal para la colocación y el Seguro de desempleo, el cual es una autoridad nacional encargada también de la administración del servicio del empleo; a su vez, existen oficinas Regionales del Servicio del Empleo que inspeccionan el funcionamiento de las oficinas locales que administran el Seguro y la Colocación en la esfera local, bajo la dirección de un Comité Tripartita.

En algunos países existe la tradición bien arraigada de que los programas de asistencia social estén administrados por organismos ajenos al Gobierno. En otros han preferido asignar un papel principal a instituciones descentralizadas, que operan en forma semi-autónoma. La generalidad sin embargo, concuerda en que hay que confiar en forma exclusiva o principal, la administración del seguro de desempleo, a un organismo público, ya que la protección contra dicho fenómeno depende en última instancia del Estado, además de que en la mayoría de los casos los poderes públicos ya administran ramos de la seguridad social o sistemas conexos.

Un seguro de desempleo plena y técnicamente estructurado, -

según los acuerdos de los varios organismos internacionales, se integran en la siguiente forma:

Por la naturaleza de la contingencia protegida, si bien supone el desempleo de corta duración, es decir, que el seguro debe comprender tanto a los trabajadores totalmente desempleados como a los que se encuentran parcialmente en esa situación.

En lo relativo a trabajadores comprendidos en el seguro, aunque la preferencia es la del aseguramiento del asalariado urbano se recomienda la extensión, si bien pudiera motivar formas específicas, al trabajador rural y a la gente de mar, y aún a ciertos trabajadores de escasos recursos, como pequeños comerciantes y artesanos.

En lo referente al período de carencia de derechos, lo recomendado debe ser que el beneficio se conceda a partir del octavo día de desempleo. En relación al período de calificación, la imposición requerida es de 26 cotizaciones semanales en los 12 meses anteriores a la solicitud de la prestación.

En cuanto a la duración del subsidio se aconseja que sea lo más prolongado posible tendiendo a atribuirse durante todo el período de desempleo, si bien también la duración puede ser proporcional al período de afiliación.

Respecto a la cuantía del subsidio, el Convenio 102 de la O. I. T. sobre Normas Míminas de la Seguridad Social, acuerda un 45% de las ganancias del asegurado cuando este tenga cónyuge y dos hijos.

Respecto al financiamiento, no suele disponerse norma alguna en los Acuerdos Internacionales, con excepción de la Norma Mímina de la Seguridad Social que determina el costo de todas las contingencias contempladas, en las que se incluye el desempleo, el que debe ser soportado colectivamente, teniendo en cuenta que las personas -- con recursos económicos modestos, no deberían tolerar una carga de masiado onerosa, de no más del 50% del total de los recursos destina dos a la protección.

En cuanto a la participación en el costo del seguro de desempleo, hay que tener en cuenta que el trabajador es la parte más afecta da y que si sufre un riesgo ajeno a su voluntad es más imputable a la empresa y a la estructuración socio-económica del país; por ello, en algunas legislaciones se le exonera de la contribución, como ocurre - en determinados países de Europa, en donde la carga es exclusivamen te empresarial, así como en Estados Unidos el recurso proviene de un impuesto especial aplicado a los empleadores.

Lo que sí está más generalizado es que la Contribución del tra

bajador sea menor que la de la empresa como ocurre en Canadá, donde la aportación del empleador es el doble de la del empleado. Por lo que respecta a la contribución del Estado, ésta tiene una cuantía mínima y se destina más bien al costo de la administración, como acontece en Estados Unidos y Canadá.

La cooperación y coordinación entre los servicios del empleo y el seguro de desempleo, en los países latinoamericanos en que éste funciona, parece ser más bien formal y poco efectiva en la práctica.

Constituye un requisito para obtener la prestación inscribirse en el servicio Nacional del Empleo. Sin embargo, no se ha organizado un procedimiento adecuado para controlar periódicamente si el beneficiario de la prestación sigue apto y disponibles para el trabajo y con voluntad de emplearse.

No basta crear un servicio del empleo y oficinas de colocación, es necesaria una coordinación muy estrecha y eficaz con los organismos encargados de pagar la prestación de desempleo, para hacer operar procedimientos de control sobre la existencia y continuación del estado de desempleo de los solicitantes.

En América Latina ciertos indicadores hacen llegar a un pro

medio que se acerca al 10% en el desempleo total en tanto que referencias al sub-empleo lo hacen pasar al 30%.

El problema de la subutilización de los recursos humanos en la agricultura se acentúa en tal forma que se ha expresado que el 51% del campesinado carece de un empleo adecuado permanente y suficientemente retribuido.

En los países en vías de desarrollo la expansión del seguro de desempleo ha sido casi nula. La explicación a este fenómeno, al menos por lo que respecta a los países latinoamericanos, parece encontrarse en las elevadas proporciones del desempleo y del subempleo, y en la falta de organización del mercado de empleo, el insuficiente desarrollo de los servicios de colocación, etc.

En los países latinoamericanos en general, frente a un seguro casi inexistente de desempleo, se encuentra al término de la relación laboral toda una gama de prestaciones, sea con motivo del despido injustificado, de los años de servicio, o de otros factores.

En los países en donde existe el Seguro de Desempleo el financiamiento del seguro se logra en todas las formas de cotizaciones: cuota exclusiva del empleado; Caja de Previsión de los empleados par

ticulares de Chile y en la República Dominicana; cuota única del patrón: Seguro Social de Chile; contribución bipartita empleado y empleador : Cajas de Jubilaciones y Pensiones y Cajas de Compensación del Uruguay; aporte tripartito de Estado, patrón y trabajador; Caja Nacional del Seguro del Ecuador.

De los países del grupo andino, en CHILE, que tiene el sistema de Seguro de Desempleo más bien organizado, su campo de aplicación comprende a todos los empleados no manuales del sector privado. Tienen como requisitos el haber pagado 12 cotizaciones mensuales, continuas o no, haber perdido el empleo por causas ajenas a la voluntad del trabajador, siempre que no correspondan a las de caducidad del contrato previstas en el Código del Trabajo; debe inscribirse en el Seguro Nacional del Empleo, el que certifica la contingencia; en principio el desempleado debe carecer de recursos que le permitan vivir con su familia, pero esta circunstancia siempre se presume.

La cuantía de las prestaciones no puede ser inferior al 75% del sueldo vital (salario mínimo reajutable para los trabajadores no manuales) ni superar a 2 veces este sueldo.

Las bases para el cálculo del subsidio son fijadas semestral-

mente, por la Caja de Previsión de Empleados Particulares que es lo que administra el régimen. El financiamiento es por cotizaciones exclusivas de los empleados, del 1% sobre los sueldos. En el año de 1964, la Caja de Previsión de Empleados particulares fue de 265, 000 asegurados, según datos del suplemento del Boletín Estadístico de - América Latina, Naciones Unidas, 1970.

Existe en Chile un fondo de "indemnizaciones" por años de - servicio en que se constituye una cuenta individual a cada obrero asegurado. El total acumulado en la cuenta se entrega al asegurado cuando cumple 64 años de edad, o se invalida, o completa 1500 semanas de cotización.

Contra su fondo individual el obrero puede retirar sumas, a título de anticipo, "cuando quedase cesante por causas no imputables a su voluntad", según expresa la ley.

Los requisitos para estos retiros son: tener 156 semanas de cotización antes de solicitar por primera vez el beneficio y 104 semanas antes del anterior retiro por desempleo. La cuantía es igual al 75% de las remuneraciones sobre las que se cotizó en los últimos 6 meses. En los casos de cesantía parcial que es la disminución de salario en un 50% o más, a causa de reducción del trabajo, se paga una

prestación tal que agregada al salario complete el 75% antes mencionado.

La prestación se paga cada 16 días a contar del tercer día siguiente a la inscripción del desempleado en las oficinas de colocación del Servicio Nacional del Empleo. Puede durar hasta 6 meses, pero su monto total no excederá de los fondos de indemnización acumulados individualmente. Por tanto, en innumerables casos, la prestación tiene que pagarse por menos tiempo del riesgo.

