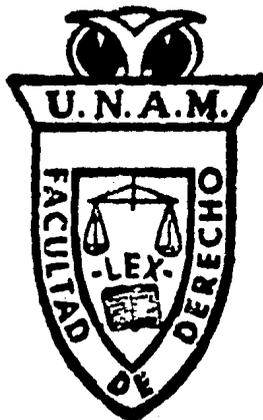


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



ANALISIS SOCIOLOGICO DEL PROBLEMA DEL
DESEMPLEO EN MEXICO Y SUS POSIBLES
SOLUCIONES.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

LUCILA BAÑOS SANTILLAN.

MEXICO, D. F.

1984



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 está 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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ANALISIS SOCIOLOGICO JURIDICO DEL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EN
MEXICO Y SUS POSIBLES SOLUCIONES.

	PAG.
INTRODUCCION	2
CAPITULO I	7
- Consideraciones Generales	8
- Antecedentes Históricos del Problema Ocupacional	13
a) El Problema de la Marginalidad	20
b) La Composición por Edad.	25
c) La desigual Distribución del Ingreso.	28
CAPITULO II	
- Marco Conceptual de los Problemas del Desempleo, Sub- empleo y Marginalidad.	35
a) Analisis Histórico del Sistema Económico Social de -- México.	44
b) La situación actual como causas históricas	53
c) Marco Jurídico del Problema Ocupacional.	61
CAPITULO III	71
- Los sistemas de Seguro de Desempleo	72
A) Principios Generales y Campo de Aplicación del Seguro	82
B) La Necesidad de Protección	84
C) Aspectos Técnicos	89
-Tipos de Sistema de Seguros de Desempleo	96
- Métodos de Financiamiento, Organización y Funciona- miento de la Administración.	103
CAPITULO IV	109
- Políticas de Empleo y Población en México	110
a) Empleo y Crecimiento Demográfico	113
b) Reorientación de la Política de Empleo.	117
CONCLUSIONES	123
- Bibliografía.	131

A MANERA DE PROLOGO

Ya resultan lugares comunes decir que México es uno de los países donde "la concentración del ingreso es una de las más altas del mundo" y que la información estadística demuestra que prevalecen las diferencias abismales entre los grupos sociales privilegiados y los menos favorecidos.

Es que el llamado "modelo de desarrollo" mexicano, no ha generado más que injusticias. Se pretendía que al impulsar a la industria, ésta promovería el desarrollo del país al generar empleos, crear riqueza y reinvertir las utilidades; el resultado después de casi cuarenta años de seguir este intento, fue que se olvidó el desarrollo del campo, la industria no generó fuentes de empleo y sólo se preocupó por acrecentar sus ganancias.

Lo anterior ha dado como resultado que existan en México - datos contenidos en el documento del Plan Nacional de Empleo, entregado a la Comisión Consultiva del Empleo - "Ocho millones de empleados o desempleados encubiertos, 1,400,000 desempleados abiertos y más de 700,000 personas absolutamente sin ningún trabajo e ingreso".

En cuanto al acaparamiento de la riqueza, según el mismo -

documento, el panorama es el siguiente: el 5 por ciento -- del total de familias, que representan medio millón; detentan el 25 por ciento del ingreso Nacional, mientras que el 10 por ciento de las familias más pobres "han visto disminuir sistemáticamente su participación en el ingreso familiar". Por otra parte, el 10 por ciento de las familias -- más ricas aumentó su participación en el ingreso familiar.

El Gobierno Federal al poner en marcha este "Programa Nacional de Empleo" pretendía aminorar los efectos de este fenómeno creando el mayor número de empleos; sin embargo, -- en el documento que hemos citado --que se dió a conocer --- cuando este trabajo casi estaba concluído-- declara sin limitaciones que no le permitirán abatir el déficit de desempleo, pues las medidas sólo permitirían crear 2.5 millones en tres años --de 1980 a 1982-- y la población desempleada y subempleada sería para entonces por lo menos de 10.5 millones de personas.

El precio que el país ha pagado para la industrialización-- ha sido demasiado alto. Se ha sacrificado a la parte más débil de la población y la industria no ha colaborado a la solución de los grandes problemas sociales y esto porque -- la industria ha preferido, desde sus orígenes, la acumulación de la riqueza y no la inversión y desarrollo, mien---

tras el Estado ha estado más preocupado en muchos casos por invertir en las obras de infraestructura que necesitan los industriales, que en las obras sociales que la población reclama.

La crisis de empleo se produjo porque la industria -consentida del régimen- no creció como se esperaba y el campo fue abandonado cuando la atención se centró en la industrialización. En los últimos 30 años, el éxodo de campesinos representa varios millones que acuden a las ciudades en busca de trabajo, con el agravante que carecen de elementos para incorporarse al trabajo calificado, pues ni están preparados ni tienen oportunidad de capacitarse.

La economía campesina se desplomó y sólo ha tenido oportunidad de crecer la agricultura mecanizada y ésta lógicamente con el uso de maquinaria cada vez emplea menos mano de obra ya que a esta última solo le preocupa aumentar sus utilidades y para ello procura disminuir gastos y mano de obra.

Este crecimiento desordenado ha propiciado poca capacidad para dar empleo, tanto en la industria como en el campo. Ha habido crecimiento pero no han crecido las oportunidades de empleo. Mientras el P. I. B. ha crecido por arriba del 6% y la población en razón de un 3.5%, la absorción de ----

mano de obra ha sido inferior al 3% anual.

Una cosa resulta evidente: el "modelo de desarrollo" que se propoici6, fue distorcionado y la política económica aplicada no ha dado los resultados que se esperaban, de ahí que - si se desea enderezar el rumbo, se tiene que abandonar esa- orientación equivocada.

Recientemente el profesor Clark W. Reynolds, de la Universidad de Standford, autor del libro "La Economía Mexicana, su estructura y crecimiento" ha declarado "no hay todavía un - modelo de desarrollo y seguramente no lo habrá durante el - actual sexenio*. Se trata mas bien de una política en busca de definición y de la reconciliación entre verdades y reali- dades".

También dijo que la sola creación de empleos (como pretende el sector patronal de México) no es suficiente para distribuir la riqueza. Para esto se requiere que los trabajadores participen en mayor grado en la distribución de la riqueza- pues en México el 80% de la población solo recibe el 30 o - 40% del ingreso. Es necesario -afirma- que la participación de los sueldos y salarios debe llegar al 80% como sucede en los Estados Unidos de Noerteamérica, pero hacer esto en los países de América Latina, es tanto como propiciar una revo-

lución. Cuando Allende intentó incrementar en un 10% la participación de los sueldos, las compañías transnacionales y la burguesía nacional se aliaron y se produjo el golpe de Estado. Esto quiere decir que el sector patronal sólo está dispuesto a darle participación a sus trabajadores cuando se encuentra harto, o cuando la explotación de los países pobres le permite tratar bien a sus trabajadores nacionales a costa de la miseria de millones de seres humanos.

Este panorama observado en México es el que motivó la elaboración de este trabajo, con el que se cierra una etapa en mi formación profesional.

Creo firmemente que ser abogado en México en el tiempo que vivimos, no solo implica conocer y aplicar el orden jurídico vigente, sino algo más importante, y esto es conocer la realidad, estudiarla, aportar elementos para su transformación con miras a hacerla más justa.

Si uno de los fines primordiales del Derecho es la justicia no podemos permanecer tranquilos mientras el medio social se caracterice por la injusticia.

Si con este trabajo logro aportar algo en la lucha por la justicia social, me sentiré profundamente satisfecha.

CAPITULO I

"Anteriormente el derecho giraba en torno a la concepción privativa, independientemente de la vida social, sin comprensión de ella, mientras que el fundamento del Derecho es ahora una concepción solidaria, integral de la vida de los hombres, basada en un principio de justicia social"

Francisco González Díaz Lombardo.

CONSIDERACIONES GENERALES

El Derecho representa en toda sociedad, el aparato formal-regulador de las relaciones que se generan por los diferentes sistemas económicos.

Puede ser también un medio para propiciar la superación -- del hombre, sobre todo cuando se impone como resultado de la acción de las masas y se logran introducir en los textos legales, obligaciones del Estado para dar solución a los grandes problemas sociales.

Para ello el Derecho debe inspirarse en una filosofía que tome al hombre, en cuanto trabajador, como el eje del progreso humano, como la mayor riqueza que un país pueda tener y no como mercancía sujeta a las leyes de la oferta y la demanda.

El derecho, para ser eficaz, debe ser realista, esto es, - debe sustentarse en las relaciones existentes y garantizar la participación de los sectores productivos. Debe ser el reflejo del comportamiento real de la sociedad y no caer - en el vicio de la promulgación de leyes ideales e intangibles producto de la demagogia, pues entonces se convierte en un aparato ideológico encubridor de la realidad y destinado sólo a justificar relaciones de dominación.

En este estudio acerca del problema ocupacional en México, trataremos de desentrañar la misión que corresponde al Estado, como depositario de la soberanía popular, consciente en la obligación de transformar su estructura normativa -- cuando ésta ya no corresponda a las necesidades mínimas -- que impone el progreso de la colectividad. Se ha de revisar la vigencia y trayectoria histórica que ha sufrido el problema del empleo en nuestro medio; así como buscar dentro de este marco sus posibles soluciones.

Es cierto que debe contemplarse desde el punto de vista de la economía y de la sociología, pero cualquier solución -- que se aporte, debe ser traducida al derecho. No podemos -- negar por otro lado que tiene grandes implicaciones políticas que presionan en la conducta del gobernante según se manifieste el problema.

México figura entre los países latinoamericanos que han -- logrado un crecimiento más rápido y continuado durante un período bastante amplio, pese a lo cual aún ostenta graves distorsiones estructurales cuya corrección exige políticas vigorosas que aceleren la formación de capital y que establezcan las bases necesarias para superar la irracionalidad de la economía y la notoria inequidad en la distribución del ingreso.

Puede estimarse que en la próxima década, si hemos de atenernos a las tendencias previsibles, tocará a México vivir la época más difícil de su desarrollo económico, pues requerirá de un mayor crecimiento hacia adentro para lograr aumentar sostenidamente el ingreso real y para enfrentar inestabilidades internas originadas por presiones inflacionarias y, sobre todo, por el desequilibrio externo resultante de la contracción de los mercados exteriores, o sea, que se ofrecen conjuntamente perspectivas desfavorables -- constantes, derivadas de las condiciones del mercado interno y del desequilibrio externo. Así se presenta la exigencia de formular una política agresiva de fomento a la exportación manufacturera y del incremento y diversificación de la producción para el consumo interno, sobre bases técnicas más adecuadas y con una composición de mayor efecto dinámico que las que hasta ahora persisten, al par se lucha por racionalizar los gastos superflúos de los mexicanos, tanto en el país como en el extranjero. Pero de manera principal, en virtud de que el crecimiento económico -- hacia adentro implica una dependencia cada vez mayor de la demanda interna, la expansión de la ocupación productiva, -- sin olvidar otros mecanismos redistributivos, debe figurar como una cuestión central en los programas y planes que se formulen, los cuales, por cierto para ser exitosos, deben-

tener un carácter mucho más enérgico que los que hasta ahora se han realizado.

Como ha ocurrido en otros países de grado evolutivo similar al nuestro, ha existido una política clara del empleo, ya que la expansión de la oportunidad ocupacional ha sido contemplada más como un resultado del aumento del producto y del incremento y diversificación de la actividad económica, que como un objetivo claramente definido en programas de desarrollo bien delineados.

De este modo, aunque no han faltado medidas aisladas con sentido ocupacional, es evidente que la política económica ha estado orientada cuando menos en principio, hacia la obtención de mayores tasas de crecimiento, sin que colateralmente se creen los mecanismos necesarios para mejorar las condiciones del mercado de trabajo, o cuando menos para evitar el recrudecimiento de los graves problemas que ya lo afectan.

Como quiera que sea, la situación actual ofrece claras evidencias de que el creciente déficit de ocupación, y por consiguiente el bajo nivel adquisitivo de las grandes masas de la población, ofrece una fuente de desequilibrios económicos y tensiones sociales muy próximas a traducirse

en obstáculos prácticamente insalvables para la continui--
dad del desarrollo.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROBLEMA OCUPACIONAL

Hasta hace muy poco tiempo, la literatura económica-social sobre la problemática del desarrollo en nuestro país, concentró los mayores esfuerzos teóricos y empíricos en sus aspectos cuantitativos globales; muy concretamente en el estudio de políticas tendientes a promover un crecimiento sustancial del ingreso por habitante. En tal sentido, los esfuerzos se encaminaron a la búsqueda de soluciones a las dificultades de garantizar una adecuada tasa de crecimiento de la acumulación de capitales (aumento del ahorro interno, clima atractivo para la inversión extranjera, solicitudes de "ayuda externa", etc.); y la necesidad de promover un conjunto de "reformas estructurales" de la más variada naturaleza (Reforma Agraria, tributaria, educativa, de la administración pública, del comercio exterior, etc.), concebidas para crear las condiciones institucionales mínimas a fin de promover el advenimiento de un proceso de crecimiento acumulativo del producto y del ingreso, similar al obtenido por los países capitalistas avanzados.

Dentro de esta visión de desarrollo se dejaron de lado -- otros importantes aspectos como los relativos a la dinámica del empleo, de la distribución del ingreso, de la forma

y distribución del patrón de consumo, etc., dando por sentado apriorísticamente, que el tipo de desarrollo que se promovía, iban a resolver por sí mismo dichos problemas.

Las repetidas lecciones de la realidad histórica, se han encargado de demostrar el carácter parcial, y hasta cierto punto ilusorio, de tales planteamientos y de colocar sobre el tapete una nueva modalidad de análisis, concentrado mas en el tipo de desarrollo y en los graves problemas que está creando, que en el espejismo de las tasas de crecimiento per cápita, de ahí que tienda a surgir una actitud crítica sobre toda nuestro problemática socioeconómica y política que consideramos uno de los más importantes pasos en el camino de su solución. Dentro de esta nueva visión de la realidad, se ubican los estudios sobre la naturaleza y su significado de la dependencia y la heterogeneidad estructural como elementos responsables del envilecimiento del tipo de crecimiento que hasta ahora nos ha sido posible lograr; así como la insistencia creciente en un conjunto de graves problemas surgidos como consecuencias fatales y necesarias de este tipo de crecimiento.

Entre tales problemas ocupan un lugar relevante las tendencias actuales y futuras del empleo (ocupación, desocupación, subempleo), de la desigual distribución del ingreso

y de un proceso que tiende a concentrarlo, así como la --
marginalización creciente de importantes contingentes so--
ciales.

El acelerado crecimiento demográfico que ha experimentado
nuestro país en los últimos decenios, ha tenido como conseque
cuencia el recrudecimiento de problemas que en mayor o me--
nor grado se han reflejado en diversos aspectos de nuestra
economía. Tales problemas cobran mayor importancia relativa
a medida que sus efectos se hacen más evidentes.

Las tendencias demográficas y sus posibles relaciones con--
los problemas de la educación, el desempleo, el subempleo,
el desarrollo económico en general y la marginalización, --
han sido señalados con frecuencia en la literatura especial
lizada. Sin embargo, en ocasiones los autores se ven obliga
dos a circunscribir sus conclusiones dentro de un marco
puramente conceptual, debido a las limitaciones impuestas--
por la escasa calidad y disponibilidad de la información.--
La poca confiabilidad y actualidad de los datos, impiden --
una aproximación a la verdadera dimensión de los problema
mas, sobre todo en lo que toca a la cuantificación del peso
que tienen las variables demográficas, respecto a la influ
encia debida a otros factores de índole económica y --
socio-cultural.

Por otro lado, las implicaciones de la incapacidad de nuestra economía para ocupar a la totalidad de su población, - en condiciones que garanticen un mínimo razonable de productividad y de bienestar, representan sobre todos los aspectos de la vida social, desde el punto de vista de las posibilidades del desarrollo económico un porcentaje alto de la fuerza de trabajo disponible, implica, a la vez, que constituye un derroche factorial, una limitación de la demanda interna que es, a su vez, uno de los factores que -- esgrimen generalmente para explicar las dificultades actuales del crecimiento de la producción y del empleo. Desde el punto de vista socioeconómico es el determinante directo de la marginalidad creciente de grandes masas en la población. En lo político, el problema preocupa cada vez más a los sectores interesados en la estabilidad del sistema, - debido a las tendencias de las últimas décadas, hacia una concentración creciente del empleo y de la precariedad de determinadas zonas, en razón del éxodo campesino hacia éstas, dado que en mayor índice el incremento de las poblaciones urbanas proviene de las zonas rurales; mas aún de las áreas más pobres y de menor capacitación del campesinado, se concentra así en las ciudades, una población poco preparada para hacer frente a las tareas que exige el sector industrial y los servicios ligados a la producción.