El sistema se financia con una cotización del empleador del 2% sobre salarios, que podrá ser elevado hasta el 8,33% de éstos. La administración está a cargo del Seguro Social, gestor de las diversas ramas de la seguridad social para los obreros del sector privado.

No constituye este sistema un seguro social de desempleo -- técnicamente, tanto que la extensión de la prestación no está ligada a la duración de la contingencia sino a los fondos disponibles en la cuenta individual.

Cuando llegue el momento de entregar al trabajador el fondo, por motivo de vejez o invalidez, se rebaja todas las sumas pagadas -

antes a título de prestación por desempleo.

Como se indicó anteriormente por la falta de coordinación - adecuada entre la Caja de Empleados Particulares y el Servicio Nacional del Empleo, numerosos beneficiarios no representan un caso de desempleo. Por ejemplo, cuando alcanzado el primer período de 90 días, la Caja se preocupa de examinar la situación familiar del solicitante y otros aspectos, pero no comprueba si efectivamente continúa desempleado.

En agosto de 1970 se realizó en Santiago de Chile una encuesta en relación con el interés por trabajar de los empleados y de los obreros y se llegó a los siguientes porcentajes.

"Entre los empleados particulares no manuales del sector privado":

1. Tenía interés en trabajar 54%.
2. No tenía interés y prefería la prestación 46%.
3. Entre los obreros que deben encontrar trabajo lo más pronto posible para que su seguro de vejez o invalidez no se reduzca:

1. Tenía interés por trabajar 67%.
2. No tenía interés y prefería la prestación 33%.

El 80% aproximadamente de los empleados particulares que no tenían interés por trabajar, expusieron que preferían disponer de la totalidad de la prestación y expirando el plazo máximo de su duración buscar trabajo". (11)

En 1965 se creó en BRASIL un seguro de desempleo para los trabajadores de la industria y el comercio. Como requisito para recibir la prestación era haber trabajado al menos 120 días consecutivos - en la misma empresa donde sobrevenga el riesgo o baja al ocurrir por cierre total o parcial de aquella. Se aplicaba también en los casos de despido de los trabajadores en un lapso de 2 meses. La cuantía de la prestación era igual al 50% del salario mínimo y podía durar hasta 3 meses a partir del mes siguiente al último cubierto por la indemnización de despido que el trabajador hubiere recibido de la empresa. El financiamiento se cubría mediante el presupuesto del Departamento Nacional de la Mano de Obra. La administración del régimen correspondía al Instituto Nacional de Previsión encargado también de la gestión de las otras ramas de la Seguridad Social.

(11) Empleo, Desempleo y Prestaciones por Desempleo, O. I. T. Ginebra, 1970, p. p. 19-20.

En el año de 1958 se instituyó en URUGUAY un seguro para los trabajadores de la industria y el comercio. Se paga una prestación sujeta al requisito de 6 meses de cotizaciones en los últimos 2 años; la cuantía es de 12 días de salario mensual, con duración de 180 días prorrogables por 60 días más en casos especiales. Se cubre también el desempleo parcial.

Además del régimen general, existe una legislación especial sobre servicios de compensación por desocupación para los trabajadores de la industria del vidrio, así como una Caja de Compensación por desocupación para la industria frigorífica y otra análoga para los trabajadores de lana, cuero y afines.

En COLOMBIA, la Caja Nacional de Previsión cubre también el Seguro de Desempleo, además de los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte y accidentes de trabajo. En Colombia existe también el Instituto Colombiano del Seguro Social. En 1963 la Caja Nacional de Previsión de Colombia contaba con 82.000 afiliados.

Casi todos los países del ISTMO CENTROAMERICANO contemplan en su legislación el seguro de desempleo, pero no está en vigor, considerando las dificultades de ponerlo en práctica en países de

vías de desarrollo.

Veamos ahora el caso de México.

El art. 123 fracción XXIX de la Constitución Mexicana estipula: "se considerará de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y -- otras con fines análogos".

La Ley Mexicana del Seguro Social dispone que el asegurado que habiendo cumplido 60 años de edad y tenga acumuladas 500 semanas de cotización al quedar privado de trabajo remunerado, tendrá derecho a una pensión que entre los 60 y 64 años y 11 meses, fluctuará entre 72% y 99% de la pensión de vejez.

Otra medida destinada a favorecer al trabajador que pierde su empleo es el derecho a percibir, por cierto tiempo, todas o parte de las prestaciones dispuestas en la Ley del Seguro Social.

La Ley Mexicana del Seguro Social acuerda que el asegurado que haya cubierto un número de 8 cotizaciones semanales ininterrumpidas inmediatamente antes de la provación del trabajo remunerado, conservará los derechos propios de la rama de enfermedades

no profesionales y maternidad durante 8 semanas (Art. 118 de la Ley), así como las propias del régimen de invalidez, vejez y muerte por un período igual a la cuarta parte del trabajo cubierto por sus cotizaciones, sin que este tiempo de protección sea menor de 12 meses.

Son trabajadores amparados por la Ley las personas que se encuentran vinculadas a otras por un contrato de trabajo; lo que prestan sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje; los miembros de Sociedades Cooperativas de Producción; de Sociedades Locales de Crédito Agrícola y los de las Sociedades de Crédito Ejidal; los ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas de no más de 10 hectáreas de riego o su equivalente, en otra clase de tierras, que no sean miembros de las Sociedades de Crédito mencionadas.

En la actualidad están amparados: asalariados de la industria, comercio, transporte, algunos trabajadores del campo, tanto asalariados como independientes y pequeños agricultores, lo mismo que los miembros de cooperativas y los trabajadores eventuales y temporales que hayan prestado servicios durante 12 días hábiles o más en forma ininterrumpida ó 30 días ininterrumpidos en un bimestre para un solo patrón.

Están entrando al régimen del seguro los trabajadores domésticos

ticos, a domicilio, independientes y familiares. Los trabajadores pe
troleros, bancarios, los ferroviarios y pertenecientes a otras institu-
ciones descentralizadas que gozan de beneficios particulares, no están
asegurados.

Se consideran como beneficiarios: la esposa, los hijos meno-
res de 16 años y hasta de 25 en caso de que estén estudiando, o mayo-
res de edad si se encuentran incapacitados, los padres y los pensio-
nados.

Para los trabajadores del Estado, ni la Constitución en su Art.
123 apartado B, ni la Ley del Instituto de Seguridad Social de los traba-
jadores del Estado del año de 1950, estipulan la cobertura de la contin-
gencia de cesantía para los afiliados.

El fomento de organismos de previsión social lo encontramos
en varias legislaciones locales, como en el Código del Trabajo del Es-
tado de Yucatán, en el que con fecha 16 de diciembre de 1918 determi-
na en su artículo 124, fracción I: "El fomento de establecimiento y or-
ganización de cajas de bono de seguros populares, de invalidez, de vi-
da, de cesación involuntaria de trabajo", etc.

El Estado de Jalisco en su Ley de 1923 creó el Departamento
de Trabajo, haciendo mención dentro de sus atribuciones lo estableci-

do en la fracción XXIX del Art. 123 de la Constitución de la República.

Igualmente la Ley del Trabajo del Estado de Colima, del 10 de octubre de 1925, transcribió en su Art. 269 la fracción XXIX del artículo 123 como esencial atribución de su Departamento de Trabajo.

Los Estados de Chiapas, Aguascalientes, Nayarit y Sonora incluyeron dicha fracción XXIX en su legislación respectiva.

En el año de 1925, los Diputados José Martínez Campos, Primitivo R. Valencia, Cruz C. Contreras y F. Zainos y Lumbreras, presentaron un "Proyecto de Ley Orgánica que reglamenta el Derecho de Huelga y Paros y que establece el Seguro forzoso contra el Paro Involuntario".

Por su importancia, transcribimos a continuación algunos de sus interesantes artículos:

Art. 38. - "Se establece el Seguro Forzoso contra el Paro Involuntario, como previsión para los trabajadores afectados por la paralización de labores, en los casos de paros ilícitos".

Art. 39. - "El fondo del Seguro Forzoso será constituido por los trabajadores de todas las actividades de carácter permanente".

Art. 40. -"La cuota del Seguro a que se refiere el artículo anterior, será regulada por la Caja del Seguro, de que habla el artículo 41".

Esta Caja fijará la cuota que a cada actividad corresponda teniendo en cuenta las condiciones que le sean propias. Servirá como base para la fijación de las cuotas, el cuatro al millar como mínimo y el ocho al millar como máximo, sobre los sueldos de cada trabajador".

Art. 41. -"Con la denominación de Caja del Seguro Forzoso - contra el Paro Involuntario, se establece la institución encargada de recibir y administrar las cuotas a que se refiere el artículo anterior. Esta Caja estará supeditada al Instituto Nacional de Seguros Sociales, y su personal se compondrá de un director general, un administrador y demás funcionarios indispensables, que serán designados por el mencionado instituto".

Art. 47. -"Se fundarán en la capital de la República y en las de los Territorios, oficinas y colocación, que tendrán como obligación gestionar ocupación a los trabajadores afectados por el paro, celebrando al efecto y con la frecuencia que el caso demande, convenios con las organizaciones locales y las otras Entidades, que tengan por fin el estudio de medidas encaminadas a la solución rápida y eficaz -

del problema de los sin trabajo. Estas oficinas serán auxiliadas por la Caja de Seguros, con la obligación de suministrar a ésta todos los datos que solicite y que tengan conexión con sus funcionarios, informando, además con la oportunidad debida, el resultado de sus trabajos".

En la Ley Mexicana del Seguro Social se reduce el mandato Constitucional de amparar por medio de la seguridad social a los cesantes involuntarios, protegiendo sólo a los cesantes mayores de 60 años. Por datos obtenidos directamente de la Dirección de Estadísticas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el año de 1969 estuvieron asegurados con un seguro de cesantía en edad avanzada: 5,900 personas con un erogación aproximada de \$39,128,957.28 en ese año; en el año de 1970 los asegurados por el mismo riesgo fueron 7,336 personas, con un gasto aproximado de \$51,881,792.88. El total de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social en el año de 1969 fue de \$514,451,402.75 y en el año de 1970 de \$624,192,621.05, con una población total asegurada en el año de 1969 de 2,901,907 personas y en el año de 1970 de 3,160,985 personas (cifras previas).

En 1970, tuvo el IMSS un ingreso por pago de los riesgos de vejez, muerte, invalidez y cesantía en edad avanzada, de \$---

2,994.447.544.84 y un egreso por las prestaciones correspondientes a los mismos seguros de \$1,213,211.330.23 lo cual arroja una diferencia a favor del Instituto de \$1,781,236,214.61.

Basándonos en la experiencia chilena, estimamos que el Instituto Mexicano del Seguro Social bien podría atender a los desocupados que llenarán los requisitos previstos en los Convenios Internacionales, sin mayores erogaciones de los trabajadores, patrones y Estado.

La experiencia chilena resulta interesante a este respecto, pues es el Seguro Social, gestor de las diversas ramas de seguridad social, el que proporciona prestaciones en efectivo a los desocupados involuntariamente, cuyo monto se deduce del fondo de pensiones del asegurado, teniendo éste la obligación de reintegrar al Instituto las sumas recibidas en el momento de solicitar su pensión de vejez. Cabe hacer notar que ésta prestación es otorgada en Chile a un determinado grupo de trabajadores asegurados en el Instituto del Seguro Social.

Desde luego, el sistema no constituye técnicamente un Seguro de Desempleo, ya que la extensión de la prestación no está ligada a la duración de la contingencia sino los fondos disponibles en la cuenta individual de pensión del desempleado y a que éste tiene la obligación

de reintegrar la suma recibida, como se apuntó anteriormente.

Opera también en Chile una Caja de Previsión de Empleados Particulares que otorga a sus afiliados prestaciones por desempleo.

México no ha ratificado ningún Convenio Internacional en el que se ordena o se recomienda la existencia de un Seguro Obligatorio para el riesgo de cesantía involuntaria, pero sí ha asistido a todas las reuniones internacionales en las que se ha tratado este punto y en las que se ha visto la necesidad de la existencia de un Seguro en todos los países en los que la cesantía involuntaria es un grave problema, debiendo reconocer que ese es nuestro caso.

A pesar de lo anterior todavía no tenemos la infraestructura para crear un Seguro de desempleo, pues nuestro Servicio Público del Empleo no funciona adecuadamente ni siquiera en la capital del país, y nuestro sistema de formación profesional existe sin ninguna coordinación, por lo que sería difícil, crear un verdadero sistema de seguro de desempleo aún en las ciudades en las que podría hablarse de la existencia de mayores fuentes de trabajo como son: Guadalajara, Monterrey, León, Toluca y el Distrito Federal.

DESEMPLEO Y SUBOCUPACION

La magnitud del desempleo abierto.

El problema del desempleo y la subocupación en México ha sido objeto de gran atención recientemente como resultado tanto de la preocupación expresada por el Presidente de México como de la percepción, cada vez más clara, de que este es uno de los grandes problemas nacionales. Lo anterior, sin embargo, se traduce sólo lentamente en medidas concretas de política económica, pues es difícil alterar radicalmente la conciencia del sector público, hasta hace poco acostumbrado a pensar casi exclusivamente en términos de realizaciones materiales, y no convencido aún de que es parte de la responsabilidad de cada dependencia el considerar el problema del desempleo y la subocupación en sus decisiones operativas. El sector privado por otro lado, rigiéndose exclusivamente por consideraciones de rentabilidad financiera, no incluye dentro de sus formas de operación criterios adecuados para prestar una mayor atención al desempleo existente.

Dentro de este marco, el propósito de este trabajo -

no es la presentación de un análisis riguroso de la dinámica del problema, sino únicamente el exponer con brevedad un panorama general del mismo, basado en una serie de investigaciones más detalladas realizadas por el autor.

Esperamos que el presente trabajo sea de utilidad -- para conocer la magnitud del problema, así como también -- algunas de las alternativas en materia de generación de empleos y de una distribución más justa del ingreso. Destacamos este aspecto porque, en última instancia, la justicia distributiva se puede lograr y sostener únicamente mediante la generación de un número creciente de empleos bien remunerados.

El problema de la desocupación y la subocupación domina el panorama social y económico en México. No sólo encontramos una parte de la fuerza de trabajo abiertamente desempleada, sino que un importante sector de la población mexicana se dedica a actividades que desde el punto de vista social producen poco o nada; son los llamados subempleados. Se encuentran en la industria, los servicios y la agricultura, dándole a la economía un carácter dual, pues al la

do de las más modernas técnicas de producción encontramos las más atrasadas; al lado de la prosperidad, la pobreza, y al lado de obreros empleados productivamente, los subocupados. Para situar el problema dentro de una perspectiva social, histórica y económica, es necesario analizar su naturaleza antes de proceder a su análisis estadístico y a recomendaciones de política basada sobre el mismo.

A principios del siglo, la mayor parte de la pobla-ción en México se encontraba dedicada a la agricultura y a la minería; sólo un porcentaje muy reducido de la fuerza de trabajo se dedicaba a las manufacturas, y la mayoría de éstas eran más bien actividades de tipo artesanal. A partir de la Revolución de 1910, se llevó a cabo un cambio estructural y de gran trascendencia. La Reforma Agraria trans-formó el patrón de cultivo y la tenencia de la tierra, y posteriormente la orientación de la inversión pública en infraestructura agrícola hacia grandes obras de irrigación creó una agricultura altamente productiva y moderna en las nuevas zonas del norte y el noroeste de la República, sin que al mismo tiempo se transformara la agricultura tradicional del centro y sur del país. Fue así como se crearon dos tipos-

de agricultura en nuestro país y ésta adquirió una estructura "dual", es decir, una estructura en la que coexisten actividades modernas y tradicionales.