Las causas anteriores se refieren al comportamiento de -- fuerza de trabajo. Por lo que respecta a la demanda se --- cuestiona el actual modelo de desarrollo, esto lo encontramos afirmado en una publicación de la CEPAL "por una incapacidad creciente para absorber el aumento de la mano de -- obra, sobre todo en las actividades productivas de bienes- y servicios básicos a niveles razonables de productividad y de ingreso". (1). Tal incapacidad se explica en dicha pu blicación por un conjunto de razones de carácter estructu- ral e institucional, entre las primeras se señalan:

a).- Decaimiento del ritmo de crecimiento y de la tasa de acumulación de capital.

b).- Ausencia de proporciones de las inver- siones destinadas a actividades directamente productivas - que originen empleos estables y permanentes y aquellas - - otras que se orientan a la expansión de la vivienda y la - infraestructura urbana de empleo transitorio y fluctuante.

c).- Alta densidad de capital de las inver- siones en el "sector moderno" que supone montos muy eleva- dos por persona ocupada y, en consecuencia, baja creación- de empleo.

d).- Dedicación de algunas inversiones de- alta densidad de capital a la substitución de actividades-

(1).- CEPAL.- Boletín Económico de América Latina, Vol.X
No. 2, Octubre de 1970, pp.160

pre-existentes en sectores de productividad más baja.

e).- Las presiones que ejercen la desigual distribución del ingreso y la inflación de patrones de consumo de los países industrializados hacia una economía de consumo en gran medida suntuaria.

f).- La incapacidad del sector moderno - - para proyectarse sobre el resto de la economía, actuando - como foco dinámico de desarrollo.

g).- La dependencia tecnológica del exterior.

A los mencionados "factores estructurales" se agregan "limitaciones institucionales", que tienden a agravar mas la situación. Entre estos factores se mencionan: La baja calificación de la fuerza de trabajo; los factores que determinan las formas de introducción del progreso técnico, las - cargas que impone la seguridad social de la mano de obra - que aumenta el costo de los salarios e inclinan las preferencias de los empresarios hacia tecnologías que requieran menores niveles de ocupación, etc.

A este intento de explicar el fenómeno en base a la enumeración de un conjunto de razones más o menos desligadas en

el análisis, se pueden llegar a dos conclusiones primarias:

PRIMERA.- Su carácter fraccionado. La ausencia de un marco técnico general que interrelacione esas distintas razones en busca de la síntesis que nos permita llegar a las causas finales.

SEGUNDA.- Que tales razones dan a la problemática un carácter casi totalmente endógeno, lo cual resulta fuera de toda lógica en el caso de nuestro país, pues al estar ligado a un centro hegemónico del sistema capitalista mundial como lo son los Estados Unidos de Norteamérica, por razones geográficas, esta liga se da en las más variadas -- formas de dependencia. De ahí que muchas de esas causas -- "estructurales" de la problemática, no sean sino innumerables factores "exógenos" y sólo serían endógenos si los consideramos dentro de la gran unidad multisocietaria de la -- que forma parte subordinada: El sistema capitalista mundial.

(2)

(2).- Ceseña José Luis: México en la Orbita Imperialista .
pp.239

a).- EL PROBLEMA DE LA MARGINALIDAD

El sostenido incremento de la población desocupada en forma abierta o encubierta y la proliferación de actividades de escasa o nula utilidad social (cuando no son negativas como la delincuencia) han convertido al fenómeno en uno de los campos de mayor interés y preocupación, tanto para investigadores como para cualquier persona preocupada por los problemas sociales; como resultado de ese interés ha emergido el concepto MARGINALIDAD, que trata de definir, en sus más diversas implicaciones económicas, sociales, políticas, psicológicas, etc., "la condición que frente al resto de la sociedad presenta esa población estructuralmente condenada a no encontrar ocupación estable en condiciones de productividad y de ingreso que le permita gozar de las posibilidades de realización y participación que, aún cuando sólo sea un grado desigual, brinda la organización social a sus demás integrantes." (2) Bis.

El concepto aparece como lo señala un grupo de autores, como el resultado de una comparación entre "una situación de hecho" (3) y un "deber ser" definido por un grado mínimo de participación.

(2) Bis.- José Nun, Miguel Murmis y Juan Carlos Marín.

"La Marginalidad en América Latina.- Pág.18

(3).-IDEM, Pág.21-22

Entendiéndose así el concepto, tienen cabida definiciones de la población marginal que la consideran como aquella de "niveles muy bajos e inciertos que viven en condiciones de mera subsistencia y que está marginada, de hecho, tanto de los beneficios de la sociedad moderna como de las decisiones que la afectan". (4)

Este fenómeno González Casanova lo define como "el marginalismo, o la forma de estar al margen del desarrollo del país, el no participar en el desarrollo económico social y cultural, el pertenecer al gran sector de los que no tienen nada es particularmente característico de las sociedades subdesarrolladas. No solo guardan éstas una muy desigual distribución de la riqueza, del ingreso, de la cultura en general y la técnica, sino que con frecuencia (como es el caso de México) encierran dos o más conglomerados socioculturales, uno superparticipante y otro supermarginal, uno dominante llámese español, criollo o ladino, y otro dominado llámese nativo, indio o indígena" (5)

(4).- Vera José.- Marginalidad y Capacitación de Recursos Humanos. pp 2-3

(5).- González Casanova Pablo.- "La Democracia en México" P. 168

En tal razón nos referimos a los tres tipos de marginalidad existentes.- Uno (tipo A) que define a aquellas poblaciones mantenidas dentro de "la pauta precapitalista" (en la agricultura y fuera de ella) por el sistema en razón de sus necesidades históricas. En tal grupo estarían comprendidas todas las formas de trabajo no asalariados incluyendo a la agricultura de subsistencia, considerada como "un emergente del comportamiento del sistema en determinadas fases de su desarrollo". (6)

El segundo (tipo B), estaría integrado (sobre todo) por -- los considerables contingentes de mano de obra que, rota su situación de inmovilidad, llegan a la ciudad y no consiguen insertarse en absoluto en el proceso productivo, o lo logran solo de modo intermitente y/o en actividades que subutilizan su capacidad previa. Se trata pues, de trabajadores que son libres de vender su fuerza de trabajo (primera condición de trabajo asalariado), pero que no logran una "venta estable de ella". (7)

(6).- José Nun, Miguel Murmis y Juan Carlos Marín.- Op. Cit.
P. 33-34

(7).- IDEM. P. 34

El tercero (tipo C), considera a "la fuerza de trabajo que ya estuvo integrada y que ahora queda cesante de modo permanente y sólo puede conseguir empleos intermitentes y/o - en ocupaciones que subutilizan su nivel previo de capacitación". (8)

En tal contexto, las cifras de la población marginal se -- aproximarían a las del desempleo total (abierto y encubierto), deduciéndose de ello la desocupación friccional que - incluye a aquellos desempleados que salen de un trabajo -- para encontrar otro cierto, y a los desocupados que buscan trabajo por primera vez en categorías ocupacionales en las cuáles existe una demanda de fuerza de trabajo no satisfecha. Si se acepta que estos dos últimos componentes son de poca importancia cuantitativa dentro del desempleo total, - habría de concluir que según las estimaciones para América Latina de CEPAL (9) la cifra de marginalidad en América Latina, incluyendo desempleo abierto y encubierto es de 30% de la fuerza de trabajo, 93 millones de habitantes, incluyendo en esta cifra a las personas dependientes, en el supuesto simplificador de un tamaño medio de la familia, - - igual para empleados y desempleados.

(8).- IDEM. P. 36-37

(9).- Boletín Económico de América Latina.- Vol. No. III
1973, pp. 193.

Tal estimación podría considerarse absoluta por la razón - antes expuesta, de que incluye desocupados transitorios. - La realidad sin embargo, pudiera ser la inversa (10), es - decir, que se subestimara la magnitud del fenómeno, si se considera que el consumo de la población desocupada es satisfecho en buena parte por trabajadores incorporados al - sector capitalista de la economía, lo que, en muchos casos podría reducir el ingreso real de estos últimos por debajo del mínimo marginalizante, situación que sustenta la posibilidad de trabajadores marginales ocupados en sectores de alta productividad.

(10).- Según Desal, "en América Latina, aún en los países mas incorporados, la marginalidad afecta al 50% de la población, alcanzando en algunos países el 70% u 80% de los habitantes".- Citado en Nun y otros,- Op. Cit. P. 7.

b).- LA COMPOSICION POR EDAD

La composición por edades de la población es la que determina el número límite de las personas que pueden participar en el proceso productivo, solo se puede participar en forma productiva a partir de una edad mínima; por lo que, tanto si se tiene un alto porcentaje de niños, la proporción de personas en edad de trabajar es relativamente baja, en México, el número de niños y jóvenes adultos es muy alta: 56.7% en 1970 y 59.9% en 1975, de personas de 0 a 19 años, según se aprecia en la gráfica No. 1.

En las expectativas de cambio para 1985, según algunas consideraciones de la misma fuente, no se puede apreciar cambio substancial en la población a pesar de que se supone una disminución del nivel de fecundidad de un 5% quinquenal; no obstante esta disminución, la relación de personas dependientes solo se calcula un mínimo mas bajo de 2.74% a un 2.66%.

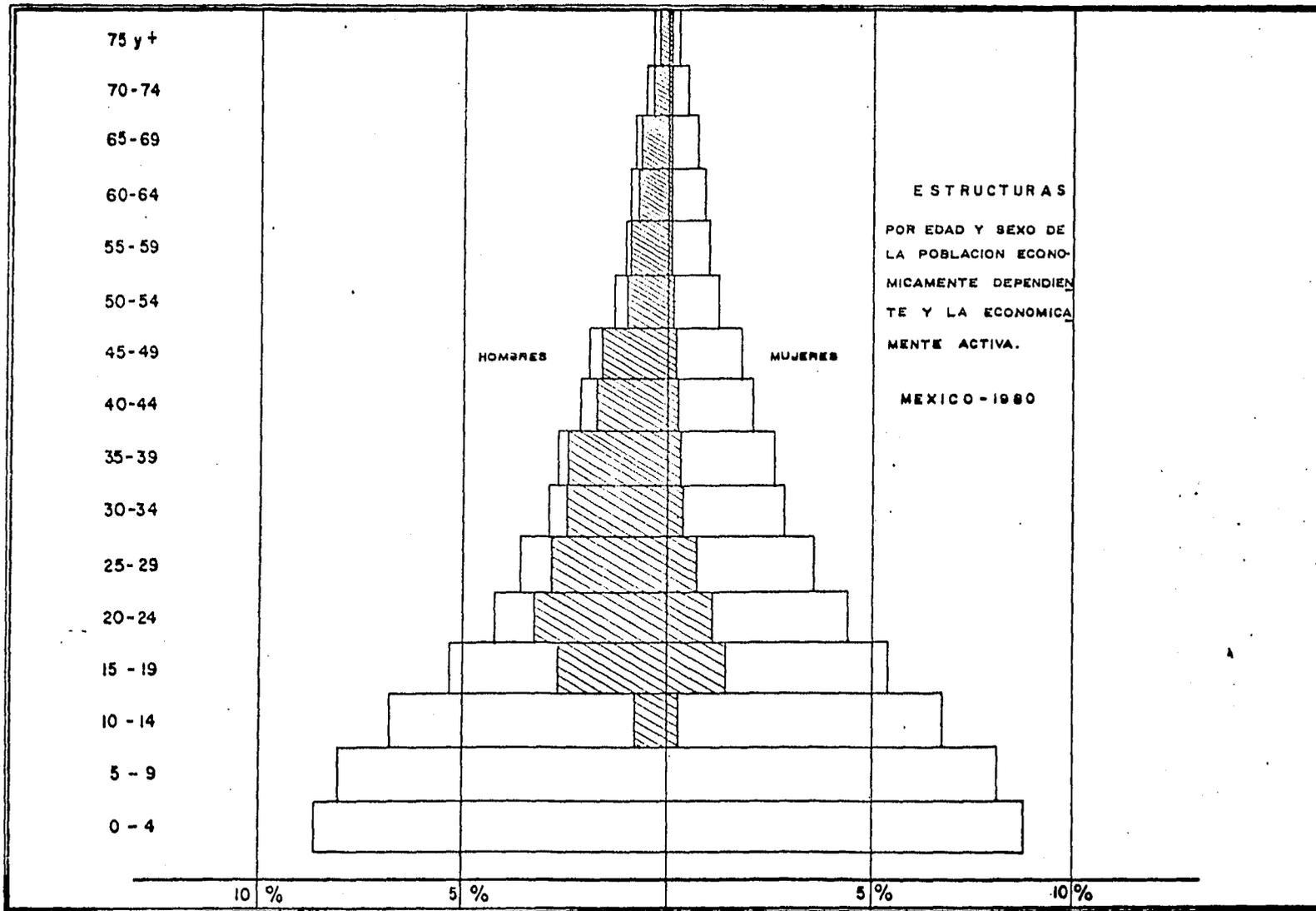
RELACION DE PERSONAS INDEPENDIENTES-POBLACION TOTAL-PEA (11)

Por otro lado resultaría difícil descubrir algún indicio que permitiera detectar algunas modificaciones significati

(11).- Población económicamente activa.

vas hacia un proceso de envejecimiento de la población, ya que el cambio de la proporción de individuos de 65 años o más, es muy leve y resulta en 1975 menor que en 1970. (12)

(12).-Fuente: Alvarado Ricardo, "México, Proyecciones de la población total.- 1960-2000.- Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México 1970-32 pp. 1163-1209.



 POBLACION ECONOMICAMENTE DEPENDIENTE.
 POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

it

c).- LA DESIGUAL DISTRIBUCION DEL INGRESO.

Hasta hace relativamente muy poco tiempo los problemas de la distribución del ingreso fueron mirados con cierto desdén, se pensaba, apoyándose en las experiencias de los países capitalistas avanzados, que el desarrollo económico -- reduciría las desigualdades en forma automática y que, por lo tanto no se debía actuar directamente para corregir una desigualdad excesiva, sino que ésta se reduciría promoviendo el desarrollo.

Estos criterios, típicos del "desarrollismo" optimista de la década de los cincuenta, han sido negados en sus términos mas absolutos por el comportamiento real de nuestra -- economía durante los últimos veinte años, en que subrayan considerables logros en la productividad del factor trabajo, especialmente en los sectores dinámicos, del proceso -- de incremento de la concentración en la distribución del -- ingreso.

Al analizar las causas que determinan esta desigual distribución del ingreso, se mencionan factores a los que se asigna implícita o explícitamente un carácter interno como son: la desigual distribución de la propiedad, las diferencias -- en la remuneración del trabajo, los elevados coeficientes--

de desempleo, las imperfecciones del mercado que favorecen las desproporcionadas ganancias de los comerciantes o que crean una cadena de intermediarios, tanto mas larga y costosa, cuanto mas pobre la clase compradora, el bajo nivel organizativo de las clases populares, el carácter inflacionario de nuestra economía, la inadecuada política impositiva caracterizada por el predominio de los impuestos indirectos sobre los directos, etc.

Como consecuencia, de tal manera de enfocar los problemas a la hora de proponer políticas como ya se ha señalado anteriormente, no se proponen políticas capaces de resolverlos, sino se enumera una lista de "medidas propuestas", generalmente desarticuladas unas de otras, destinadas a combatir cada una de las causas por separado: Contra la desigual distribución de la propiedad, reforma agraria, reforma tributaria, etc.; contra el desempleo, creación de fuentes de trabajo; contra las imperfecciones del mercado, control del mercado, contra la inflación, medidas tendientes a contenerla, etc. Se cae así en un reformismo desarticulado -- que al aislar los problemas unos de otros y del concepto global en que operan, se pierde la visión de la totalidad social y de las interrelaciones que se dan entre sus diferentes planos estructurales.

Otra manera de enfocar las causas de la desigualdad en la distribución del ingreso en un ámbito mas amplio, es la -- que nos ofrece CEPAL, en su citado análisis sobre el pro-- blema, señalándose ahí dos factores que distinguen a la re-- gión Latinoamericana de los países industrializados y que parece haber influido mucho en la desigualdad.

El primero, considerado el mas importante, es la heterogeneidad estructural concepto al que asigna un significado -- fundamentalmente tecnológico, en tal sentido se subraya co-- mo causa principal de la desigualdad distributiva a las -- diferencias de productividad en los distintos sectores -- económicos por razones eminentemente tecnológicas. El se-- gundo factor causal de las diferencias, es la distinta com-- posición del grupo de altos ingresos y de las diferentes -- condiciones en que este grupo funciona, se señalan en el -- siguiente aspecto:

a).- Una mayor concentración de la propiedad en manos privadas en América Latina, en especial en la tierra, pero también en las actividades comerciales, financieras e in-- dustriales.

b).- Diferencias en la forma de organización del sector agrícola (predominio de los propietarios directos so-- bre los administradores generales), con lo cual se subra--

yán los efectos de la llamada "revolución administrativa"-
cumplida en los países capitalistas y apenas iniciada en -
América Latina.

c).- Las altas remuneraciones a los profesionales, en
relación al resto de la población, debido a que la elevada
movilidad del grupo tiende a exigir "estandares" de carác-
ter internacional incluso en lo que toca a sueldos y sala-
rios.