Al mismo tiempo que se desarrollaba la agricultura en las nuevas áreas de riego del país, el rápido crecimiento demográfico y la alta tasa de migración del campo a las ciudades dieron como resultado un acelerado proceso de urbanización concentrado en unas cuantas ciudades. Esto trajo consigo un incremento en la fuerza del trabajo que no se -- vió igualado por el aumento en las oportunidades de empleo productivo. Es decir, en las ciudades existían pocas actividades de tipo moderno; por consiguiente, la mayor parte de la fuerza de trabajo se empleó en ocupaciones de baja productividad tanto en el sector de transformación como en el de servicios.

De esta manera, al iniciar la transición del estado tradicional al moderno, la economía mexicana adquirió su carácter dual. Veamos lo que esto significa.

En la economía nacional existen actividades modernas

que se caracterizan por su alta utilización capital y su uso de técnicas modernas de producción y organización. Tales actividades se pueden identificar en la agricultura, los servicios y las manufacturas. En ellas, los trabajadores perciben en general altos ingresos y disfrutan del Seguro Social y otras prestaciones. En los mismos sectores mencionados, sin embargo, existen actividades que son radicalmente distintas de las primeras. En manufacturas, éstas no pueden considerarse realmente como actividades industriales, pues sus métodos de producción y organización y sus limitados recursos las caracterizan como artesanales. La productividad de la mano de obra en las mismas es, por consiguiente, baja, lo mismo sucede en la agricultura y en los servicios. En la primera, la dotación de tierra y capital por trabajador es sumamente reducida en la mayor parte del país, pues en muchas zonas del Centro y Sur predomina el minifundio como forma de cultivo.

Habiendo sido repartida la mayor parte de la tierra disponible en las zonas donde la concentración demográfica es mayor, existe una gran presión sobre los recursos exis-

tentes, dando como resultado el bajísimo nivel de ingresos de la población en tales actividades.

MAGNITUD DEL PROBLEMA

La importancia del desempleo abierto es casi nula, - pues la información censal para 1960, la más reciente disponible en forma completa, arrojó una cifra de alrededor de cien mil trabajadores desocupados. Esto, de una fuerza de trabajo de alrededor de once millones, representaba una proporción ínfima. Por lo tanto, el verdadero problema radica en la subocupación, como se ha discutido frecuentemente, - pues aún cuando ésta parte de la fuerza de trabajo se encuentre aparentemente empleada, su ingreso y productividad son sumamente bajos.

La importancia del subempleo, resalta al examinar el tamaño de las actividades tradicionales en la economía, pues en éstas donde más del 50% de la fuerza de trabajo del país se encuentra actualmente empleada con técnicas atrasadas y a niveles generalmente bajos de productividad. Es indispensable resaltar la importancia de esta cifra, pues está basa-

da en varios estudios que en conjunto, muestra que en la actualidad más de la mitad de la mano de obra en México, se encuentra a un bajo nivel de ingresos. Carecen de empleos productivos, y por lo tanto no han participado aún de los beneficios del progreso alcanzado por el sector moderno. Dado además que cerca del 79% de esta fuerza de trabajo, se encuentra en el campo, tampoco han participado plenamente de los beneficios del progreso logrado en materia de bienestar social (Educación, Salubridad, etc.), pues la mayor parte de la inversión pública en estos renglones se ha realizado ya sea en las ciudades o en las zonas de agricultura moderna, concentrando aún más los beneficios de nuestro crecimiento económico.

Vemos, pues, que el panorama no es nada halagador a pesar de los impresionantes avances en la producción logrados de 1940 a la fecha, período en el cual ha disminuido en forma importante la participación de la agricultura (donde la subocupación es mayor), en la ocupación total. Dicho porcentaje disminuyó del 63% en 1940 al 49% en 1970. Durante el mismo período, la participación conjunta de la in-

industria, la construcción y la electricidad, aumentó de 14 a 21.6 por ciento. Sin embargo, aun cuando este último cambio significó una mayor importancia para actividades de alta productividad, dos aspectos del desarrollo del país no tuvieron como resultado una disminución del problema de la ocupación. El primero fue el incremento que se registró en la participación del comercio y los servicios, actividades donde existe un alto grado de subempleo, en la ocupación total. Segundo y de mayor importancia, tanto en la agricultura como en las manufacturas y en la construcción existe un enorme sector tradicional, donde la subocupación es sumamente alta.

Con base en varios estudios sobre la subocupación en México, hemos preparado estimaciones tanto nacionales como regionales, de la magnitud de lo que podría llamarse el subempleo, es decir, la ocupación en actividades tradicionales de baja productividad. Con base en los mismos datos encontramos que aproximadamente el 52% de la fuerza de trabajo se encuentra en la actualidad en empleos donde podría considerarse como subocupada. El problema es de ma

yor gravedad en la agricultura, con más de cinco millones de trabajadores, se encuentran en el sector tradicional.

Las cifras nacionales, sin embargo, esconden la gravedad del problema en las regiones menos favorecidas. Encontramos que en la del Pacífico sur, que comprende los Estados de Guerrero, Colima, Oaxaca y Chiapas, cerca del 95% de la fuerza de trabajo agrícola, tiene un bajo nivel de productividad. En el centro del país, el 80% de la fuerza de trabajo agrícola se encuentra en similares condiciones. Sólo en la región Pacífico norte, integrada por Baja California, Sonora, Sinaloa y Nayarit, es el problema menos grave pues sólo el 10% de la mano de obra agrícola se encuentra en el sector tradicional.

El segundo sector donde se encuentra gran parte de la subocupación, es el de servicios, pues un millón y medio de personas en el mismo se encuentran subocupadas. Las zonas donde el problema es mayor son nuevamente las del Pacífico sur, el Centro y el Golfo de México. Dentro de éstas, es en las grandes ciudades del país donde dicho problema es de mayor importancia, pues son a estos centros a --

donde se dirige la población del campo en busca de mejores oportunidades. Generalmente no las encuentran en la industria o en actividades de alta producción, y se ven forzados a dedicarse a actividades de baja productividad en servicios es decir, como cuidadores de automóviles, vendedores de periódicos, etc. Por lo tanto, ven frustrados sus deseos de mejoramiento económico.

Dentro del mismo sector manufacturero, existen innumerables empresas de tamaño muy pequeño que utilizan tecnologías de muy baja productividad. Estas absorben cerca de un millón de personas, de tal modo que en todo el país la suma total de la subocupación, definida como el empleo en actividades tradicionales o de baja productividad en la economía, es de más de siete millones de personas, incluyendo los sectores de servicios, agricultura y manufacturas.

ASPECTOS REGIONALES Y ESTRUCTURALES

Aún cuando no se conoce con exactitud la distribución geográfica de la subocupación en todas las actividades, las cifras para la agricultura y los servicios revelan con bastan

te exactitud donde se encuentra la subocupación. La zona - donde existe un mayor número de trabajadores en condiciones de subempleo es el centro del país, pues allí su número pasa de 3 millones en la actualidad.

Las otras zonas donde el problema es mayor son el Pacífico sur y la región norte del país. Aun cuando esta última región es generalmente próspera, en Estados como -- Coahuila, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí, existen - grandes núcleos de agricultores de subsistencia, y, por con siguiente, un número importante de trabajadores subocupa- dos. En el centro del país, el problema urbano mayor es - en el Distrito Federal, pues la población subocupada crece - constantemente, sobre todo en servicios.