Se observa que en los señalamientos de CEPAL, no se refie-
re a las causas de la distribución desigual en América La-
tina y sólo trata de explicar que es mas desigual que en -
los países industrializados.

Para nosotros el problema es otro, se trata de ahondar en
el conocimiento de nuestra organización social y económica
para tratar de conocer las razones especiales que determi-
nan el fenómeno.

En tal sentido trataremos de tomar como punto de partida -
el concepto de heterogeneidad estructural, se le asigna al
concepto un contenido que deriva su carácter esencial del-
plano socioeconómico (relaciones de producción), pero que
tiene implicaciones en todos los planos de la vida social.

Entendiéndose así la heterogeneidad de la estructura socioeconómica de una colectividad a la presencia simultánea -- dentro de ella, de sectores económicos donde privan relaciones de producción basadas en distintas formas de propiedad de los sectores productivos, que determinan a su vez, -- diferentes grados de desarrollo histórico.

Desde este punto de vista, nuestra sociedad ha sido siempre social económicamente heterogénea, porque a través de toda su historia encontramos en ella la presencia simultánea de las más variadas formas de organización social de la producción, relaciones esclavistas, de servidumbre, precapitalistas, de pequeña producción mercantil, de economía de subsistencia, capitalista, etc. La organización ha -- variado según las distintas etapas del desarrollo, pero no ha dejado de ser nunca una combinación.

Dentro del mismo contexto la heterogeneidad tecnológica no viene a ser otra cosa que la expresión, en el campo de las fuerzas productivas, de la heterogeneidad socioeconómica, -- en base a la necesaria correspondencia entre la organización social de la productividad y sus aspectos tecnológicos.

Por otra parte, una estructura heterogénea da lugar a un --

conjunto también heterogéneo de clases sociales, esclavistas, latifundistas que explotan el trabajo servil o casi-servil de los peones, comerciantes a medio camino del capitalismo, capitalistas propiamente dichos (nacionales y extranjeros) han coincidido en las estructuras sociales, con sus respectivas clases explotadas, en diferentes combinaciones de clases dominantes.

Así mismo la heterogeneidad en la estructura socioeconómica y en la estructura de clases sociales, implica heterogeneidad en los planos supraestructurales jurídicos; (las leyes no son las mismas para los trabajadores industriales que para los trabajadores del campo), ideológicos (capitalistas y latifundistas por ejemplo se diferencian radicalmente en tal sentido); política, etc., explica la desigualdad distributaria o la dinámica del empleo en base al carácter heterogéneo de nuestra sociedad, creemos que es un procedimiento correcto, siempre que se le asigne al concepto su mas amplio sentido de términos sociales y, sobre todo, siempre que no se pretenda explicar esa heterogeneidad en forma metafísica, desligándola de su relación histórica permanente con las formas de desarrollo dependiente que explican su dinámica histórica y que a la vez, son influenciadas y modificadas por ella.

CAPITULO II

"Hoy como ayer, México sólo tiene un conflicto del cual derivan la mayor parte de sus problemas: la influencia económica, social y política de los Estados Unidos".

Gastón García Cantú.

MARCO CONCEPTUAL DE LOS PROBLEMAS DEL DESEMPLEO
SUBEMPLEO Y MARGINALIDAD

Nuestro enfoque considera a los problemas del desempleo, - subempleo y marginalización, como aspectos parciales y específicos de una compleja problemática global que abarca - todos los órdenes de la vida social. Consideramos además - que esa intrincada situación que hoy vivimos, es el resultado de la acumulación histórica de efectos, que ha generado sobre nuestra sociedad el hecho de haber sido integra-- da, y mantenida, durante casi cuatro siglos, dentro de un sistema multisocietario que le ha asignado históricamente roles económicos y políticos concebidos, esencialmente, -- para servir a los intereses del desarrollo de otras sociedades, las cuales han jugado papeles dominantes dentro de dicho sistema. De ahí la necesidad de considerar nuestra propia problemática, así como sus diferentes aspectos especificos, como elementos parciales de una problemática so-- cial mas amplia; la del sistema multisocietario del cual - forma parte, mas concretamente nos referimos al sistema capitalista mundial, concebido aquí como una totalidad es -- tructurada, y al mismo tiempo como una gran formación económica social concreta, que abarca a los países capitalistas avanzados y a los subdesarrollados como elementos pen-

dientes, cuyo desarrollo se subordina a los intereses de dichos centros dominantes y a los requerimientos del mantenimiento del propio sistema.

Tanto desde el punto de vista socioeconómico como tecnológico, dicho sistema presenta una marcada heterogeneidad, la cual se hace evidente a dos niveles de análisis. En el distinto grado de desarrollo de las sociedades dependientes, como ya se ha señalado, es la presencia en cada momento de su historia de sectores productivos del mas variado grado de desarrollo social y tecnológico.

De ahí la necesidad que comienza a encontrar caminos que nos lleven a la construcción de una teoría capaz de explicar el comportamiento, dentro de un sistema de dominación, que es al mismo tiempo heterogéneo y dependiente.

Este problema es, sin lugar a dudas, muy diferente y mucho mas exigente, que el que se presenta en el estudio de las sociedades organizadas en base a un modo de producción único y homogéneo, como el feudalismo o el capitalismo, en efecto, cada uno de estos modelos "puros" de organización social presenta, además del particular conjunto básico de relaciones de producción que define su estructura socioeconómica, un determinado grado de desarrollo de sus fuerzas-

productivas que se expresa en la estructura técnica de la producción. A su vez cada estructura técnica comporta, en su sentido mas general una forma característica de cambiar los factores productivos sociales (naturaleza, trabajo y capital), con la finalidad de crear las condiciones materiales para la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Es en los sistemas desarrollados modernos (capitalismo y socialismo) donde el concepto de ocupación plena adquiere sentido, debido a que tanto el grado relativamente alto de independencia respecto a los factores naturales, como la incrementada movilidad del factor trabajo, que son productos del desarrollo tecnológico, permiten plantearlo como un problema solucionable, dentro de ciertos límites.

El análisis de la problemática del empleo y de la distribución del ingreso dentro de un sistema multinacional heterogéneo y basado en relaciones de subordinación y dependencia de unas sociedades en relación a otras, nos enfrenta a modalidades de comportamiento diferentes y mas complejas que las privativas de las unidades sociales homogéneas; -- trataremos de sintetizar los aspectos fundamentales de -- nuestro caso en particular.

Uno de los aspectos esenciales del funcionamiento del sistema capitalista mundial, es la distribución de roles económicos entre sus diferentes integrantes, es decir la especialización de cada país en determinados procesos productivos organizados y dirigidos a través de un sistema de transacciones internacionales que permiten la integración de la estructura técnica del sistema capitalista concebido como totalidad multisocietaria.

En los países dependientes, ese rol productivo se ha estado limitando siempre a determinados sectores, vinculados directamente a la dinámica del sistema mundial. Hasta hace poco tiempo la tarea esencial de estos sectores fue la producción de bienes primarios exportables, actividad que ocupaba una proporción variable de la población activa, mientras el resto se mantenía, en su mayor parte en el mundo subdesarrollado, dentro de diversas economías de subsistencia. Nos encontramos aquí con un modelo de sociedad constituido por dos sectores. Uno que abarcaba a las unidades productivas de excedentes transferibles, así como su aparato de distribución y abastecimiento interno; el otro marginado del crecimiento, con grados insuficientes de la integración al sector dirigente de la economía social.

Dentro de un modelo de crecimiento del género, el desarrollo posible de las fuerzas productivas en las sociedades dependientes es el que determina el cumplimiento de sus funciones específicas dentro del sistema, de donde resulta que, tanto la dinámica del empleo como las formas concretas de utilización de la mano de obra, se hallasen sujetas a la acción limitante de fuerzas generadas en los países dominantes; en conclusión, el comportamiento de la oferta de trabajo está determinado en gran medida por la dinámica económica y por las decisiones políticas tomadas en los centros hegemónicos.

De ahí que nos de como resultante, que tal distribución internacional de funciones implica de hecho, una determinada distribución del ingreso total del sistema entre los distintos países y entre las distintas clases y grupos sociales de cada país.

De lo anterior se concluye que en las sociedades dependientes y los problemas de dichas sociedades, sólo pueden ser comprendidos si se les analiza dentro del comportamiento histórico general del sistema multisocietario de que forma parte. Así como también señalando que los aspectos específicamente nacionales forman parte de la problemática del -

sistema.

En nuestro país por especiales circunstancias, tanto geográficas y de vecindad con los Estados Unidos de Norteamérica, el problema de la dependencia y las diferentes modalidades de ésta, se han visto a través de toda su historia, desde principio de siglo se empezó y se hizo más intensiva a partir de la postguerra, este nuevo tipo son las inversiones extranjeras. Para ilustrar este fenómeno, nos referiremos a los comentarios del maestro Pablo González Casanova en su libro La Ideología Norteamericana sobre las Inversiones Extranjeras.

1.- "Las inversiones extranjeras tienen como objeto resolver los problemas económicos de los Estados Unidos, relacionados con la sobreproducción y la acumulación de capitales: Sobre inversión, subconsumo, competencia de mercados, desempleo, etc.

2.- La política de inversiones en el extranjero está destinada a estabilizar la tasa de utilidades de las inversiones domésticas, dada la sobreinversión y obtener una mayor tasa de utilidades dada la diferencia favorable de costos en los países subdesarrollados.

3.- La obtención de utilidades, la estabilización de las ya existentes y la obtención de las máximas tasas de utilidades, son la esencia de la práctica de las inversiones.

4.- Los obstáculos de los países huéspedes a las inversiones extranjeras, se refieren a la protección que estos países dan a sus propios industriales (intervención del Estado en materia productiva, de aranceles y tributación proteccionista, control de cambios, etc.) y a los trabajadores para la creación o conservación de un mercado interno o por otras razones de política nacional, social y económica (derecho de huelga, legislación sobre salarios, jornada máxima, etc.) el rompimiento o debilitamiento de estos obstáculos, a través de la intervención del gobierno de los Estados Unidos y de los medios o agentes sociales de la publicidad, es un objetivo que guarda una relación directa con la magnitud también directa de la empresa y de las inversiones colocadas en el extranjero.

La realización de ese objetivo afecta todos los órdenes -- de la vida de los países huéspedes, política, económica, social y cultural tiende a cambiar tanto las fuerzas políticas, sociales, culturales y productivas, así como las relaciones de éstas entre sí.

5.- Las inversiones extranjeras no son un fenómeno puramente económico, sino un fenómeno social integral, cuyos orígenes y repercusiones abarcan toda la vida social de la nación que invierte y de la nación en que se invierte tendiendo a alterar en la forma mas inmediata la totalidad de la estructura económica, social y cultural de los países subdesarrollados.

La posibilidad de una política frente a las inversiones extranjeras, no parece ser una posibilidad puramente económica, sino todo lo contrario, política, social, cultural, -- ideológica, como las inversiones mismas.

La única garantía de una política verdaderamente nacional de control de las inversiones extranjeras, está directamente relacionada con una política interna coherente y que -- tienda a disminuir las relaciones contradictorias internas. De cobrar conciencia de su posición internacional, México debe buscar toda medida económica y política que tienda a fortalecerlo en el interior y frente al exterior. Varias son las medidas para lograr ese fortalecimiento, una de -- las mas importantes, consiste en la mejoría de las relaciones de intercambio, que permitirá a la vez aumentar la capitalización de México y lograr una mayor justicia económica

ca y social, es decir que permitirá incrementar al mismo -
tiempo los capitales mexicanos, los salarios y las fuentes
de trabajo. (13)

(13).- González Casanova Pablo.- La Ideología Norteameri-
cana Sobre Inversiones Extranjeras.- pp. 37

a).- ANALISIS HISTORICO DEL SISTEMA ECONOMICO-
SOCIAL DE MEXICO.

1.- LA DINAMICA DEL EMPLEO EN EL MODELO PRIMARIO EXPORTA-
DOR. (14).

Nuestro país se incorpora directamente al sistema capita -
lista mundial, a raíz de su separación del imperio colo --
nial ibérico. El papel que le tocará jugar dentro de él -
va a estar determinado por dos tipos de factores. Unos li -
gados a la naturaleza del capitalismo durante la época y -
al tipo de exigencias que planteaba su desarrollo en los -
centros dominantes. Otros, a la capacidad interna surgida
de la desintegración de las sociedades coloniales para sa -
tisfacer dichas exigencias.

Al fin de la guerra de independecia, los países europeos -
ya habían consolidado en cierta medida su capitalismo in -
terior y su poder como primeras potencias, alguna de ellas
se empezaban a romper las barreras mercantilistas que obs -
truían su comercio exterior. La búsqueda de mercados para
su producción industrial creciente y la necesidad de mate -
rias primas y alimentos para dicho desarrollo, conllevan -
al triunfo del liberalismo que favorece la formidable ex--

(14).- Córdova Arnaldo: "Problemas del Subdesarrollo Lati -
noamericano. P. 170-177

pansión comercial de dichos países. Nuestro país figuró -- desde el primer momento en esos planes como proveedor de -- bienes primarios y comprador de bienes industriales, acti- vidades que fue posible incrementar, por una parte, debido a la existencia de una dotación de recursos naturales y -- fuerza de trabajo utilizada muy por debajo de su capacidad productiva durante este período y, por otra, debido a la - falta en nuestro país de un sector industrial.

Tal coincidencia de factores permitieron el considerable - incremento del comercio exterior que se operó a lo largo - de todo el siglo XIX y hasta fines de la década de los - veinte. El auge del sector exportador estuvo acompañado, - en cierto grado por inversiones extranjeras (americanas e inglesas), dirigidas en lo fundamental a la construcción - de la base de infraestructura física necesaria para el -- transporte y almacenaje de los productos hasta los puertos de exportación, así como promover el financiamiento y co-- mercialización de dichos bienes.

El desarrollo de las exportaciones trajo consigo, desde el comienzo, un auge paralelo de la demanda de fuerza de tra- bajo que estuvo en sostenido crecimiento a medida que se - incorporaban nuevas áreas a la producción de exportación,-

en cuanto a la reacción de la oferta de trabajo pueden señalarse dos comportamientos; el de las áreas donde la producción es de materias básicas de exportación y el de la agricultura; en ambos casos la actitud inicial de los organizadores de la producción fue servirse de la estructura socioeconómica preexistente, basada en relaciones de trabajo esencialmente precapitalista y de su correspondiente -- tecnología atrasada, la cual demostró durante un tiempo -- una cierta capacidad de adaptación a las exigencias de la demanda mundial creciente, debido fundamentalmente como ya se ha señalado a la existencia de recursos no utilizados a plenitud, con anterioridad en razón de las limitaciones -- del comercio exterior que predominaron durante el período. La primera fuente de nueva mano de obra fue la intensificación del trabajo y la incorporación de trabajadores del -- sector de economía de subsistencia, sin embargo, el crecimiento tendió a concentrarse en determinadas zonas del -- país, de modo que los efectos sobre la economía de subsistencia fueron bastantes desiguales en el plano nacional.

El resultado final de la dinámica de la ocupación, puede resumirse señalando que el crecimiento del sector explotador fue durante un período que nació en las diferentes -- áreas un elemento promotor de nuevo empleo por vía directa

o indirecta. En todos los casos sin embargo, por razones imputables a la dinámica del sistema capitalista mundial - (concentración de la demanda, competencia de otros países productores, utilización de funciones de producción cada vez mas intensivas de capital, etc.), llega un momento en el que el sector no sólo se manifiesta incapáz de absorber nuevos trabajadores, sino que se convierte en un elemento de desocupación, al tener que prescindir de parte de la población previamente empleada.

En algunas áreas, el crecimiento del sector exportador había sido de tal magnitud y sus efectos socioeconómicos relativamente tan difusos, que había resquebrajado en muchas partes las bases sociales y económicas de los sectores de subsistencia. De ahí que el período de auge exportador -- originase un proceso muy fluído de migraciones internas -- desde zonas agrícolas deprimidas, hacia aquellas en desarrollo, y desde ambas, hacia las ciudades donde se concentraron con mayor vigor los efectos consumistas del crecimiento. Este proceso de urbanización había alcanzado ya un moderado impulso cuando se agota la capacidad de absorción de empleo en la economía explotadora y sus sectores concomitantes, momento en el cual el flujo a las ciudades se incrementó considerablemente, no sólo por la inmigración --

ción de los nuevos desocupados a áreas urbanas, sino por-- que el proceso de desocupación de la economía de subsistencia se planteó ahora, como un fenómeno irreversible debido al considerable incremento en las desigualdades entre las condiciones de vida de las ciudades y la miseria de las -- áreas rurales deprimidas. A partir de entonces, el subempleo y el desempleo comenzaron a tener sentido para las -- clases dominantes del sistema, porque el flujo a las ciudades u otras zonas de expansión, de esos crecientes contingentes de fuerza de trabajo, al mismo tiempo que se restacapacidad a otras áreas, comenzaba a crear en las áreas urbanas problemas de toda índole como ya se ha señalado, - - pues estos contingentes iban a jugar un papel de importancia creciente dentro de la coyuntura política.

2.- LA SITUACION DURANTE EL PERIODO DE INDUSTRIALIZACION - SUBSTITUTIVA.

Durante la fase del auge del empleo en las actividades deexportación, el resto de la población ocupada en el sector de la economía monetaria que se fortalecía con el proceso de urbanización, era absorbida, en lo fundamental, por actividades terciarias y, en menor grado por el sector secundario, mas propiamente artesanal e industrial, mientras en el campo se mantenía un importante sector de agricultura -

atrasada.

El fin del crecimiento "hacia afuera", o el dominio del -- sector por empresas de capital extranjero con posibilida-- des de utilizar tecnologías de capital intensivo, determi-- nan la orientación de los recursos internos hacia el merca-- do nacional, dando inicio a un proceso de industrializa-- ción que por haberse dedicado en lo fundamental a producir los bienes que previamente se importaban, se ha venido -- llamando de sustitución de importaciones. En este proce-- so de desarrollo industrial se concentraron durante algúntiempo las esperanzas de solución a los ya graves proble-- mas que planteaba el acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo y de la inexistencia de otras formas visibles de -- crear ocupación.

El problema histórico de México ha sido su dependencia res-- pecto a grandes potencias capitalistas, que ha determinado el curso de su desenvolvimiento, el grado de desarrollo -- que ha alcanzado y las modalidades de dicho desarrollo.

Los factores internos representados por las fuerzas dominan-- tes en la mayoría de los casos han propiciado la acción de las potencias imperialistas, ya sea por la alianza que han hecho con esos intereses, o porque aún sin aliarse a ellos

han contribuido a la realización de sus objetivos por la -
obstinada defensa de sus intereses particulares.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, los grupos oligár--
quicos del país, mediante su influencia en las esferas gu-
bernamentales y por su propia conducta han propiciado la -
colocación de fuertes sumas de capital extranjero, tanto -
en la forma de inversiones directas, como a través de cré-
ditos derivando de ello cuantiosos beneficios directos y -
el fortalecimiento de la empresa privada en México.

La dependencia de nuestro país ha sido lograda por las - -
grandes potencias, particularmente por los Estados Unidos
de Norteamérica mediante la utilización de instrumentos --
diversos: Desde la agresión militar o la amenaza de ella,-
hasta la ocupación pacífica mediante inversiones directas-
y créditos exteriores y sujeción comercial, además de pro-
cesiones diplomáticas, chantajes, intrigas, acciones de cáma-
ras industriales y de comercio, acciones jurídicas, propa-
ganda y publicidad, etc.

La política de dominación de las grandes potencias no es -
un hecho circunstancial o caprichoso, que se deriven de --
los designios de algún gobernante o empresario, sino que -
corresponde a la dinámica del desarrollo del capitalismo.-

De acuerdo con las leyes que rigen al sistema capitalista, los negocios privados van creciendo, se van integrando -- horizontal y verticalmente, para dominar el mercado y lo-- lograr utilidades más elevadas; en ese proceso se extienden-- hacia otros países, apoyados por sus respectivos gobiernos, a los que convierten en servidores de sus intereses, lle-- gando con el mismo propósito a dominar el escenario econó-- mico, controlar las fuentes de producción y los mercados,-- desplazando o sujetando a sus intereses a los empresarios-- nativos, todo con el objeto de lograr sus máximas utilida-- des.

El resultado del proceso es que se produce una creciente -- desigualdad entre el desarrollo de los países inversionis-- tas y los que quedan sujetos a su acción de dominio y ex-- plotación. De esta manera, dentro del marco de desarrollo capitalista unos países se convierten en dominadores y se-- desarrollan mas, en buena parte con la explotación de ter-- ceros países, y otros, se convierten en tributarios, en -- apéndices económicos, en países subordinados que se desa-- rrollan con mayor lentitud y con una economía deformada, -- con escaso desarrollo industrial y con fuertes desequili-- brios internos y sobre todo con sus adeudos con el exte -- rior. En este sentido los instrumentos de subordinación --

económica mas importantes son las inversiones directas, -- los créditos y la sujeción comercial y tecnológica. Esto quiere decir que para los países de menor desarrollo que se encuentran dentro de la esfera de la influencia de una gran potencia, el capitalismo significa necesariamente subordinación, lento desarrollo, industrialización difícil y costosa, escasa capitalización, economía deformada y desequilibrios crónicos de tipo estructural, y como consecuencia de todo ello, bajos niveles de vida para grandes sectores populares. (15)

(15).- Ceceña José Luis.- México en la Orbita Imperialista. P. 240-244.

b).- LA SITUACION ACTUAL

El análisis histórico, que hasta ahora hemos hecho, nos --
permitió poner en evidencia, en primer lugar el estacamiento
del sector exportador y el carácter avanzado e irrever-
sible del proceso de descomposición de la economía de sub-
sistencia, tales procesos han incapacitado considerablente
al sector agrícola para mantener su capacidad relativa-
de absorción de empleo, así como también el proceso de --
industrialización se fue haciendo cada vez menos empleador
para ocupar a la población económicamente activa y como --
consecuencia del comportamiento de los sectores producti-
vos de bienes, se incrementa el desempleo y proliferan ac-
tividades terciarias que aumentan su capacidad del empleo-
sobre el total de la población activa, notable es la proli-
feración de "actividades no especificadas" que nos son en-
lo esencial sino desempleo y subempleo en actividades mar-
ginales.

Trataremos en forma breve el significado de este auge des-
proporcionado de la importancia relativa del sector tercia
rio, mientras decrecen las de primario y secundario, por--
que dicha tendencia, expresa a nuestro criterio, uno de --
los aspectos mas deformantes del tipo de desarrollo que se

cumple en nuestro país íntimamente ligado a los problemas del empleo, de la marginalidad y de la distribución del ingreso que hemos venido tratando.

Comenzaremos señalando que no se trata, como podría parecer de un fenómeno similar al que se ha operado en los países capitalistas avanzados en los cuales, también el sector terciario tiende a crecer mas rápidamente que los demás sectores. Nuestro caso es diferente. En el desarrollo capitalista típico, el sector dirigente del desarrollo fue el sector industrial que creció desde el comienzo, nutriéndose de la descomposición de su mismo crecimiento provocaba en el campesinado. A medida que se cumplía este proceso se iban creando, además, las condiciones para el desarrollo del sector terciado, por una parte, debido al aumento de la demanda de actividades complementarias de la producción industrial (comercio, transporte y otros servicios) y por otra, en razón de que el incremento del ingreso per cápita se tradujo en incremento de la demanda de servicio.

A medida que aumenta el desarrollo, ambas causas tienden a acelerar su acción; la primera debido a la concentración monopolista y el auge de la capacidad productiva impulsaron el aparato de ventas y distribución. La segunda, por la creciente elasticidad al ingreso de la demanda de servi

cios. Los procesos anotados pueden resumirse señalando -- que en el modelo de desarrollo capitalista de los países -- avanzados, las modificaciones en la importancia relativa a la capacidad creadora del empleo de los tres grandes sectores técnicos siguen la secuencia, I, II y III en la cual el crecimiento del sector terciario deviene en cierto momento dominante como consecuencia del desarrollo de la producción material interna, es decir, el crecimiento acumulativo de las fuerzas productivas.

En nuestro país en cambio, la expansión del empleo en el sector terciario, se explica sólo en parte por el desarrollo industrial, todo parece indicar mas bien que parte sustancial del incremento del empleo en los sectores de servicios se opera siguiendo la secuencia que expresa el divorcio entre las actividades terciarias y la producción material y que constituye uno de los caminos mas transitados -- hacia la marginalidad económica y social.

Hemos tratado de enfocar el análisis de los problemas empleo-desempleo, marginalidad y distribución del ingreso -- partiendo de la búsqueda de sus orígenes dentro de la dinámica contradictoria del sistema capitalista mundial, considerado aquí como una formación económico-social concreta --

que incluye a los países desarrollados dominantes y su periferia subdesarrollada dependiente.

El análisis anterior nos permite concluir que los tres mencionados problemas tienen sus antecedentes históricos en las etapas anteriores a la evolución del sistema y expresan, en esencia, aspectos distintos de un mismo problema global: La naturaleza estructural del subdesarrollo.

La conclusión en estos aspectos es obvia, dado por sentado que las elevadas tasas de crecimiento demográfico van a mantenerse durante las próximas décadas (16), así como la tendencia irreversible al incremento de la urbanización, no puede menos que preverse una intensificación de la desocupación abierta y encubierta, la cual tenderá a hacerse cada vez más patente y conflictiva a medida que la hipertrofia deformante del sector terciario se acerca al límite tolerable para la estabilidad del sistema.

Las anteriores conclusiones nos permiten considerar también a la marginalidad como una consecuencia lógica del funcionamiento del sistema. Más aún, si nos atenemos a

(16).- Revista de Información Laboral -STPS.- Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo-1975. P. 2-3

considerar su comportamiento hasta ahora, podría decirse - que la existencia de un "polo marginal" mayoritario y pauperizado es lo que ha permitido tener una minoría privilegiada y defensora a ultranza del sistema.

La situación actual se caracteriza por una pérdida de importancia de la marginalidad rural, por el crecimiento acelerado de la marginalidad urbana de origen rural, por el inicio de un proceso en el que la marginalización de fuerza de trabajo previamente incorporada tienden a crecer, no sólo en nuestro país sino también en sociedades dominantes, este último aspecto puede tener importancia crucial en el futuro, pues podría crear el vínculo que ha faltado hasta ahora entre la clase obrera propiamente dicha y los sectores marginales.

Por lo que se refiere a la desigualdad en la distribución del ingreso, nuestro análisis concluye que el conjunto de causas inmediatas que se enumeraron en forma general para explicar el problema, no son más que aspectos parciales de una misma causa: La naturaleza capitalista dependiente de nuestra sociedad y de su crecimiento.

Las tendencias en la concentración de la riqueza y del ingreso se ven, además, con gran claridad en el sistema capi

talista como un todo, caracterizado por las profundas desigualdades entre sus integrantes.

En el interior de nuestra sociedad, el desarrollo de un sector capitalista dependiente ha exigido históricamente -- como ya se ha visto, la existencia de sectores no capitalistas, lo que contribuye notablemente a acentuar la desigualdad de la distribución.

Por otro lado, la estructura misma del poder, muestra un carácter cerrado de modo que en la toma de decisiones sólo influyen los estratos privilegiados de la población. La -- tendencia ya mencionada con respecto a un supuesto énfasis en el ensanchamiento de la base productiva a costa de sacrificios sociales, ha redundado también en presiones gubernamentales y de la empresa privada que han frenado el -- desenvolvimiento de una acción obrera vigorosa y autónoma, favoreciendo, por el contrario una mediatización sistemática de sus líderes y dirigentes. Aunque esto, sin defecto -- de que la estructura económica y social misma tenga influencia sobre el monto total de la clase trabajadora.

Tomando la situación como dada y sin que con ello se quiera decir que no es posible trascenderla, la desigual distribución del ingreso tiende a crear un círculo vicioso, --

pues el escaso poder adquisitivo de las grandes masas de la población limita la demanda de productos manufacturados a un pequeño sector y al mismo tiempo mantiene la remuneración del trabajador a un exíguo nivel. Así, el consumo excesivo de cortos núcleos de la población que concentran el ingreso, frena la acumulación de capital y no permite disminuir las presiones sobre la balanza de pagos, a la vez que, en virtud de la peculiar composición de la demanda, tal estado de cosas, tampoco estimula la expansión de la producción en masa ni su diversificación, sino que antes bien acentúa la distorsión de la economía y perpetúa la subutilización de los recursos disponibles. De modo que el bajo nivel de vida, al entorpecer el desarrollo económico es al mismo tiempo que su resultado, uno de los factores que impiden superar el atraso. Pero desde luego, las fuerzas sociales en juego están llamadas a desempeñar un papel de primer orden, como siempre ha ocurrido, en la transformación social. Es indudable que ha llegado el momento de adoptar nuevas estrategias de desarrollo que, con una concepción global de la problemática económica y social pugne por un desenvolvimiento independiente en cuya consecución y beneficios participe toda la población.

Sin embargo, en la medida en que la desocupación disfraza-

da masiva tiene un carácter estructural y emana de la forma del subdesarrollo, se lleva a cabo la conformación del capital. Es útil insistir en que sólo puede hablarse de procedimientos resolutorios y efectivos en términos de una política gubernamental vigorosa que permita trascender los marcos en que aquella se sustenta.

c).- MARCO JURIDICO DEL PROBLEMA OCUPACIONAL

Por lo que se refiere a las medidas que puede adoptar el Estado, es evidente que estas deben guardar una estrecha relación con su política económica, y muy especialmente con su estructura jurídico-política. Estas medidas pueden proponerse: mitigar, contrarrestar, suprimir o simplemente frenar un problema determinado. Lo importante en todo caso, es ajustar la actitud del estado en cualquiera de estas manifestaciones, a las exigencias de desarrollo económico y social, basada en una tendencia a la adecuación del orden jurídico. En otras palabras, si es deber del estado promover la solución de los problemas que aquejan al gobernado; entonces éste tiene que encontrar los instrumentos jurídicos que le permitan dar cumplimiento a su cometido.

Para emprender cualquier política que lleve el propósito de atacar un problema de orden social, una vez identificado éste y fijados con claridad los objetivos lógicos y alcanzables, es menester realizar una evaluación previa de las bases jurídicas que permiten al estado tomar las medidas necesarias. De no existir, en última instancia, fundamentos legales o en el caso de que los existentes no permitan una ágil y oportuna intervención, el gobierno está en

posibilidad de promover la creación de nuevos ordenamien--
tos adecuados a sus propósitos. Lo verdaderamente importan--
te para evitar caer en actitudes demagógicas o totalita --
rias, es instrumentar adecuadamente la acción del estado.--
Esta afirmación se traduce en usar adecuadamente los ins--
trumentos jurídicos existentes, transformarlos si son omi--
sos o deficientes, o crearlos si no existieran, pero jamás
permitir que un problema persista por el hecho burocrático
de que no halla una Ley al respecto.

Concretamente en relación con nuestro caso, la participa--
ción del estado en el problema del empleo se encuentra fun--
damentada por el artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo,
norma declarativa que recoge viejos ideales expresados ya--
por los precursores del derecho social.

Esta disposición, en su parte inicial, consigna que "El --
trabajo es un derecho y un deber sociales". Tal afirmación,
no analizada todavía por la doctrina con la amplitud que -
merece, encierra una problemática jurídica digna de profun--
dos estudios.

Veamos primero el postulado contenido en esta frase que --
consigna que el trabajo es un derecho social.

En la época actual, dentro del proceso de desarrollo de -- las sociedades contemporáneas en todo el mundo civilizado, nadie podría negar la validéz de esta afirmación categórica. Sin embargo de nada nos sirve la simple declaración si no precisamos su naturaleza, su contenido y sus alcances.

Por lo que respecta a su naturaleza, es induditable que es te principio pertenece al campo del derecho social, de reciente categoría dentro de la clasificación tradicional de las ciencias jurídicas, que pretende contener las nuevas - manifestaciones de la vida colectiva de los pueblos, que - son a la vez el resultado del ajuste necesario durante muchos siglos de injusticia social. "El derecho a trabajar"- debe considerarse el vértice que sugiere la estructura nor mativa de una conducta política, que se proponga verdadera mente el establecimiento y disfrute de la justicia social.

Por otro lado, para desentrañar el contenido y los alcan-- ces del principio analizado, hemos considerado necesario - auxiliarnos de la teoría general de las obligaciones del - derecho civil, a efecto de recordar que frente al derecho de referencia debe existir un deber correlativo y en conse^g cuencia, un sujeto activo y un sujeto pasivo de esta obli- gación.

Entonces, como puede apreciarse fácilmente, lo que omitió señalar nuestro legislador, precisamente a quién corresponde el deber y quién es el creador del derecho, así como la definición clara del contenido y los alcances de la obligación.

A nuestro juicio corresponde a la persona, en su carácter de gobernado el derecho a que se refiere el artículo analizado, y éste debe hacerse consistir en "el derecho a trabajar" nominación que usaremos para distinguirlo del "derecho al trabajo", que tiene una íntima relación con el principio de inamovilidad o estabilidad del trabajador en su empleo. El primero, como apuntamos anteriormente, corresponde a toda persona en condiciones de desempeñar un trabajo, independientemente de su calidad de trabajador, y existe aún antes del establecimiento de una relación de trabajo, y el segundo, es un derecho que nace ante la presencia de una relación laboral, es inherente a la condición misma del trabajador y se ejercita siempre contra un patrón determinado. Al respecto se ha llegado al extremo de darle carácter de derecho real al "derecho al trabajo" mediante la utilización de fórmulas, "propiedad del empleo" o estableciendo una equivalencia entre el principio de inamovilidad y el estado de posesión. Para que esto fuera válido en

nuestro medio, habría que rediseñar nuestro derecho al empleo añadiéndole características que permitieran enajenarlo, cederlo, heredarlo, etc. En este orden de ideas, concluimos que "el derecho a trabajar" corresponde a todo ciudadano con posibilidades físicas y jurídicas de desempeñar una tarea, y su ejercicio procede no frente al patrón, sino frente a la sociedad, o mejor dicho, frente al estado - en su calidad de mandatario de la sociedad.