La magnitud del problema de la ocupación hace im- - prescindible un esfuerzo nacional para resolverlo, pues su - existencia implica que gran parte de la población de México se encuentra a niveles intolerables de ingreso. La existen- cia diaria es una lucha contínua para ella, no sólo en las - grandes ciudades, sino en el campo, también pues no se en cuentra protegida por el Seguro Social, carece de seguridad

en sus empleos; de oportunidad de educación para sus hijos y, sobre todo, de la esperanza de que su situación pueda mejorar a corto plazo. Dicho de otra forma, son demasiados los obstáculos que militan en contra de su mejoramiento económico y social. En tales condiciones es imprescindible la creación de un número cada vez mayor de empleos productivos en las ciudades y en el campo.

Cabe preguntarse cuáles son las fuerzas que han determinado la baja absorción de mano de obra en las actividades productivas de la economía, pues en la medida en que podamos responder a esta pregunta, lograremos diseñar políticas que contribuyan a la solución de este problema. Analicemos la historia reciente.

El crecimiento de los sectores más dinámicos de la economía mexicana ha sido distinto, según la etapa de desarrollo del país. En la etapa anterior a 1930, la minería -- fué el sector de mayor crecimiento, y las exportaciones de minerales el mayor impulso al desarrollo del país. A partir de la década de 1940 la infraestructura agrícola construída durante el gobierno del Presidente Cárdenas comenzó a -

fructificar; el sector más dinámico fue el agrícola. Esta situación se prolongó hasta la última parte de la década de 1950; a partir de entonces, el sector más dinámico ha sido la industria, cuyo desarrollo rápido se inició durante la segunda Guerra Mundial.

Durante los últimos 40 años, el mayor incremento en la producción siempre ha provenido de las actividades propiamente modernas, pues las tradicionales, sobre todo en la agricultura, no han logrado incrementar su productividad. El crecimiento de esta actividad, determinado por la disponibilidad de recursos, no permitió un gran incremento en la producción de la agricultura tradicional, dado que no han existido en ella aumentos en la productividad de la mano de obra, del capital o de la tierra.

En manufacturas ha existido una situación análoga, pues la mayor parte del incremento en el producto y en la ocupación ha provenido de las actividades modernas. Estas, debido a que importan la mayor parte de su tecnología y hasta hace poco de su maquinaria, han utilizado métodos de producción correspondientes a los países avanzados, donde

la mano de obra es escasa y el capital relativamente abundante. Por lo tanto, el crecimiento de la producción industrial no ha resultado en el aumento de la ocupación, que ha bría sido posible de haber sido distinto el patrón de uso de tecnología. La expansión de las empresas pequeñas y tradicionales durante el período se ha visto frustrada por la falta de facilidades de crédito, de canales de distribución y de tecnologías de mayor eficiencia. El patrón de nuestro creci miento industrial ha estado, por lo tanto, gobernado por la dependencia tecnológica (además de económica y política), - respecto del exterior, en cuanto al sector moderno, y por los obstáculos que han impedido el desarrollo de la pequeña y mediana industria. Dado que en la agricultura el desarro llo del sector moderno ha creado sólo un número limitado - de oportunidades de empleo, la única forma que ha encontra do gran parte de la población campesina de tratar de resolver su problema económico ha sido la migración a las ciudades. En éstas no han econtrado las oportunidades de empleo deseadas, tanto por la falta de esas oportunidades como por su bajo nivel educativo.

SUBOCUPACION

La población subocupada, a diferencia de la desempleada, participa en la actividad económica. Sin embargo, se caracteriza por efectuar un trabajo en un lapso inferior al de la jornada normal y es típico de las personas que trabajan por tiempo parcial involuntariamente (subempleo visible); por otra parte, se refiere también a aquellas personas cuyos ingresos son anormalmente bajos, que ocupan un empleo que no permite la plena utilización de sus capacidades o que ejercen una actividad económica cuya productividad es anormalmente baja (subempleo invisible).

Para los efectos de este trabajo, se tomaría como indicador del subempleo los niveles de ingreso de la población económicamente activa que se encuentra por abajo del salario mínimo general.

El salario mínimo general para 1970 era de \$ 976.00 mensuales; ante la imposibilidad de precisar la composición del segundo estrato del cuadro mencionado, podemos afirmar el porcentaje de subempleados para ese año fue superior al 15.9%.

Respecto a la desocupación total del país, el Distrito Federal representó cerca de la cuarta parte.

En el período 1960-1970, la tasa anual de desocupación en el Distrito Federal creció en 9.8% por otra parte, - la tasa anual de generación de empleos remunerados en el mismo período fue de 2.0%. La comparación de estas tasas nos muestra el desequilibrio existente entre el ritmo de crecimiento mayor de la desocupación con relación al menor observado en la creación de empleos.

El índice de desocupación, o sea, la relación entre la desocupación respecto a la Población Económicamente Activa, fue para 1970 en el Distrito Federal de 4.9%, y se estima que para 1973 es de 5.7% y que, de mantenerse la misma tendencia, será de 8.4% para 1980; A este respecto, conviene recordar que un índice de desocupación que exceda del 5.0%, debe considerarse crítico.

"Niveles de Instrucción y Capacitación de la Población"

El adiestramiento y la capacitación de los recursos -

humanos son factores sumamente importantes que se deben tener en cuenta para combatir en forma eficaz el desempleo

El desempleo es uno de los problemas económico-social más angustioso que tenemos en México y en gran parte se debe a la casi nula capacitación del obrero mexicano. Las empresas y los Sindicatos no cumplen con la misión que tienen sobre la responsabilidad de capacitar y adiestrar al sector productivo de la población que es el obrero mismo.

No deben confundirse los términos capacitación y adiestramiento ya que mientras el primero debe considerarse como algo que va a la inteligencia, el segundo es algo que va dirigido a las actividades manuales, es algo de carácter físico. Pero tanto una cosa como la otra son cada día más importantes en el desarrollo de las empresas mismas.

Luego, no solamente las empresas y los Sindicatos están obligados a trabajar por la capacitación del elemento humano, sino que es responsabilidad de toda la sociedad, las organizaciones públicas y privadas pugnar por la capaci-

tación como un medio ideal para combatir el desempleo.

Distribución Porcentual de los distintos niveles de instrucción de la población de 15 años y más en 1970.

Se aprecia claramente la deficiente instrucción de la misma, el 71.1% engloba personas sin instrucción alguna y aquellas que tienen estudios completos o incompletos; el nivel medio de instrucción representa el 21.5%; el nivel profesional y de postgrado alcanza tan solo el 6.4%; finalmente - el 1% restante esta conformado por personas con algún curso de capacitación para el trabajo, por lo que se refiere a la Delegación, tenemos, que el mayor porcentaje de personas sin instrucción alguna y con primaria completa e incompleta se localizan en las de Contreras 87.39%, Cuajimalpa - 87.27% y Tláhuac 85.11%; la Delegación que guardó menor porcentaje fue la de Benito Juárez, con 55.78%.

En todas las delegaciones el porcentaje de personas con algún curso de capacitación para el trabajo no llega al 2.0%.

POLITICAS DE EMPLEO

El presente apartado pretende mostrar, someramente, las principales medidas dirigidas a atacar el problema del desempleo, - como parte de las políticas generales de crecimiento económico y social en el mundo, incluyendo el caso de México, así mismo se pretende hacer una breve evaluación de los resultados conseguidos.

Antecedentes de las Políticas de Ocupación en el Mundo y sus Resultados.

Los antecedentes más definidos y de gran envergadura en la aplicación de políticas de ocupación en occidente, se localizan a principios del segundo cuarto del presente siglo y fueron condicionadas por la gran crisis mundial de 1929 que provocó un grado de desocupación alarmante en los países desarrollados y en consecuencia en los países subdesarrollados.

De esta forma, frente al grave problema económico y social se generaron las políticas para mitigar la desocupación y destacan entre ellas, la política del "New Deal" (Nuevo Tratado) y el "Keynesismo".

resolver el problema del desempleo, en el período 1945-1965 y arrojaron los siguientes resultados:

a) Países de economía completamente planificadas la URSS, la República Socialista Soviética de Bielorusia y Checoslovaquia, se limitaron a responder que el desempleo no existe en su país, debido a su economía planificada.

b) Países de economía capitalista desarrollada. - Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Países Bajos, Reino Unido, Suiza y Suecia. Estos países han creado uno o varios organismos para planear y coordinar la política de empleo.