Identificado pues el sujeto pasivo de esta obligación, procede determinar el contenido y los alcances del deber.

Si el ciudadano tiene "el derecho a trabajar" frente al estado, éste tiene el "deber de procurar los medios para que aquel trabaje", en otras palabras, el contenido de esta -- hipótesis jurídica consiste en la obligación insoslayable del estado en coordinar los recursos a su alcance para suprimir el desempleo, para dar ocupación a todos los ciudadanos y no tan sólo a aquellos que ejerciten su "derecho a trabajar", sino a todo aquel que no presente imposibilidad física o jurídica para hacerlo. Esto último, en razón del postulado que se contiene en la segunda parte de la frase analizada.

Recordemos al efecto, que la declaración completa dice: --

"El trabajo es un derecho y un deber sociales". Si hemos visto lo que debe entenderse por trabajo como derecho social, pasemos al análisis de lo que significa trabajo como deber social.

Ajustándonos a la mecánica utilizada, desentrañemos primero a quién corresponde el deber y en que se hace consistir, para pasar inmediatamente a determinar quién es el acreedor y cual es el contenido del derecho correlativo.

El trabajo como deber, es la obligación de trabajar siempre que para ello no se tenga alguna causa excluyente de carácter físico o jurídico.

Las sociedades modernas no pueden, no deben tolerar la ociosidad y el desperdicio, este fenómeno es causa y efecto de un conglomerado que acusa graves desajustes en el orden económico, cultural y moral de los pueblos. Caracteriza a la sociedad enferma. Es, sin lugar a dudas, un fenómeno patosocial. En tal virtud, la disposición que impone al ciudadano el "deber de trabajar" encuentra plena justificación filosófica, económica y sociológica.

Lo anterior no contradice en realidad lo dispuesto por el artículo 5° Constitucional, sino que rompe definitivamente

con su esencia liberal. Es cierto que debe respetarse el derecho del hombre a seleccionar libremente su actividad y más aún a negarse a trabajar sin la justa retribución, pero esto no debe confundirse con el derecho a volverse una carga social o un obstáculo para el desarrollo.

En cualquier organismo social, por elemental que sea, como la familia por ejemplo, los miembros que han cumplido cabalmente con las obligaciones que impone un propósito conjunto, están en aptitud de exigir a los morosos el desempeño de un cometido que coadyuve a lograr la mejoría de la colectividad.

Nuestro país requiere el trabajo de todos los mexicanos, cualquiera que sea su nivel de capacitación. La existencia de un amplio sector desocupado involuntariamente ya distrae recursos cuantiosos, tangibles e imponderables, como para soportar también el desempleo intencional.

En tal virtud, es preciso aceptar, que en nuestro medio y en nuestra época, la sociedad es legítima acreedora del derecho a exigir el trabajo de cualquier ciudadano que esté en posibilidad de realizarlo, y que esta facultad ha de ejercitarse por conducto del estado, representante soberano del interés social.

Nuestra economía en desarrollo, acusa la creación mínima - de 700,000 empleos anuales, lo que no es ni remotamente su ficiente para absorber el número de personas que en el mis mo lapso adquirieran la categoría potencial de trabajador, - lo que indica que la atención a los desempleados debe cla- sificarse por lo pronto en dos categorías en cualquier pla- neación futura: el desempleo actual y el que necesariamen- te arrojará el desajuste entre el crecimiento de plazas -- vacantes frente al crecimiento de la fuerza de trabajo po- tencial.

De todas formas, lo indicativo es que el porcentaje de de- sempleo irá c aumento y que resulta imprescindible enton- ces fijar con mesura las bases realistas que faculten al - estado frente al problema.

En otras palabras, en las circunstancias actuales la preo- cupación del gobierno debe ser tanto resolver el desempleo como evitar que éste siga creciendo. Estamos frente a la - necesidad de cumplir la obligación consistente en dar ocu- pación a todos los mexicanos, comenzando por lo pronto con establecer una política de empleo que cubra por lo menos - los siguientes aspectos.

-El establecimiento de medidas restrictivas diri

gidas a los participantes en el proceso de la -
producción, con el propósito de combinar adecua-
damente los conceptos de tecnología, capital, -
re inversión, recursos humanos y organización --
del trabajo en un afán de alcanzar los máximos-
niveles de ocupación y productividad.

-Entre tales medidas podríamos mencionar, como -
ejemplo, un control más efectivo de importación
de tecnología, así como un verdadero control de
las inversiones extranjeras y sus utilidades, -
una mas adecuada capacitación de los recursos -
humanos en la industria, etc.

-Procurar en forma decidida el fortalecimiento -
de la industria nacional, particularmente en --
aquellas empresas que sustituyan productos de -
importación de insumos locales, o finalmente de
aquellas que requieran un gran volúmen de ocupa-
ción de mano de obra.

-Establecer una política de orientación de la in-
versión pública y privada, así como la reinver-
sión de las utilidades, que considere fundamen-
talmente nuestra realidad geográfica, social y

económica a efecto de lograr el máximo aprove--
chamiento de los recursos naturales y mantener
un efectivo control de los movimientos migrato-
rios internos.

CAPITULO III

" El trabajo es el primer valor de la vida Social"

" La Justicia Social es el mejor instrumento para alcanzar la paz Universal.

Mario de la Cueva.

LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESMPLEO

Como métodos preventivos en la campaña para eliminar la pobreza, las medidas de seguridad social han llegado a ocupar un importante lugar en la moderna legislación social. A ella se acude hoy en día para atenuar la repercusión desfavorable de nuevos riesgos sobre la vida del trabajador, se menciona al desempleo como uno de los mayores riesgos que debería cubrir toda legislación moderna de seguridad social.

Para luchar contra el desempleo, hace ya muchos años que en algunos países existen regímenes de seguro de desempleo. Sin embargo, el uso de técnicas de seguridad social en relación con esa contingencia ha evolucionado mas lentamente que en el caso de otros riesgos.

En nuestro país aún no se ha tomado disposición alguna para proteger a los trabajadores contra las consecuencias del desempleo.

Desde el punto de vista humano, las consecuencias del desempleo son, desde luego, evidentes; sin embargo nunca se insistirá bastante sobre las mismas. Para el trabajador y su familia que las sufren personalmente, pueden constituir una

catástrofe aún en el caso de que la incidencia de desem-
pleo sea relativamente débil en el conjunto del país. Cuan-
do el sostén del hogar cesa en su empleo, las familias que
han logrado ahorrar algún dinero, para hacer frente a días
difíciles pueden recurrir a sus reservas durante cierto --
tiempo. Pero la realidad nos dice que la gran masa de asa-
lariados no disponen de un saldo positivo suficiente y cong-
tante, entre sus ingresos y gastos, que permita economizar
lo necesario para subsistir, siquiera durante cierto tiem-
po, en caso de falta de empleo.

Si no existen instituciones de asistencia social y si los
poderes públicos no le ayudan, el desempleado y su familia
se verán obligados a contraer más y más deudas, a conver-
tirse en una carga para parientes, amigos o a restringir -
sustancialmente su nivel de vida.

Para el trabajador, las personas a su cargo, las consecuen-
cias inmediatas de una reducción del nivel de vida a causa
del desempleo puede traducirse en un menor consumo de ali-
mentos, aplazamiento de la compra de bienes necesarios, a-
la larga si el desempleo persiste estas consecuencias pue-
den provocar una depresión moral, mala salud, disminución -
de la aptitud profesional, probable desmembración de la fa

milia, y en algunos casos corrupción y delincuencia. Así -
pues al cabo de cierto tiempo, no será solamente el desem-
pleado y los suyos quienes sufran por la pérdida del ingre-
so, sino que los perniciosos efectos de esta situación pue-
den a su vez repercutir en la comunidad a la que el desem-
pleado y su familia pertenecen.

En efecto, ningún grupo social entre cuyos miembros se ---
cuenten con un considerable número de desempleados pueden
ser una colectividad próspera. Desde el punto de vista eco-
nómico la mano de obra ociosa representa un desaprovecha-
miento patente de los recursos productivos de la nación. -
Por otra parte la disminución del poder adquisitivo que --
sufren los desempleados puede reducir fuertemente la deman-
da de productos, reducción que puede acarrear un nuevo re-
troceso de la producción y del empleo.

Desde el punto de vista social, la angustia, la mala salud
y el descenso general del nivel de vida que padecen las fa-
milias de los desempleados ejercen inevitablemente efectos
nocivos en el resto de la población si el desempleo adqui-
re ciertas proporciones, puede ser un peligro para la es-
tructura social del país.

Examinaremos aquí las diferentes formas que reviste el de
sempleo, en relación con las medidas que pueden tomarse -
para atenuar los efectos.

a).- En primer término y quizá sea ésta la forma más temi
ble cabe mencionar el llamado desempleo "Generalizado", -
en "masa" o "abierto", que puede decirse que existe cuan-
do una proporción importante de la mano de obra de un ---
país, "más del 5%", se encuentra sin trabajo. Por lo que
se refiere a los trabajadores personalmente, la gravedad-
de este tipo de desempleo no consiste únicamente en su --
grado de importancia, sino sobre todo en el peligro que -
la carencia de empleo persista durante largo tiempo. La -
causa de esta clase de desempleo radica generalmente en -
una deficiencia o inestabilidad de la demanda general glo-
bal de artículos por parte de los consumidores nacionales
de los compradores extranjeros, de los inversionistas o -
del gobierno. En el pasado, éste tipo de desempleo ha ten
dido a manifestarse y a agudizarse a intervalos que podrían
considerarse cíclicos.

b).- En segundo lugar, otro tipo de desempleo se describe
con frecuencia con el nombre de "friccional", que resulta
generalmente ya sea por modificaciones técnicas introduci

das en la estructura de la producción, que, en ciertos ofi--
cios privan a los trabajadores de su empleo, o bien brus--
cas fluctuaciones en la demanda de determinadas clases de--
productos o servicios.

Así, pues, este desempleo refleja generalmente un desequi--
librio entre la oferta y la demanda de trabajadores de ---
ciertas profesiones. Por regla general trátase de una si--
tuación pasajera que sólo afecta a determinadas ramas in--
dustriales, y el desempleo resultante no es normalmente de
larga duración. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que--
en una economía dinámica y en proceso de expansión se ope--
ran continuamente cambios y transformaciones que por lo --
tanto, siempre existirá cierto volúmen de desempleo fric--
cional que irá surgiendo sucesivamente en diferentes indus--
trias.

c).- Un tercer tipo de desempleo es el denominado "estacio--
nal", como su nombre lo indica, es una forma de desempleo--
que tiende a manifestarse periódicamente en determinados -
meses de cada año y a desaparecer al pasar de una a otra -
estación. Por lo común, es consecuencia de la situación a--
que se enfrenta a determinadas épocas del año el proceso -
de producción de ciertas industrias o de oscilaciones esta

cionales en relación con la demanda de algunos artículos. -- En consecuencia, el desempleo de este tipo, a diferencia de las otras dos clases de desempleo, es particularmente característico en la producción agrícola y, por consiguiente, -- prevalece o por lo menos, causa mayores trastornos en países subdesarrollados como el nuestro.

d).- El cuarto y último tipo de desempleo, tiende a manifestarse en países en proceso de desarrollo o no industrializados en el que se conoce con el nombre de "Subempleo". Trátase a menudo de un fenómeno que aparece con frecuencia en regiones cuya densidad de población es excesiva con relación a la superficie de tierra cultivable, y en las que el volumen de los capitales disponibles es insuficiente. Es posible que la mayoría de los trabajadores de países que padecen subempleo ejerzan una actividad remunerada, pero lo cierto es que buena parte de ellos sólo pueden hablar de -- trabajo durante parte de la jornada. En general su rendimiento y remuneración per-cápita son pues muy inferiores a los que podrían ser si la mano de obra estuviese empleada -- la jornada completa. Aunque el subempleo tenga a veces carácter estacional, su tendencia general es a hacerse crónico.

Este problema obedece principalmente a tres factores:

1.- Trabajo de tiempo parcial.

2.- Bajos ingresos.

3.- Baja productividad.

1.- La primera forma conocida como subempleo visible o --- abierto, afecta a los trabajadores que por diversas causas como ya se ha señalado no pueden dedicar a sus labores más que una parte del tiempo en términos del día, semana, mes o año. Es en el campo donde se da con mayor frecuencia debido en primer lugar a problemas de tipo estructural como los que se derivan del régimen de tenencia de la tierra, créditos insuficientes, inasistencia técnica, falta de --- irrigación, estacionalidad de los cultivos, etc. Por otro lado los niños, las mujeres y los ancianos, por razones de carácter físico difícilmente pueden dedicar sus labores a jornadas completas.

2.- La segunda forma de subempleo también conocida como -- "Subempleo Disfrazado" o "Encubierto", obedece a los bajos ingresos y afecta tanto a los trabajadores del campo como a los urbanos, principalmente a los que trabajan por cuenta propia (con exclusión de los profesionistas independientes), en esta forma de subempleo influye en gran medida el

exceso de oferta de mano de obra, la baja calificación de los trabajadores, y la desorganización del mercado de trabajo.

3.- La tercera forma de subempleo es la que afecta a las personas cuya ocupación tiene niveles muy bajos de productividad, o sea que de hecho, podría prescindirse de su producción sin que resultara afectado el total de la producción nacional.

Cualquiera que sea el tipo de desempleo el trabajador a quien la pérdida de un empleo priva de su remuneración habitual necesita hallar otra forma de ingreso. Pero la naturaleza del fenómeno económico que haya provocado el desempleo repercute en su duración, análogamente, la posibilidad de proteger a los trabajadores mediante medidas de seguridad social, el costo de esta protección, sus modalidades administrativas, así como sus formas dependen en última instancia, del tipo de desempleo de que se trate.

Procurar una fuente de ingresos a los trabajadores sin empleo no debería constituir, ni en realidad puede ser, naturalmente, la única, ni siquiera la principal arma utilizada por los países para combatir los males a que da lugar -

el desempleo. El seguro de desempleo no es, en general, -- sino un medio para aliviar los efectos del paro. Es evidente que el pago de prestaciones durante un período de crisis puede contribuir sensiblemente a mantener el poder adquisitivo de los trabajadores y a contrarrestar así una baja persistente de los niveles de la producción y del empleo. Pero a pesar de ello, el seguro de desempleo apenas puede significar un aporte relativamente pequeño al tratamiento de este mal social, es decir, la reducción o abolición del desempleo. Es este un punto que debe comprenderse claramente para evitar que el seguro de desempleo o cualquier otro sistema de asistencia análogo sean considerados por sus -- méritos, como panacea capaz de resolver el problema del -- desempleo por sí solos.

No entra en nuestro marco de análisis las diversas medidas que puedan adoptarse como parte de un vasto programa de lucha contra el desempleo. Nos basta con mencionar aunque pueda parecer reiterativo, que entre las medidas, las que pueden tomarse en materia de política fiscal, financiera y de inversiones, en relación con la preparación y fomento de programas de formación profesional, colocación y con respecto a inmigraciones, emigraciones y población. El pago de prestaciones en caso de desempleo, constituye en cierto modo un simple complemento de los mas amplios elementos de un programa nacional contra el desempleo. El mayor servicio que la sociedad puede prestar al desempleado es procurarle un trabajo remunerado, y no abonarle un subsidio de desempleo. La ociosidad puede desmoralizar aún cuando se compense en parte al desempleado por la pérdida de sus ingresos normales.

En este mismo orden de ideas, conviene señalar también que un sistema de prestaciones de desempleo no puede funcionar fácilmente por sí mismo. Por el contrario, ha de aplicarse conjuntamente con otros programas que tiendan directamente a reducir el desempleo, tanto desde el punto de vista administrativo como del de financiamiento, para que un sistema de prestaciones de desempleo funcione con éxito ha de ir necesariamente acompañado de medidas económicas positivas que --

tiendan a evitar el desempleo en masa, así como de una organización eficaz para la colocación de los desempleados.

El principal objetivo de todo sistema de seguro de desempleo debe consistir, en suma, en la supresión de las consecuencias personales y humanas del desempleo. Debe considerarse como una medida preventiva que permita atacar las causas del desempleo o reducir su volúmen, a pesar de sus limitaciones, en el grado de su eficacia, un sistema de seguro de desempleo es indudablemente un elemento valioso que conviene incluir en el programa de desarrollo social de cualquier nación, dada, la forma en que puede aliviar la carga que representa el desempleo sobre los trabajadores.

A) PRINCIPIOS GENERALES Y CAMPO DE APLICACION DEL SEGURO.