Entre las medidas para elevar la demanda de empleo se encontraron las siguientes:

- Política Fiscal. - Reducción de impuestos para estimular la inversión y la producción.
- Políticas Financieras. - Créditos, bajos intereses y ayuda pública directa para promover las inversiones.
- Fondo de crisis anticíclico. - A través del ahorro del presupuesto público.
- Programa de obras públicas. - Esta se lleva a cabo en ciertas épocas para absorber mano de obra.

En Estados Unidos de Norteamérica en el año de 1933, se inician ciertas medidas económicas y sociales denominadas con el término del "New Deal", en forma sintética consistieron en reanimar la economía por medio de bajos intereses, préstamos, medidas para acrecentar la propensión a consumir, inversión en grandes obras públicas, etc. Con todo lo cual generaba ocupación y con ello se elevaría la capacidad de compra de los trabajadores.

En Inglaterra John M. Keynes, como asesor del gobierno Británico, pone en práctica una serie de medidas, las cuales, suscintamente, se referían a cómo evitar el paro masivo y las crisis económicas manteniendo en equilibrio el sistema capitalista a través de la influencia de lo que consideraba como los factores determinantes del nivel de empleo: demanda efectiva, medida en unidades de salarios, el consumo probable y la inversión esperada.

Cabe señalar que existieron paralelos en las políticas de ocupación entre New Deal y el Keynesismo, especialmente en lo que toca a la intervención del Estado en la regulación económica, ello es importante porque anteriormente priva

ba el "dejar hacer - dejar pasar", esto es el liberalismo económico, el cual era un principio muypreciado por los empresarios capitalistas.

Pero ante la eminencia de las crisis económicas y ante la incapacidad de la "regulación automática" de la economía tuvieron que aceptar ese nuevo mandato del Estado aunque con reservas.

Medidas similares se aplicaban en los diversos países europeos, sin embargo, la contradicción era de tal envergadura que no la pudieron superar los países en crisis y dió lugar de todas formas a el paro forzoso y a la desocupación.

Ante el virtual fracaso de las políticas de recuperación económica y de ocupación, se desencadenó en diversos países, un proceso de búsqueda de mercados exteriores para la colocación de sus mercancías y aliviar así su situación, pero los mercados estaban limitados o bien ocupados ya por ciertos países con sus productos. El resultado más claro y manifiesto ante tal situación se expresa en el reclamo alemán de espacio vital, esto es, mercados para Alemania.

El resultado: La Segunda Guerra Mundial cuya acción destructiva no ha tenido precedentes en toda la historia bélica de la humanidad.

Las políticas de empleo a partir de la postguerra.

Al terminar la guerra se fundó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que sustituyó a la Liga de las Naciones, entre sus funciones se encontraba la de promover la cooperación internacional para resolver problemas mundiales de orden económico, social y cultural.

A la ONU se encuentran afiliados 13 Organismos especializados, entre los que se halla, la Oficina Internacional del Trabajo a quien compete la tarea de fomentar, en todas las naciones del mundo, programas que permitan el pleno empleo.

La OIT realizó una serie de encuestas sobre las medidas económicas y sociales adoptadas por los países (12) para

(12) Oficina Internacional del Trabajo. Revista Internacional del Trabajo, Ginebra, Núm. 6-1949, 1-1951, 1-1956, 2, 1956, 12-1970.

- Política de precios. - Fundamentalmente para sostener los precios de los productos agrícolas.
- Políticas de comercio exterior. - Dirigidas a incentivar la exportación de productos, lo cual permite la entrada de divisas e indirectamente promueve la ocupación.

Entre las medidas para atacar el

la demanda se encontraron las siguientes:

- Organización del Mercado de Trabajo: Servicios de Colocación, Formación, Adaptación y Orientación Profesional (servicios de empleos públicos).
- Sistemas de Seguridad Social: En particular el seguro de desempleo.

c) Países capitalistas de desarrollo insuficiente. Los resultados muestran que, en general, los países poco desarrollados -algunos- sólo en los últimos años han adoptado medidas similares en el campo del empleo a la de los países desarrollados, pero sólo parcialmente y en un grado de eficiencia menor.

La evaluación final de las Naciones Unidas, en base a las encuestas realizadas sobre las políticas de pleno empleo

refleja que, a pesar de las medidas tomadas al respecto, no ha habido un interés especial por parte de los Gobiernos en comprometerse a erradicar la desocupación.

"Son tres las razones que tienen los gobiernos para no adoptar ninguna obligación de mantener el empleo por debajo del cierto nivel:

En primer lugar, los economistas no han estado muy acertados en sus predicciones sobre las fluctuaciones de la situación económica originadas, en gran parte, por causas ajenas a la política de los gobiernos;

El segundo argumento se funda en el procedimiento aplicado actualmente para la fijación de salarios. Cuando el nivel de empleo es elevado, las organizaciones de trabajadores presionan bastante en las negociaciones colectivas. En tales condiciones, se considera que, si los gobiernos fomentan el desarrollo de la demanda para elevar el volumen del empleo, el aumento de la demanda puede provocar principalmente un alza de los salarios de los trabajadores que están ya ocupados, más bien para crear posibilidades de empleo para los trabajadores desocupados.

Una tercera objeción presenta especial importancia para los pequeños países exportadores. La adaptación de una norma rígida de pleno empleo, consideran que pueden -- crear posibilidades de empleo para los trabajadores desocupados.

Lo anterior refleja claramente el hecho de que el tener un cierto volumen de desocupados es una necesidad o bien una medida compensatoria de la economía capitalista, sin embargo, también es cierto y revelador lo que el Director General de O. I. T. pronunció en la Conferencia Internacional del Trabajo en 1969 y decía así:

"A pesar de la pobreza de los datos de que disponemos respecto de los países en vías de desarrollo de África, América Latina y Asia, resulta evidente que las condiciones de vida de los trabajadores en dichos países mejoran lentamente en comparación con la situación observada en los países industrializados. En bastantes casos se comprueba que durante los últimos veinte años hubo agravación del empleo, muy amplio su empleo, considerable inflación de los precios y disminución de los salarios reales".

"En mi opinión, los países industrializados sienten una desilusión cada vez mayor con respecto al valor de la ayuda para el desarrollo. Yo no comparto esa desilusión es verdad que los resultados han sido algo desalentadores pero si la O. I. T. ha de continuar estimulando la conciencia social de la humanidad, no puede abandonar. Ello significaría no sólo dejar de cumplir el mandato que se confió a la O. I. T. hace cincuenta años, sino aumentar también la tensión, las frustraciones y la desesperación que pueden conducir al mundo a los países prósperos y a los pobres a otra gran catástrofe" (13)

En realidad, no se puede hablar de políticas de empleo en México, pues la inquietud y la valoración del problema del empleo es reciente.

Sin embargo, si partimos de las políticas de crecimiento económico y social efectuadas por los Gobiernos en las tres últimas décadas (1940-1970) podemos apreciar sus efectos en los niveles de empleo.

(13) Oficina Internacional del Trabajo. - Programa Mundial del Empleo, Ginebra. O. I. T., 1969.

La política de inversiones del gobierno federal ha ido en aumento sobre todo en lo que toca a las obras de infraestructura: comunicaciones, petroquímica, electricidad, etc. Lo cual ha facilitado la actividad económica.

Respecto a la política fiscal, ésta ha sido propicia para el desarrollo empresarial, ello en virtud de la existencia de impuestos sumamente bajos y que al parecer de muchos observadores son de las cargas fiscales más bajas en el mundo, ya que los impuestos federales constituyen sólo el 8% del producto interno bruto.

En lo que toca a la política de fomento industrial ha sido por demás beneficiosa para los industriales, por ejemplo, la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias consideró entre otras protecciones las de fijar exenciones y disminución de impuestos, fijó limitaciones a las exportaciones de materias primas nacionales con el objeto de asegurar el suministro de éstas a las industrias del país y a un precio menor al que se exportan, etc.

La política financiera y crediticia realizada por el Banco de México, S. A., Nacional Financiera, S. A. y la banca

oficial especializada ha efectuado crecientes operaciones de préstamos, subsidios y financiamientos encauzados a fortalecer la industria nacional.

Finalmente, la política educativa se ha ampliado, y en especial cabe señalar la formación para el trabajo, a través de las escuelas y centros de capacitación técnica y el Instituto Politécnico Nacional que, aunque con reservas, han contribuido a la formación de los cuadros técnicos para el desarrollo de la industria.

De esta suerte, el conjunto de políticas mencionadas condicionaron la expansión, modernización y crecimiento de la actividad económica.

En efecto, el crecimiento económico de México en el período 1940-1970, no tiene paralelo en su historia, utilizando como indicador el producto interno bruto a precios reales o de flacionados se tiene que en el período referido creció a una tasa media anual del 6.7%, esta velocidad de crecimiento es considerada, mundialmente, bastante alta.

Sin embargo, el modelo económico adoptado favoreció el

crecimiento y concentración del capital, repercutiendo -
ello en la desigualdad regional del país, en la inequidad,
en la distribución del ingreso y particularmente en el --
agravamiento del problema del empleo.

Toda política de empleo tiene que incidir en las causas o
variables que impiden el pleno o un máximo de ocupación
de otra suerte, si se atacan otras variables no sustantivas,
traerá como consecuencia realizar acciones paliativas que
en última instancia serán inefectivas;

b) Toda política de empleo deberá cristalizarse en un pro-
grama racional que conlleve a acciones eficaces y deberá -
estar integrado como un elemento esencial en el marco de
un plan nacional de crecimiento económico y social;

c) Finalmente, toda política de empleo, deberá tener vi-
bilidad práctica, esto es, se debe tomar en consideración
la situación económica, social y política del país tanto in-
terna como externamente. (14)

El nivel de empleo se halla determinado, por un lado, por

(14) Trejo Reyes, Saúl, Desempleo y Subocupación en México, Revis-
ta de Comercio Exterior, Vol. XXII, N° 5, México, Mayo de 1970.

la naturaleza de la demanda, por el otro, por la naturaleza de la oferta de fuerza de trabajo.

La demanda de fuerza de trabajo está en función, principalmente, del comportamiento de la inversión en cuanto a su monto, composición y orientación.

En efecto, a medida que crece el monto de la inversión, crecen las fuentes de trabajo; por el contrario a medida que el monto de inversión decrece, decrecen las fuentes de trabajo.

En base a lo anterior una de las políticas de empleo ampliamente recomendadas por diversos especialistas es la de aumentar el monto de la inversión, promoviéndola y fomentándola a través de medidas fiscales y crediticias; respecto a esta medida se ha recomendado la preferencia del capital nacional respecto a su importación, pues este último provoca en otras cuestiones, la rigidez de los lazos de dependencia respecto al país acreedor.

Sin embargo, esa política no es condición suficiente para elevar los niveles de ocupación requiere además me-

didadas sobre la composición y orientación de la inversión. (15)

En cuanto a la composición de la inversión que se refiere a la proporción que se invierte en capital físico (maquinaria y equipo) y la proporción que se invierte en salarios (fuerza de trabajo); o sea el capital por hombre ocupado.

En general se tiene que, a medida que crece la inversión en capital físico, decrece la cantidad que se invierte en salarios. Esto provoca una reducción absoluta o relativa en la absorción de fuerza de trabajo, o bien desplazamiento de la misma, pues se sustituyen hombres por máquinas; por el contrario, si disminuye la inversión del capital físico, crece la absorción de fuerza de trabajo.

Esta composición o estructura de la inversión no sólo afecta el volumen de fuerza de trabajo, sino que al incorporar tecnología avanzada, se requiere de personal calificado para su manipulación, provocando una selectividad de la fuerza de trabajo.

(15) González Díaz Lombardo, Francisco. Derecho Social y Seguridad Social Integral, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1970.

En base a lo anterior, una de las políticas de empleo, que han sido recomendadas, es la de promover la inversión en tecnologías intensivas en mano de obra, a través de prohibiciones o de altos gravámenes en la importación y/o utilización de tecnologías intensivas en capital físico; sin embargo, la aplicación de estas medidas no es general, las excepciones serían aquellas actividades industriales básicas que para el crecimiento sostenido de la economía requieren de una alta productividad, verbigracia: industrias metálicas, básicas, fabricación de maquinaria, equipo y herramientas, fabricación de maquinarias, aparatos y accesorios electrónicos y eléctricos, fabricación de -- equipo y material de transporte, petroquímica e industria eléctrica.

La orientación de la inversión, se refiere a la distribución de la inversión por actividades y regiones geográficas.

Las inversiones en actividades improductivas o poco productivas, en general, no benefician al país en su conjunto, pues a la postre constituye un lastre a las actividades

productivas sobre las que recae el peso del crecimiento económico y por ende del empleo. Entre aquellas actividades se encuentran: la producción de bienes suntuarios, comercio y servicios no necesarios, cierto tipo de inmuebles, etc.

Una política que se desprende de lo anterior y que ha sido sugerida, sería el gravar en una proporción mayor este tipo de capitales. (16)

Por otra parte, las inversiones que se concentran en ciertas áreas provocan serias desigualdades regionales, que disminuyen las posibilidades de empleo de las personas nativas de las zonas no favorecidas.

La política que se ha sugerido es la de promover inversiones en otras áreas diferentes a las que tradicionalmente han sido beneficiadas.

La oferta de fuerza de trabajo depende del volumen y estructura de la población.

- (16) O. L. T. - C. I. S. S. Reunión de Mesa Redonda sobre Relaciones entre políticas de empleo, desempleo y seguridad social. Empleo, Desempleo y Prestaciones por Desempleo. Ginebra 1970.

Es obvio y natural que la población influya en la fuerza de trabajo, pues es la fuente de reclutamiento de ésta. Así en determinadas circunstancias, el mayor o menor número de habitantes, la tasa rápida o lenta de su crecimiento y su -- composición pueden acelerar o amortiguar el crecimiento de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, una sociedad que tie ne un número considerable de población puede disponer de una gran cantidad de fuerza de trabajo, pero si la composi ción de esa población respecto a la edad, muestra una estructura desfavorable, esto es, la existencia de una gran cantidad de individuos menores y/o mayores que no están en capacidad de trabajar, disminuirá considerablemente el potencial productivo; por el contrario, si hay un volumen de población bajo, pero hay una cantidad potencial productiva podrá ser elevado. (17)

Los ejemplos nos indican que pueden existir múltiples posibilidades o combinaciones entre el número y composición de la población que pueden, o no, favorecer el poten-

(17) Mesa Redonda, O. I. T. - C. I. S. S. - Nov. 1969. Seguridad Social y Recursos Humanos, Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Secretaría General. México, 1970.

cial de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, existen dos tesis contrapuestas, respecto al papel de la población sobre el empleo. (18)

Una de las tesis considera que el crecimiento de la población produce efectos negativos sobre el empleo, pues aumenta la oferta de fuerza de trabajo, (población en edad ac tiva) la cual difícilmente puede ser absorbida, formándose así, una gran masa de desocupados o gentes de ingreso y que constituyen una carga social. En este sentido, los pa rtidarios de esta tesis sugieren como política el control na tal.

Otra de las tesis señala que el crecimiento de la población puede tener efectos positivos ya que se amplía el mercado interno y por lo cual se incrementa el proceso productivo, lo que a la vez permite una mayor absorción de fuerza de trabajo, por supuesto, esto sólo opera en el caso de que la población tenga capacidad adquisitiva y para ello deberá tener un ingreso suficiente y creciente.