La importancia de los factores que influyen en las decisiones sobre el alcance de la protección varía según se trate de un régimen de seguro obligatorio, de un facultativo, o de un régimen en que el derecho a prestaciones no dependa del pago de cotizaciones. El seguro obligatorio, plantea el problema de determinar las categorías de trabajadores de quienes se requerirá su afiliación al sistema. En el seguro facultativo se plantea la cuestión de elegir las ca-

tegorías de trabajadores que podrán acogerse a él. En -- cuanto a los regímenes no contributivos, el único proble_{ma} consiste en decidir qué grupo de personas podrán te-- ner derecho a prestaciones en caso de desempleo. En con-- secuencia, los factores precitados, en virtud de cada -- uno de estos tres diferentes sistemas, deberán examinar-- se por separado.

Determinar las categoría de trabajadores que deban gozar de protección es una de las grandes cuestiones de prin-- cipio que han de quedar resueltas al poner en práctica -- un régimen de prestaciones de desempleo. Casi sin excep-- ción, el sistema que se adopte habrá de excluir de su -- campo de aplicación a una parte, por lo menos, de las -- personas sin trabajo, trátase de una necesidad ineludi-- ble, aunque sólo sea para trazar una línea divisoria que excluya de la protección a las personas cuya inactividad sea ajena al desempleo.

La mayor o menor necesidad de protección de los diversos grupos de trabajadores, así como ciertas consideraciones de carácter financiero y administrativo, son los princi-- pales factores que han de tenerse en cuenta al delimitar los grupos de personas que deberan estar protegidos con-

tra el desempleo. Trataremos de ver la influencia de estos diferentes factores en la definición y alcances de la protección.

B) LA NECESIDAD DE LA PROTECCION

La necesidad de la protección que experimenten los diversos grupos interesados es, evidente, el criterio que debe aplicarse en primer término. A primera vista, la idea sería que todas las personas expuestas al riesgo del desempleo estuvieran protegidas. En teoría, existe un desempleo en potencia en toda persona que se halle al servicio de otra, es decir, en cualquiera que trabaje en virtud de un contrato de empleo, puede ser despedido tarde o temprano por una de las partes, si es el empleador quien decide rescindirlo, el empleado al menos, en aquel momento, se encontrará sin trabajo. De ahí se colige que todo régimen general debería proteger en principio a todas las personas que trabajen bajo contrato, ya que, por definición cada una de ellas puede tener un día u otro necesidad de protección.

Evidentemente, esta necesidad de protección no es experimentada con igual intensidad para todos los trabajadores.

Algunos empleos son muy estables y las personas que los ocupan corren un riesgo remoto de quedar sin trabajo involuntariamente. La situación de los empleados en sí es más estable, que la de los obreros. Ciertas categorías de empleados, especialmente los del estado o de las empresas en que el principio de antigüedad en el servicio constituye un factor de estabilidad, no corren prácticamente ningún riesgo de desempleo. Por el contrario, los obreros ocupados en industrias sujetas a fuertes fluctuaciones en la demanda de sus productos, o a una disminución estacional de su producción, se hayan particularmente expuestos al paro. Respecto de los demás trabajadores el grado de exposición al riesgo de desempleo varía considerablemente entre el obrero que ocupa un empleo absolutamente estable y el que no sabe si perderá su trabajo de la noche a la mañana.

Si el seguro no es obligatorio para todos los trabajadores la preferencia absoluta debería concederse en principio a los oficios en que la estabilidad del empleo es más problemática y en los que, por consiguiente tienen los trabajadores mayor necesidad de protección. Asimismo si algunos grupos han de quedar excluidos del seguro, debería serlo, según el principio de necesidad de protección, aquellos -

en que el empleo se caracterice por una estabilidad superior a la medida.

La aplicación de este criterio es más complicada en el caso de los trabajadores empleados a tiempo parcial: A saber, los obreros estacionales, los que generalmente sólo trabajan durante algunos días de la semana o en empleos intermitentes, los trabajadores ocasionales, etc.. Parece a primera vista que estos trabajadores tienen una necesidad absoluta de protección y que es imperativo incluirlos en el seguro, Sin embargo no puede formularse una conclusión tan absoluta.

Evidentemente, el seguro no puede ofrecer sino una protección relacionada con el empleo que ocupaba normalmente el trabajador antes de que surgiera el paro. Si este empleo había sido solamente parcial o irregular, el seguro no puede abonar una prestación igual a la que abonaría si el trabajador hubiera desempeñado un empleo a tiempo completo. En otras palabras, el único derecho a protección que puede reconocerse con respecto a trabajadores normalmente empleados a tiempo parcial es el relacionado con la fracción de ese tiempo durante la cual no hayan trabajado y no con relación a la diferencia que exista -

entre su horario reducido de trabajo a tiempo completo. En realidad un empleo a tiempo parcial puede ser con frecuencia muy estable y de ahí que la necesidad de protección -- sea menor. Además, al tomar decisiones sobre la protección de los trabajadores a tiempo parcial han de tenerse en --- cuenta diversas cuestiones de carácter financiero y administrativo.

Independientemente de la estabilidad del empleo, existen - otros factores, tales como la edad y los recursos económicos, que influyen así mismo en la necesidad de protección. Es posible que los trabajadores de edad avanzada no necesiten protección contra el desempleo si existen otras medi-- das de seguridad social para la protección de las personas ancianas en general. Para el joven trabajador sin cargo de familia, la pérdida de su empleo no tiene consecuencias -- tan graves como para el adulto con personas a su cargo. -- Los trabajadores cuya remuneración es superior a la medida pueden ahorrar mas fácilmente que los que no están tan --- bien retribuidos, por lo que logran así protegerse hasta - cierto punto, contra los efectos del desempleo. En la práctica, sin embargo, es raro que exista la posibilidad de -- ahorrar con este fin, mientras la remuneración no haya alcanzado un nivel bastante alto.

Así pues, antes de delimitar el campo de aplicación de un régimen de seguro de desempleo convendría tomar en consideración todos los factores precitados con respecto a la necesidad de protección. El hecho de haberlo mencionado no significa necesariamente que se preconice la exclusión de ciertos grupos, aparte de que no es posible evaluar estos factores sin tener también en cuenta otros de tipo financiero y administrativo.

Del presente análisis se desprende implícitamente que, por definición, los trabajadores independientes no pueden perder su empleo y que, por consiguiente, no necesitan protección contra el desempleo, ya que no están ligados por un contrato de trabajo que si cesan en el ejercicio de su actividad podría ello considerarse como un acto puramente voluntario.

Este razonamiento teórico aunque no carece de valor, no se ajusta por completo a la realidad. En primer lugar, existen ciertas ocupaciones que frisan en la línea que separa al empleo del ejercicio de una profesión independiente y que, en realidad, pertenecen en determinados aspectos a ambas actividades simultáneamente. Tal es a menudo el caso de trabajadores a comisión. Por lo tanto debe tenerse sumo --

cuidado al proceder a la clasificación ya sea en la categoría de empleado a bien en la de independientes, de aquellas personas que ejerzan una u otra actividad. En segundo lugar, una disminución de la demanda de los productos de un trabajador independiente o de los servicios que presta puede colocarle a veces en una situación tan difícil como la de un asalariado sin empleo. Una ligera reducción de la demanda sólo restringiría su actividad parcialmente, pero si la reducción es muy acusada perderá sus medios de subsistencia y quizá llegue a tener tanta necesidad de protección como un empleado sin trabajo. Este aspecto de la cuestión debería siempre tenerse presente al planear el establecimiento de un régimen de seguro de desempleo, si bien es necesario reconocer las serias dificultades con que se tropieza al querer hacer extensivo el seguro a los trabajadores independientes.

C) ASPECTOS TECNICOS

Por lo que concierne a su financiamiento, el alcance de un régimen de seguro de desempleo tiene repercusiones cuya magnitud debe medirse al delimitar el campo de aplicación del sistema. Cuanto mayor sea el número de afiliados mayor será también el costo total del seguro. Si se trata de un --

régimen contributivo, ello no acarrea para los contribuyentes una elevación del costo del seguro, ya que el número de asegurados no influye en sí sobre la suma abonada con respecto de cada trabajador.

Lo importante, desde el punto de vista del costo del seguro por afiliado, es que el campo de aplicación sea lo bastante amplio para lograr un seguro efectivo en común, figurar tanto los trabajadores poco expuestos al desempleo como los que lo están con frecuencia. Si sólo se observa la necesidad de protección y se excluyen las profesiones tradicionalmente estables, para limitar el círculo de afiliados a las profesiones en que el empleo es generalmente inestable, el resultado será una selección muy mal equilibrada de los riesgos.

Es decir, el desempleo podría por cualquier causa afectar a un número excesivamente alto de los asegurados, el pago de prestaciones exigiría desembolsos muy considerables y cada asegurado debería abonar a su vez una cotización también muy elevada. Por estas razones, para hacer alguna excepción, suponiendo que se tomara una decisión en este sentido, serían determinadas profesiones en que el riesgo del desempleo es insignificante, pero sólo después de un

cuidadoso estudio del problema.

Todo régimen de seguro, sea cual fuere su tipo, será tanto más sólido financieramente cuanto mayor sea el número de asegurados en que se distribuyen los riesgos.

Si el costo del seguro ha de correr a cargo del público - en general, al cargarse la cotización patronal en los precios de consumo o en otra forma, sería preferible distribuir ésta carga entre todos los consumidores y no solamente entre los de los productos de industrias en que el empleo sea particularmente inestable. Frecuentemente, la inestabilidad del empleo no es imputable a éstas industrias, sino más bien a una característica inherente a toda economía del país. Es este igualmente el caso de las industrias de explotación sometidas a las bruscas oscilaciones de la demanda extranjera.

Puede producirse también una limitación inconveniente en la distribución en común de los riesgos, que debe ser lo más amplia posible, si los trabajadores mejor remunerados quedan excluidos del campo de aplicación del seguro. En efecto, las importantes cotizaciones abonadas con respecto a estos trabajadores, pueden compensar las menores de-

los trabajadores mal retribuidos, quienes, además, pueden llegar a constituir una carga excesivamente gravosa para la caja del seguro.

El tiempo es también factor importante en la aplicación -- del principio de distribución en común de los riesgos al -- determinar los límites del campo de aplicación del seguro.

Por su misma naturaleza, el seguro exige, que tanto en épocas de bonanza como en la que no lo son, ingresen en su caja las cotizaciones correspondientes a los afiliados poco expuestos al desempleo. No deberá de excluirse del seguro a estos trabajadores cuando su riesgo de desempleo es escaso, para acogerlos despues súbitamente si un cambio de la situación económica pone en peligro la estabilidad de sus puestos, tal procedimiento solo producirá consecuencias financieras graves.

El seguro de personas con empleo irregular tiene asimismo importantes repercusiones financieras. Cómo solo trabajan intermitentemente, las cotizaciones abonadas por su cuenta son inferiores a las que el seguro percibe por los trabajadores a tiempo completo, y, dado además que con frecuencia dichas personas se encuentran sin empleo, tendrán a solici

tar prestaciones mas a menudo que los trabajadores de tipo medio. En consecuencia, es preciso examinar cuidadosamente el pro y el contra de su admisión en el seguro. Si se les admite, es necesario tomar medidas adecuadas para que la cuantía y duración de sus prestaciones sean proporcionales únicamente a la reducción de su actividad respecto del empleo irregular que ejercían y no con relación a un empleo a tiempo completo que nunca desempeñaron. De tomarse en cuenta estas precauciones, esos trabajadores, pueden constituir una pesada y perturbadora carga para las cajas de desempleo.

Convendría indicar aquí que, además de otras razones para no incluir en el seguro a los trabajadores independientes, se agrega la imposibilidad de percibir, por cuenta de ellos, una cotización de empleador. Como quiera que la cotización del empleador desempeña normalmente un papel importante en el financiamiento del seguro obligatorio de desempleo, su inexistencia crea un obstáculo mas a la admisión de los trabajadores independientes en el seguro.

Al determinar el campo de aplicación de un régimen de seguro de desempleo, convendría estudiar tambien, desde el punto de vista administrativo, qué grupos de trabajadores

es posible abarcar. En efecto, a veces resulta particularmente difícil asegurar a algunos de ellos y recaudar sus correspondientes cotizaciones. Así pues, si las dificultades con respecto a determinado grupo son excesivas o los gastos de administración por trabajador asegurado demasiado altos, pueden ser suficientes razones para excluirlos del seguro.

En el seguro obligatorio de desempleo, como en otras ramas de la seguridad social, el empleador constituye esencialmente el medio por el cual se establece contacto con el trabajador asegurado. En las industrias en que la cifra media de trabajadores ocupadas por cada empleador es elevada, la afiliación al seguro es relativamente fácil y los gastos de administración por trabajador pueden mantenerse a un nivel no excesivamente alto, pero a medida que la proporción entre el número de empleadores disminuye, la administración se hace más difícil y más costosa. En otras palabras, la afiliación al seguro es siempre difícil cuando existe un gran número de empresas de muy escasa importancia y una dispersión en lugar de una concentración de la mano de obra. Así, es a veces necesario excluir del seguro a los trabajadores de pequeñas empresas, no porque no necesiten protección o por razones de carácter financiero, ---

sino solamente en razón de dificultades administrativas.

Si el personal de las pequeñas empresas está ya afiliado a otra rama del seguro social, será mucho más fácil asegurarlo contra el desempleo, ya que se podrá utilizar la experiencia adquirida y la organización ya creada por esa otra rama del seguro. En caso contrario, la administración del seguro de desempleo será bastante complicada.

No basta sin embargo, asegurar a los trabajadores y recaudar sus cotizaciones. La administración del seguro de desempleo debe verificar además si los afiliados que pretenden tener derecho a las prestaciones se haya efectivamente desempleados y se les es imposible encontrar trabajo. A tal objeto se invita a los solicitantes a que se inscriban en una oficina de colocación en la que se comprueba si existen o no otros empleos disponibles que pudieran ocupar sus servicios. Existen algunas categorías de trabajadores a la que es muy difícil, en ciertos casos aplicar esta fórmula. No es en modo alguno aplicable, por ejemplo, a trabajadores de regiones en que no funciona ninguna oficina de colocación. Así mismo es difícilmente aplicable esta verificación en zonas, rurales por lo general, en que la situación del empleo es tal que entorpece-

el proceso normal de la colocación. Es también a menudo di fícil procurar rápidamente por conducto del servicio del - empleo, ocupaciones análogas a las desempeñadas anterior-- mente por trabajadores empleados irregularmente, en forma-- ocasional, a tiempo parcial o solamente durante algunas es taciones. Por último, es sumamente complicado determinar - en forma satisfactoria si los trabajadores independientes-- se encuentran verdaderamente imposibilitados para ejercer-- su actividad.

Así pues, cuando se trata de delimitar el campo de aplica-- ción de un régimen, conviene tomar en cuenta las dificulta des de carácter administrativo que, en ciertos casos susci-- ta tanto afiliación a los trabajadores al seguro como la - comprobación de la existencia real del desempleo.

TIPOS DE SISTEMAS DE SEGUROS DE DESEMPLEO

Seguro Obligatorio

Un seguro de desempleo es obligatorio cuando el estado, -- con arreglo a las leyes, exige que ciertas personas se ase guren obligatoriamente y que se abonen cotizaciones regu-- larmente por su cuenta. Si ulteriormente una de estas per-

sonas perteneciente a una de esas categorías queda desempleada tendrá derecho a prestaciones en razón de la condición de asegurado que con carácter de obligatoriedad ha adquirido. La mayoría de los regímenes actuales de desempleo se basan en el principio de obligatoriedad del seguro decretada por el estado, para proteger a determinados trabajadores. Así, queda por determinar que categoría de personas conviene o no asegurar obligatoriamente.

Seguro Facultativo

En el caso de un régimen de seguro facultativo, la delimitación de su campo de aplicación se concibe de manera totalmente diferente, ya que el problema fundamental consiste en determinar que personas podrán acogerse al seguro.

En un régimen de este tipo, la recaudación de cotizaciones y el pago de prestaciones incumbe a cajas o sociedades privadas. Si se aplica este método estrictamente, los interesados crean libremente sus cajas sin aguardar orden o iniciativa alguna del estado. Además, la decisión de afiliarse o no a una caja depende de la voluntad de cada trabajador aún cuando las cajas puedan aplicar un reglamento para la admisión de miembros, sin embargo, un seguro puramen-

te facultativo no podrá atraer a suficientes miembros respecto de su numero ni subsistir largo tiempo sin una subvención del estado. Por otra parte, la concesión de subvenciones del Estado a organismos creados por iniciativa privada hace que los poderes públicos se interesen en el alcance de estas organizaciones y sus modalidades de funcionamiento. Así, el Estado ha de formular normas relativas a los reglamentos de afiliación, normas que deben ejecutarse para tener derecho a la subvención.

Las precitadas normas pueden regular concretamente las categorías de personas admisibles en una caja subvencionada, indicando implícitamente los grupos que deban quedar excluidos. Al determinar así las categorías de trabajadores que pueden afiliarse al seguro, deberá tomarse en cuenta la necesidad de protección de los diversos grupos, y quizás, admitir algunos de ellos que, como tales, no parezcan tener urgente necesidad de protección del seguro subvencionado. También deberán tenerse presentes las consecuencias financieras de toda decisión sobre la admisión o exclusión de ciertos grupos de trabajadores. El gran volumen del costo total de la subvención del estado puede acarrear la restricción del número de afiliados que representen grandes riesgos o el de evitar gastos excesivos a la caja del Segu

ro, a causa de los trabajadores empleados irregularmente, puede conducir tambien al mismo resultado. Habrá que determinar además sí, desde el punto de vista administrativo es posible recaudar las cotizaciones de ciertos trabajadores y abonarles las prestaciones.

De todas maneras, por el propio carácter del seguro facultativo, no basta con que la ley especifique el campo de aplicación del seguro para que se sepa quienes serán efectivamente los asegurados, a menos de ejercer otras presiones, directas o indirectas, no se puede tener la certeza de que realmente se crearán cajas para tal o cual categoría de trabajadores o de que un número determinado de ellos decidiera afiliarse. De esta manera, puede suceder que entre los trabajadores legalmente autorizados a afiliarse haya muchos que con gran necesidad de protección y que no puedan asegurarse por falta de cajas o porque rehúsen hacerlo.

Desde el punto de vista económico esta circunstancias imponderables podrán permitir o no una selección satisfactoria de afiliados en que puedan basarse un sistema de seguro eficaz.

En realidad, si se desea que un régimen de seguro facultativo funcione con éxito, podrá ser necesario que el estado dicte disposiciones obligatorias, y no solamente facultativas, que reglamenten la afiliación a las cajas, única forma en que se podrá lograr la creación de cajas de desempleo en determinadas industrias. Es concebible así mismo, que el estado imponga la afiliación de todos los miembros de un Sindicato a una caja patrocinada por éste y que también exija que cada caja de desempleo cuente al menos con un número determinado de miembros a fin de que sea viable y de que garantice en la medida de lo posible la distribución en común de los riesgos. También sería posible subordinar la concesión de ciertos privilegios, tales como el derecho a otras prestaciones de la seguridad social, a la afiliación a una caja de desempleo, lo que permitiría ejercer una presión indirecta sobre los trabajadores para estimularlos a asegurarse.

Cuanto más condiciones preceptivas de este género imponga el Estado con respecto a un régimen de seguro facultativo, más difusa será la línea divisoria entre un régimen de este tipo y el régimen de seguro obligatorio. Si esta presión directa o indirecta es bastante fuerte, el seguro facultativo podrá convertirse de hecho en obligatorio, con la so-

la diferencia de que la ejecución de ciertas funciones administrativas seguirá estando confiadas a las cajas privadas.

Régimenes que no Dependen del Seguro.

La determinación del campo de aplicación de regímenes no contributivos, financiados algunas veces exclusivamente -- por el Estado y que no establezcan relación alguna, ni directa ni indirecta entre el derecho a prestaciones y el pago de una cotización, exige que se tengan en cuenta factores de otro orden. En primer lugar, la necesidad de protección reviste entonces, no sólo forma distinta sino, mucho mayor importancia. En cambio, la distribución común de los riesgos, así como la posibilidad desde el punto de vista administrativo, de proceder a la afiliación de los trabajadores y de recaudar las cotizaciones, son factores que pueden pasarse por alto.

Como no se trata de un seguro, al delimitar el campo de -- aplicación de estos regímenes no es preciso determinar las categorías que requieran de protección previa ante una posible necesidad de prestaciones en el futuro, sino que puede adoptarse exclusivamente como criterio la necesidad de-

ayuda en el momento en que el desempleo se produzca en realidad. En otros términos, el alcance del régimen puede fijarse en función a la necesidad virtual de la protección.

Los trabajadores que al quedar desempleados, disponen de otros medios de subsistencia tienen evidentemente menos necesidad de ayuda que los indigentes. Por esta razón, los regímenes no contributivos limitan habitualmente el derecho a subsidio de desempleo a las personas que, cuando quedan sin trabajo, solo poseen escasos medios de subsistencia o no tiene ninguno. Pero si en un régimen que no depende del seguro se recurre al criterio de la necesidad de subsistencia para establecer el derecho de prestaciones, no es únicamente por la preocupación de tener en cuenta la insuficiencia relativa de los recursos, sino también por razones prácticas de carácter financiero ya que tal proceder permite reducir el costo total del régimen, que el Estado sufraga en su totalidad o en gran parte. Como estos regímenes están a veces enteramente financiados por los poderes públicos, puede ocurrir que la ayuda sólo se conceda a los nacionales del país y a las personas que en él hayan residido durante determinado tiempo.

Tanto en el caso de un sistema de asistencia a desempleados como en el de un régimen de seguro de desempleo ha de-

comprobarse que los solicitantes de ayuda se encuentren --
efectivamente sin trabajo. En consecuencia podrá ser neces-
sario limitar el campo de aplicación de los regímenes de --
asistencia a los desempleados en forma que sólo se abonen-
los subsidios a personas que en general dependan de un em-
pleo para subsistir y se vean privado de él por razones --
ejenas a su voluntad.

MÉTODOS DE FINANCIAMIENTO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIO NAMIENTO DE LA ADMINISTRACION.

Metodos de Financiamiento.

Adoptar un sistema de seguro de desempleo implica un gasto
social y han de hallarse los fondos necesarios para sufragar-
lo. El hecho de servirse del seguro social para abonar-
las prestaciones de desempleo implica la contribución en --
común de los cargos financieros correspondientes, es decir
la creación de un fondo central constituido por diversas --
fuentes de ingreso al cual se recurre para abonar presta-
ciones a los afiliados cuando surge la contingencia con---
tra la que están asegurados.

Desde el punto de vista técnico la distribución en común-

de los riesgos por el seguro de desempleo puede verificarse en la esfera local, regional o nacional o circunscribirse incluso a una rama de actividad. Así las prestaciones de desempleo abonadas en las diferentes localidades, regiones o ramas de actividad podrían estar financiadas exclusivamente con recursos obtenidos dentro de la circunscripción geográfica o rama de actividad interesadas. Se observa, sin embargo, que, en la mayor parte de los países los factores que determinan los niveles de actividad económica de los precios, de la producción, del empleo, etc.; ejercen cada día mayor influencia en la esfera nacional, influencia a la que no escapan las diversas regiones y ramas de actividad. El resultado es una interdependencia económica de las diferentes regiones y ramas de actividad dentro de las fronteras nacionales, extender al conjunto del país el principio de la distribución de los riesgos de desempleo.

Para funcionar sin dificultades, es indispensable que todo régimen de prestaciones de desempleo disponga de medios eficaces a fin de procurar los fondos necesarios para sufragar sus gastos. Las medidas tomadas a este efecto deben asegurar al régimen una serie de ingresos no sólo suficientemente importante, sino, además, razonablemente

estables y que sean de tal naturaleza que permitan distribuir equitativamente entre la población el costo de las -- prestaciones de desempleo, en forma que se provoque el mínimo de trastorno económico.

Para financiar un régimen de prestaciones de desempleo -- puede recurrirse a los trabajadores que se beneficiarán, a sus empleadores y al Estado, lo que ha dado en llamar -- sistema tripartito, por el que las partes aportan conjuntamente los fondos necesarios.

Organización y Funcionamiento de la Administración.

La eficacia de un régimen de seguro de desempleo depende no solamente de que las disposiciones de su ley orgánica sean reacionales, sino, además de que estas se apliquen -- debidamente. La administración de seguro de desempleo entraña diversas operaciones. Si se trata de un nuevo régimen es indispensable formular planes y organizar cuidadosamente los servicios de ejecución de los mismos antes de la entrada en vigor de estos servicios funcionen en debida forma es igualmente preciso disponer de personal competente.

La primera disyuntiva es a quién debe confiarse la administración del seguro de desempleo, si a un organismo del Estado o por el contrario delegarla en un organismo semi-autónomo. Entre las consideraciones que han impulsado a algunos países a confiar la administración del seguro, exclusiva o principalmente, a un organismo público pueden citarse las siguientes: El convencimiento de que la protección contré el desempleo incumbe esencialmente al Estado. La creencia de que un organismo del Estado ésta en mejor situación que cualquier otro para administrar eficazmente el régimen y, por último, las experiencias existentes cuando en el país interesado el poder público administra ya otras formas de la seguridad social o sistemas conexos.

Frente a los desafíos que implica el desarrollo de México es impostergable la necesidad de adaptar nuevas actitudes y enfoques frente a los fenómenos sociales y darles el respaldo de la ley, con la convicción de que el derecho es, lo mismo garantía de cohesión social que instrumento para impulsar el programa.

En nuestra época ya no es posible resistirse al avance sistemático y la transformación constante del orden jurí-

dico en el campo social, con pretendidos argumentos técnicos. La realidad social transforma, al derecho frente a cualquier resistencia, porque la sociedad es su causa y su destino.

La adopción de un sistema de desempleo en nuestro país requerirá la creación de un organismo descentralizado de servicio social cuyo objeto fundamental consiste en la administración de los recursos captados mediante un sistema derivado del principio de solaridad social, para darle un carácter colectivo y una viabilidad inmediata.

En nuestra opinión creemos que el mejor sistema para el seguro del desempleo es el tripartita, tanto de administración como de financiamiento, fundándonos en las siguientes consideraciones: Es fundamental la participación del Estado, del patrón y del trabajador, puesto que de esta manera se distribuyen en común los riesgos y las cargas financieras correspondientes.

La protección contra el desempleo incunbe al Estado, por ser éste el representante de los intereses de la colectividad, y su participación deberá consistir en un subsidio financiero proporcional, así como la creación del organ

mo que se avoque a su realización, y una ley que faculte su acción.

La participación del sector capitalista representado por los patrones, es indispensable en el organismo porque es tos deberán aportar un tanto por ciento de sus utilidades para el fondo del seguro según su capacidad.

Por lo que toca a los trabajadores su participación en el organismo está sustentada en el principio de solidaridad de clase ante la contingencia del desempleo, que deberá traducirse en cotizaciones proporcionales a sus ingresos.

Este criterio es el que consideramos adecuado en el caso que se adoptara por nuestra legislación el seguro del desempleo.

CAPITULO IV

"El Estado, hoy menos que nunca, no es una Torre de marfil aislada de las masas populares. Sus hechos desgarran el aparato del Estado - permanentemente, incluso cuando se trata de aparatos en los que las masas no están físicamente presentes"

NICOS POULANTZAS.

POLITICA DE EMPLEO Y POBLACION EN MEXICO.

México, se ha caracterizado en las últimas décadas por-- un crecimiento sostenido de su economía superior al 6% - anual y por su acelerado ritmo de crecimiento de la po-- blación que se sitúa entre los mas altos del mundo.

La estrategia del crecimiento económico adoptada por el país con énfasis en la velocidad de crecimiento del pro ducto como factor fundamental para el desarrollo, provo có serios desequilibrios sociales, regionales y sectoriales, y específicamente en lo que al empleo se refiere, a centuando el subempleo y el desempleo.

Podemos decir sin temor a equivocarnos que dentro de este modelo de desarrollo económico ho ha existido una política de pleno empleo. Hemos tenido un desarrollo económico con mayor o menor contenido de empleo, en sus diferentes etapas, pero en síntesis ello se ha traducido en una insuficiente absorción de mano de obra y por tanto una subutilización de los recursos humanos con que contamos.

En cierto sentido es relativamente fácil explicar porqué

en el país existe un subempleo masivo que pretende volverse crónico (17). La existencia de tasas altas de crecimiento de la población, de tasas bajas de acumulación de capital y las escasas posibilidades de substitución de los factores bastan para explicar el fenómeno en términos generales . Las tasas de crecimiento demográfico son muy altas - porque los progresos de la medicina preventiva redujeron - la mortalidad mucho antes que la planificación familiar comenzara a influir en la natalidad. Por otra parte los porcentajes de acumulación de capital son bajísimos porque en las sociedades pobres no es fácil ahorrar una parte de los ingresos y porque los ricos, que son los que tienen capacidad de ahorro prefieren especular en negocios inmobiliarios mas bien que en espectos productivos. A su vez las posibilidades de substitución de los factores son escasas, porque la tecnología "moderna" que importamos para la producción de bienes requiere de gran densidad de capital, y si-

(17) Debido a la carencia de información, aun cuando puede suponerse la existencia de desempleo en las décadas anteriores, es hasta 1970 cuando se cuenta con mayor información que nos señala la magnitud del fenómeno.

bien es cierto que los sistemas de manipulación de mate --
riales y distribución del producto final permite utilizar--
la mano de obra con mayor liberalidad que en los países in--
dustrializados, en relación proporcional entre el capital--
y el trabajo predomina demasiado el primero para que se pue--
da lograr el pleno empleo.

Después de la segunda guerra mundial, México, como el resto
de América Latina adoptó una estrategia de desarrollo econó--
mico, basada fundamentalmente en un proceso de industriali--
zación el cual se creyó que traduciría en un mejoramiento--
de niveles de vida de la población, sin embargo años des--
pues, Hirschman, al evaluar esta estrategia concluyó: " Se
esperaba que la industrialización provocara bienestar y to--
do lo que hizo fué producir manufacturas" (18)

(18) CEPAL.- Veletín Económico de America Latina, Vol.X No
2 Octubre 1970 P. 190.

Esta orientación al desarrollo, aunada al ritmo de crecimiento de la población, no fueron capaces de erradicar la extrema pobreza que afecta a casi un tercio de la población.

Si bien durante este período tuvo lugar el surgimiento y expansión de un sector moderno altamente productivo con poca capacidad de absorción de mano de obra, abarcando tanto actividades propias de las áreas urbanas como de las rurales, coexiste un sector atrasado dentro de estas mismas actividades que ha llevado el peso del empleo en condiciones de baja productividad y remuneración.

Ante esta situación cada día es mas evidente la necesidad de una política de empleo incerta dentro de una política general de desarrollo, que integre los recursos humanos de manera prioritaria como fuerza motriz y directriz básica de ese proceso de desarrollo.

EMPLEO Y CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

a).- Generalmente se consideran como recursos humanos disponibles a la población económicamente activa (ocupada y desocupada), sin embargo, este concepto excluye a la fuer

za de trabajo potencial, es decir, aquellas personas que -
teniendo edad de trabajar, por diversas razones no buscan-
empleo como es el caso de la población joven y femenina.

El fenómeno del empleo se expresa como la participación de
la población en la actividad económica, el grado de empleo
y la estructura ocupacional.

La tasa bruta de participación, es decir, la proporción de
la población total que participa en la actividad económica
(ocupados y desocupados), es un primer indicador, aunque -
muy grueso, de la improductividad del empleo en una sociedad de
terminada.

La tasa bruta de actividad en México, se mantuvo aproxima-
damente constante hasta 1960, después de este año sufrió -
un fuerte descenso.

Lo anterior se traduce en un aumento del índice de depen-
dencia, originado por un rejuvenecimiento de la población -
que no puede ser contrarrestado por el incremento acelerado
de la participación de la mujer como fuerza de trabajo.

El grado de desempleo se entiende como la medida en que la

población está plenamente ocupada, desempleada o subempleada.

Al analizar el grado de empleo de la fuerza de trabajo - encontramos que en 1970 solo el 3.8% de ella estaba desempleada.

Esta baja proporción se debe fundamentalmente a que en México, como normalmente ocurre en los países subdesarrollados no existen mecanismos de protección del trabajador durante los períodos de desocupación y la capacidad de ahorro es tan baja que no le permiten al trabajador esperar a encontrar el empleo más adecuado a sus calificaciones y aspiraciones ocupacionales.

En cambio el subempleo es una situación que afecta a una alta proporción de la fuerza de trabajo. De acuerdo con esto en 1970, aproximadamente el 44% de la misma, es decir 5.8 millones de personas, se encontraban subempleadas a las personas que obtenían ingresos inferiores a los salarios mínimos de la región a la que pertenecían, más aquellas personas que declararon ayudar a la familia sin retribución alguna.

La subocupación afecta más al sector agropecuario, el cual incluye el 70% de los subocupados, mientras que el 21% se encuentra en el sector terciario y el que menos acupación- tiene es el sector de transformación con el 10%.

El sector agropecuario contiene aún la mayor parte de la fuerza de trabajo, sin embargo, ha perdido su dinamismo al respecto, ya que llevó el mayor peso en la absorción de los incrementos en la fuerza de trabajo hasta 1970, después de ese año son otros sectores los que han absorbido los incrementos en la fuerza de trabajo. Este proceso es un reflejo del dinamismo que ha caracterizado a estos sectores. El sector agropecuario perdió dinamismo en la década de los sesentas, mientras que otros lo suplen en este período, fundamentalmente el industrial, manufacturero y de servicios, las implicaciones de estos cambios afectan a la fuerza de trabajo a largo plazo. La población que estará participando en la actividad en 1990 nació ya.

Ante la magnitud del problema, el modelo de desarrollo actual será incapáz de resolverlo. Si se quiere erradicar la pobreza y suprimir la marginalidad en que vive la gran mayoría de la población, es necesario un cambio en la orientación de la estrategia global de desarrollo en donde se incluya de manera prioritaria el empleo.

b).- REORIENTACION DE LA POLITICA DE EMPLEO.