(18) Oficina Internacional del Trabajo, Desempleo y Cambio de Estructura, Estudio de documentos, Nueva Serie, No. 65. Ginebra, 1962. Oficina Internacional del Trabajo. Los Sistemas de Seguro de Desempleo, Ginebra, 1955.

De acuerdo a esta tesis se propondrán políticas dirigidas a la redistribución del ingreso.

Por último, otro aspecto de suma importancia en cuanto a la fuerza de trabajo es su "calidad", la cual es adquirida a través de la capacitación para el trabajo. Pues la fuerza de trabajo al penetrar en el conocimiento del objeto de su trabajo y al aprender procedimientos y manejar instrumentos, se halla en posibilidad de actuar efectivamente en el proceso de producción.

De esta suerte, una política recomendada es la de efectuar la capacitación integral de la fuerza de trabajo.

Para poder realizar las políticas mencionadas repetimos una vez más, es necesario que se implementen en un programa nacional de empleo, el que a su vez deberá estar integrado como un elemento esencial en la estructura de un plan nacional de crecimiento económico y social. (19).

(19) Herrera Gutiérrez, Aldonso. Seguro Social Mexicano, Tesis Jurídica, Gráficas Galeca, México, 1961.

Para esto se requiere de la existencia de un organismo público del empleo, con las suficientes facultades para diseñar, coordinar y ejecutar planes de investigación y de acción a nivel nacional; sin embargo, este organismo deberá estar en relación a otro, el cual deberá coordinar el plan nacional de crecimiento económico y social.

Ciertamente, cada uno de estos organismos efectuará los diagnósticos necesarios y una previa evaluación de las condiciones sociales, económicas y políticas del país y de esta suerte determinará la factibilidad, la extensión y los procedimientos de las políticas nacionales de empleo. (20)

(20) Guerrero Salazar, José L. Bolsa de Trabajo y Seguro de Desempleo. Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo, Número 15, México, 1961.

CONCLUSIONES

1. - Uno de los medios más eficaces entre otros, para "amortiguar" las consecuencias depauperadoras del desempleo y su impacto socio-económico es el seguro contra el pro involuntario.
2. - Es requisito primordial para tener derecho a las prestaciones del Seguro de Desempleo, además de que la persona se encuentre sin trabajo involuntariamente, la inscripción en el Servicio Público del Empleo.
3. - El Seguro de Desempleo debe estar unido a un Servicio Público del Empleo de estructura perfecta, para su buen funcionamiento; sólo a base de una estrecha colaboración y efectiva coordinación entre ambos servicios puede haber eficacia en la protección.
4. - Otro elemento indispensable en una política que tienda al pleno empleo es la formación profesional; formación que puede ser coordinada a nivel nacional por el Servicio Público del Empleo. Aquí hay que recordar que existe una fuerte tendencia mundial a vincular - los sistemas de Seguro de Desempleo, Colocación y Formación - de la Mano de Obra.
5. - La Ley Federal Mexicana del Trabajo del año de 1970 creó el Ser

vicio Público del Empleo, el que funciona desde el 10. de enero 1972, con una Dirección de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pero ésta no funciona debidamente.

6. - En la Carta Magna Mexicana de 1917 se estipula que la Ley del Seguro Social comprenderá el seguro de cesantía involuntaria de trabajo.

7. - La Ley Mexicana del Seguro Social prevé solamente la cobertura de la cesantía involuntaria del trabajo por edad avanzada, terreno en el que tiene un mínimo de asegurados en relación al total de sus pensionados.

8. - Con los fondos que el I. M. S. S. , recibe por concepto de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, cubre la posibilidad de estudiar el otorgamiento de subsidios por desempleo involuntario.

9. - Aunque este procedimiento no es en esencia un Seguro de Desempleo, creemos que bien vale la pena intentar su aplicación en tanto no se establezca un verdadero régimen de protección para el trabajador cesado por causas ajenas a su voluntad.

10. - Pensamos en la conveniencia de realizar campañas a nivel na-

cional, utilizando todos los medios posibles de difusión, para que las personas cultiven su trabajo y no lo dejen por motivos infundados.

BIBLIOGRAFIA

1. - ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Las Relaciones entre las Prestaciones del Seguro de Desempleo
y las Prestaciones otorgadas por otras Ramas de la Seguridad
Social, A. I. S. S., Ginebra, 1956.

2. - COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD
SOCIAL.
Secretaría General "Compilación de Normas Internacionales so-
bre Seguridad Social", México, 1960.

3. - GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO
"Derecho Social y Seguridad Social Integral" publicado por la Uni-
versidad Nacional Autónoma de México. México, 1970.

4. - GUERRERO SALAZAR, JOSE L.
Bolsa de Trabajo y Seguro de Desempleo, Revista del Instituto
Técnico Administrativo del Trabajo, Núm. 15, México, 1961.

5. - HERRERA GUTIERREZ, ALDONSO.
Seguro Social Mexicano, Tesis Jurídica, Gráficas Galeca, Mé-
xico, 1961.

6. - INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
Dirección General, Memoria de Labores de 1970, Datos Estadísticos, México, 1970.
7. - LOYO GILBERTO Y ZAMORA ADOLFO.
En Hispanoamérica, no Seguro de Desocupación Involuntaria, sino Medidas Preventivas de ella, Contribución del Departamento del Trabajo al Séptimo Congreso Científico Americano, México, 1935.
8. - MANUEL INTERAMERICANO DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.
Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Secretaría General, México, 1967.
9. - MESA REDONDA, O. I. T. - C. I. S. S. - Nov. 1969, Seguridad Social y Recursos Humanos, Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Secretaría General, México, 1970.
10. - OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.
Desempleo y Cambio de Estructura, Estudio de documentos, Nueva Serie, No. 65. Ginebra, 1962.

11. - OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Los sistemas de Seguro de Desempleo, Ginebra, 1955.

12. - O. I. T. - C. I. S. S. REUNION DE MESA REDONDA SOBRE RELACIONES ENTRE POLITICAS DE EMPLEO, DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Empleo, Desempleo y Prestaciones por Desempleo. Ginebra, 1970.

13. - ROSA GARCIAMANCO, FRANCISCO JAVIER DE LA.

El Seguro Contra el Desempleo, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, U. N. A. M., México, 1955.

14. - TREJO REYES, SAUL.

Desempleo y Subocupaciones en México, Revista de Comercio Exterior, Vol. XXII, No. 5, México, Mayo de 1970.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

"La Normalización Internacional de las Estadísticas del Trabajo"
Ginebra, 1959.

NACIONES UNIDAS.

"Principios y Recomendaciones relativas a los Censos de Población de 1970". Serie M/No. 44, Nueva York, 1967.

JUSIDMAN DE BIALOSTOZKY, CLARA.

"Conceptos y Definiciones en relación con el Empleo, el Desempleo y el Subempleo. Demografía y Economía" El Colegio de México, 1970, Vol. V, Núm. 3, pp. 269 - 286.

NACIONES UNIDAS.

"Características Económicas de la Población". Manual de Métodos de Censos de Población. Nueva York, 1958, Vol. II Serie F/No. 5/Rev. 1.

ELIZAGA, JUAN C. Y MELLON ROGERS.

"Aspectos Demográficos de la Mano de Obra". C. E. L. A. D. E. Santiago de Chile.

EL DESEMPLEO

I N D I C E

1	INTRODUCCION
3	CAPITULO I "DESEMPLEO. CONCEPTUACION"
35	CAPITULO II "IMPLICACIONES DEL DESEMPLEO"
62	CAPITULO III "DESEMPLEO Y SUBOCUPACION"
76	CAPITULO IV "SUBOCUPACION"
80	CAPITULO V "POLITICAS DE EMPLEO"
100	CAPITULO VI "CONCLUSIONES"
103	BIBLIOGRAFIA