El crecimiento de la población ha repercutido sensiblemente en los problemas sociales que afectan al país, dentro de los cuales guarda primordial importancia el relativo al desempleo y la subocupación y a pesar de que la ley Federal del trabajo promulgada en 1970, contempló la creación del servicio público del empleo, con el decidido propósito de sentar las bases que permitan planear la acción del Estado frente a este problema y que durante el régimen pasado se tomaron ya las medidas de reforma a los Artículos 537, 538, 339, del 28 de abril de 1978; consignándose en la ley reglamentaria en el Capítulo IV, en los Artículos 537, 538, 539, 539-A, 539-B, 539-C, 539-D, 539-E, 539-F.

Durante el tiempo que lleva de funcionar El Servicio Nacional del Empleo Capacitación y Adiestramiento, dependencia que nació con el motivo antes señalado, se ha observado que los principales obstáculos a superar consisten en lograr la participación plena, efectiva y entusiasta de los diferentes sectores que de una manera u otra se encuentran conectados con el problema del empleo, así como en establecer la interrelación necesaria con las autoridades de los gobiernos estatales y municipales.

Es legítima y loable la aspiración de las entidades federativas, en el sentido de establecer la función relativa al servicio público del empleo y la capacitación dentro de su propia jurisdicción, con plena autonomía y responsabilidad, aspiración que simultáneamente debe considerarse como una obligación insoslayable y de inmediata ejecución en beneficio del sector desempleado y subempleado de su localidad, en virtud de que este problema social no reconoce fronteras, y que si bien las entidades federativas, pueden en su propio ámbito resolverlo, es indiscutible que con la estrecha colaboración de todos los participantes del pacto federal, se establecería una verdadera coordinación para provechar los recursos existentes con resultados positivos.

La complejidad de nuestro desarrollo presenta innumerables casos en que los límites físicos de los estados, han sido incapaces de contener la fuerza expansiva del fenómeno económico, creando con frecuencia zonas industriales o comerciales en un estado, en donde se recibe fuerza de trabajo de los estados vecinos, los que a su vez revisten características de focos de emigración, haciendo necesarias la planeación conjunta de estos fenómenos a efecto de que se conjuguen los propósitos particulares de las entidades afectadas .

Por otro lado, las tareas agropecuarias la oportuna atención de las zonas áridas, la planeación de la correcta infraestructura a nivel nacional que permita la industrialización racional dentro de nuestro territorio, o la explotación adecuada de nuestros recursos naturales, son cometidos que trascienden, es sin lugar a dudas, el ámbito-competencial de las entidades federativas, y que, al mismo tiempo guardan una estrecha relación con los problemas del desempleo y la subocupación.

La capacitación del desempleado o subempleado que responda congruentemente a las necesidades de nuestra industria y que permita la efectiva incorporación de éste amplio sector de mexicanos al proceso del desarrollo económico del país, en el marco de los principios de justicia social representa así mismo una preocupación profunda del Estado que no puede contemplarse ajena al problema del empleo.

El congreso constituyente de 1917 estimó necesario referirse a esta cuestión al observar la circunstancia y condiciones en las que se lleva a cabo la colaboración de trabajadores en su época, con el propósito de evitar los abusos de los que especulaban por medio de esta función social de tan alto sentido humano.

En la actualidad, con motivo del acelerado proceso de desarrollo que estamos viviendo, que junto con los fenómenos económicos, de explosión demográfica, mecanización industrial, y los diversos factores que presionan sobre el mercado de trabajo, las condiciones han cambiado, complicando los sistemas de colocación, por un lado y agravando seriamente por el otro los problemas relativos a la ocupación plena de los recursos humanos del país, en razón al creciente desempleo, subempleo y por la falta de una adecuada capacitación para el trabajo, que responda cabalmente a las necesidades reales de nuestra economía.

Mucho se ha progresado efectivamente en esa constante tarea de reivindicar a la clase trabajadora con la idea de hacerla participar mas directamente en los beneficios de nuestro progreso económico, social y cultural. La Ley -- Federal del trabajo de 1970 recoge las inquietudes, los anhelos y las conquistas contractuales que venían confrontándose como una realidad social frente a la idealidad jurídica, ya para entonces estrecha, que representaba la ley de 1931, dándole un sentido más amplio con las reformas del 28 de abril de 1978.

Es necesario aceptar, sin embargo, que la teoría jurídica se ha manifestado en favor de la clase trabajadora en un legítimo afán de ratificar el principio de que el trabajo no es un artículo de comercio y en consecuencia, exige el respeto a la libertad y dignidad de quién lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

Los recursos humanos del país se componen de todo el potencial que puede participar en nuestro proceso económico ya sea que se trate de trabajadores, comerciantes, pequeños o grandes industriales o trabajadores libres, o desocupados en busca de empleo y con poca posibilidad de ejecutar tareas productivas.

En tal razón, hemos considerado de justicia enfocar nuestra atención a ese amplio sector de mexicanos, que se encuentran marginados aún de las más elementales conquistas alcanzadas por la clase trabajadora en virtud de no ser sujeto, involuntariamente, de una relación de trabajo. Debemos recordar, al efecto, que la interpretación jurídica del contenido de la primera declaración del artículo 3o.-

de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que, "Trabajo como Derecho Social" se refiere en favor del ciudadano, y es el Estado quién tiene la obligación de procurar los me dios para garantizar su efectivo ejercicio.

Por otro lado, tomando en consideración que los ordena---
mientos legales de un país deben reflejar fielmente las -
aspiraciones de su pueblo, y procurar al mismo tiempo la-
creación de los elementos que permitan la atención oportu
na y enérgica de los problemas que aquejan a la colectivi
dad, es responsabilidad del gobierno constituido promover
las reformas legales que los cambios imponen como un impe
rativo inaplazable.

C O N C L U S I O N E S

El problema del desempleo representa un reto insoslayable a vencer por cualquier país contemporáneo que lo padezca, sin cuya solución no se podrá crear el medio propicio para el desarrollo integral de las comunidades. Los impulsos primarios del hombre lo constriñen a buscar pan, vestido y habitación. Mientras estas necesidades no estén plenamente satisfechas las bases del desarrollo serán ficticias.

La magnitud y los alcances adquiridos por el problema no sólo en México, sino también en los diferentes países subdesarrollados como el nuestro, han obligado los gobiernos a meditar serenamente a cerca de las posibles soluciones, encontrándose que los recursos que se ofrecen dentro de la economía libre o mixta no permiten la realización absoluta del objetivo en razón a que, los productos de la riqueza se destinan esencialmente a fines particulares desconociendo el interés social. Es necesario entonces modificar en cierta medida la esencia de la economía liberal y de los regímenes individuales para encontrar sistemas que contengan mayor proyección social.

Un orden jurídico alcanza eficacia plena cuando además de responder a las necesidades y deseos colectivos, proporciona los medios para encauzar la permanente transformación de la sociedad. Ello exige, además de la cuidadosa y profunda observación y estudio de las cambiantes circunstancias de nuestro tiempo, de la actitud crítica y creadora que hace del derecho un orden dinámico y conduce a reformarlo cuando la sociedad exige fórmulas de acción mas acordes con la realidad y, sobre todo mas justas.

El seguro de desempleo concebido dentro de una política integral de desarrollo en nuestra legislación en materia de seguridad social, vendría a constituir un gran avance para el desenvolvimiento de nuestro país y que beneficiaría a un amplio sector de mexicanos por los alcances y beneficios de su protección sustentada en el principio de solidaridad social.

Este seguro hará necesaria la implementación de un organismo tripartita que con arreglo a la ley fundamente su acción y el alcance de los beneficios de la clase trabajadora ante el desempleo.

En nuestro país como en los demás países subdesarrolla -

dos, la política de desarrollo significa política de empleo por la magnitud del fenómeno.

En términos generales la política de empleo implica iniciar el cambio del patrón de desarrollo (dada la urgencia de las soluciones) a corto plazo de las oportunidades de empleo.

Los fundamentos de esta política de empleo deben ser:

- a).-- Utilizar intensivamente la abundante mano de obra y -- ahorrar el capital, aprovechando el potencial productivo de los desempleados y subempleados (PROGRAMA NACIONAL DEL EMPLEO CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO).

- b).- Mejorar la distribución del ingreso a través del empleo. La creación de nuevos empleos productivos permitirá mejorar las condiciones de vida de los estratos más bajos de la población y ampliar el mercado y dinamizar, en consecuencia la producción con nuevos empleos productivos adicionales.

- c).- Promover a través del empleo mayor participación de -- los grupos marginales en la toma de decisiones de tipo económico y social.

d).- Promover el desarrollo de las capacidades individuales a través del trabajo.

e).- Dignificar al hombre a través del trabajo.

Esta política incluye prioritariamente acciones sobre los factores que afectan a la demanda de mano de obra, debido a que el empleo es una variable dependiente del ritmo de crecimiento económico, la estructura productiva y la tecnología, por lo tanto se prevén acciones a nivel global y sectorial tendientes a provocar cambios en estos aspectos que permitan el mejoramiento de la situación ocupacional sin sacrificios de otros objetivos prioritarios para el desarrollo.

A corto plazo puede proponerse entre otras medidas, modificación en la política fiscal, monetaria y crediticia y utilización de la capacidad instalada.

A mediano plazo se consideran como prioritarias las políticas de inversión pública y un control más eficaz de inversión y tecnología extranjera.

También se prevén acciones sobre la disponibilidad de ma-

no de obra de tipo cuantitativo: Redistribución especial de estas disponibilidades asociadas a una política de -- reorientación espacial del desarrollo, reducción de su -- ritmo de crecimiento a largo plazo, a través del control de la natalidad; y de tipo cualitativo, cambios en la -- composición ocupacional y de calificaciones.

Asi mismo es posible actuar sobre los factores que afectan simultáneamente a la oferta y la demanda de mano de obra, tales como política de salarios y sistemas de in--termediación entre oferta y demanda.

Toda política de empleo implica necesariamente cambios -- institucionales y organizativos en el país de su iniciación y su desarrollo requiere la concurrencia activa de los sectores empresariales y sindicales con verdadero es--piritu de participación en la solución del problema.

En consideración a las ideas expuestas, y ante la grave--responsabilidad que implica promover los ajustes necesarios a los ordenamientos jurídicos, se considera oportuno proponer la reforma a la fracción XXV del apartado -- "A" del artículo 123 constitucional, con la idea de sen--tar las bases que permitan la creación de organismos que

se aboquen plenamente a la atención de los problemas relativos al desempleo y la subocupación en nuestro país.

Con jerarquía de mandato consitutcional, nuestro orden jurídico debe referirse a estos problemas de manera inmediata recogiendo desde luego las experiencias que en la materia se hayan obtenido y que permitan la creación de instrumentos ágiles y funcionales para lograr soluciones efectivas, y sobre todo congruentes con los demás propósitos de índole social y económico que se pretenden alcanzar en nuestra infatigable lucha hacia el progreso.

Es por eso que se ha considerado de utilidad pública la expedición de una ley que cree un organismo nacional -- coordinador de la política del empleo, dependencia que -- habrá de asumir la responsabilidad de planear, dirigir y coordinar las actividades que sobre nuestra materia, se realicen en toda la república.

Estas actividades, por otro lado deberán ejecutarse por aquellas entidades públicas o privadas que se encuentren en posibilidad de intervenir dentro de su propia esfera y con sus propios recursos, en la solución integral del problema. Tal sería el caso de los gobiernos estatales y

municipales, por otro lado, de aquellos centros de trabajo en que, ya sea por sus dimensiones, ya por sus características particulares, concentren grandes volúmenes de fuerza de trabajo o representen fuentes permanentes de recepción de recursos humanos; por otro lado, el de aquellas asociaciones profesionales que se constituyen con el fin de representar el interés de algunos de los sectores que intervienen en el fenómeno de la producción y que en tal virtud, y en beneficio propio deben coadyuvar con las autoridades en la atención del problema del empleo, como una obligación natural y correspondiente al cometido que reciben de sus representados.

El resultado de todos los esfuerzos realizados en forma particular, ofrecerá elementos más positivos en tanto la actividad individual se encuentra unificada hacia el mismo propósito, misión que debe corresponder a una entidad distinta de las ejecutoras, constituida para tal fin con los recursos humanos, técnicos y administrativos, atribuciones legales, y recursos materiales y financieros adecuados a una correcta realización de una política de pleno empleo.

Por los motivos enunciados nos permitimos proponer las ---
sifuyente reforma.

INICIATIVA DE REFORMA DE LA FRACCION XXV DEL APARTADO "A"
DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTA--
DOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Articulo 123 ...

Fracción XXV.- El servicio para la colocación de trabajadores será gratuito para estos. Para tal efecto deberá establecerse el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y -
Adiestramiento en toda la República, en los términos y condiciones que se fijen en la Ley Reglamentaria. Se considera de utilidad pública la expedición de una ley que cree -
el Instituto Nacional Coordinador del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, dependencia que deberá establecer, dirigir y coordinar la política nacional de pleno-
empleo y Capacitación de los Trabajadores.

Contando ya con la base constitucional, sería menester re-
visar la legislación reglamentaria, con el proposito de --
permitir la inmediata instrumentación de los programas adecuados y necesarios.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 2.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970
- 3.- BORJA SORIANO MANUEL: "TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES"; Editorial PORRUA México, 1968.
- 4.- PADILLA ARAGON ENRIQUE: "MEXICO, DESARROLLO CON POBREZA" Ed. Siglo XXI, México 1964
- 5.- LEDROT, RAYMOND: "SOCIOLOGIE DU CHOMAGE" Presses- Universitaires de France, París, 1967
- 6.- BAIROCH, PAUL: " EL DESEMPLEO URBANO EN LOS PAISES EN DESARROLLO"
- 7.- CEPAL- Boletín Económico de America Latina, Vol. X-Octubre de 1970.
- 8.- NUN, JOSE Y OTROS: "LA MARGINALIDAD EN AMERICA LATINA" Miguel Murmis, Juan Carlos Marin-Buenos Aires 1968 -- (Mimeografiado)

- 9.- CAMPERO, GUILLERMO: "COMPILACION DE SOCIOLOGIA LABO--
RAL" Instituto de Investigaciones de Estudios de Tra-
bajo; U.N.A.M., México, 1972
- 10- O.I.T.: LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO. Ginebra-
1955.
- 11.- GONZALEZ SALASAR, GLORIA: "PROBLEMAS DE LA MANO DE --
OBRA EN MEXICO" Instituto de Investigaciones Económi-
cas, U.N.A.M. 1971.
- 12.- OIT: "CONFERENCIA MUNDIAL TRIPARTITA SOBRE EL EMPLEO-
LA DISTRIBUCION DEL INGRESO, EL PROGRESO SOCIAL Y LA-
DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. EMPLEO, CRECIMIENT
TO Y NECESIDADES BASICAS" Estrategias de Desarrollo -
en tres Mundos (Mimeografiado) 1975.
- 13.- EDUCACION OBRERA, POBLACION Y DESARROLLO EN MEXICO.
-Seminario celebrado del 4 al 13 de septiembre 1974.
-Confederación de Trabajadores de México.
-Instituto Nacional de Estudios del Trabajo.
-Organización Internacional del Trabajo.
- 14.- GONZALEZ CASANOVA, PABLO: "LA IDEOLOGIA, NORTEAMERICAA

NA SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS"; Instituto de In--
vestigaciones Económicas, U.N.A.M. 1955.

15.- CECEÑA, JOSE LUIS: "MEXICO EN LA ORBITA IMPERIALISTA"
Ed. Nuestro Tiempo, México, 1969

16.- S.T.P.S.: REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO (Enero-Marzo)-
México, 1972.

17.- S.T.P.S. (CENTRO DE INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL --
TRABAJO) "REVISTA DE INFORMACION LABORAL", México, --
1975.

18.- GONZALEZ CASANOVA, PABLO: "LA DEMOCRACIA EN MEXICO",-
Ed. Era, México 1977.

19.- VERA, JOSE: "MARGINALIDAD Y CAPACITACION DE RECURSOS-
HUMANOS" Ed. Biplandes, Santiago de Chile, 1970.

20.- ALVARADO, RICARDO: "MEXICO PROYECCIONES DE LA POBLA--
CION TOTAL (1960-2000)".- Instituto de Investigacio--
nes Económicas.- U.N.A.M., 1970.

21.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA "REVISTA-

MEXICANA DE SOCIOLOGIA; U.N.A.M., México, 1970".

22.- QUIJANO, ANIBAL: "EL PROCESO DE MARGINALIZACION Y EL -
MUNDO DE LA MARGINALIDAD EN AMERICA LATINA" Ed. Nues--
tro Mundo, Caracas, 1971.

23.- CORDOVA, ARNALDO: "PROBLEMAS DEL SUBDESARROLLADO LATINO
AMERICANO", Ed. Nuestro Tiempo, México, 1973.