

" LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
FRENTE AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO "

T E S I S

QUE PRESENTA

MARINA REJON MADRID

PARA OBTENER EL TITULO

DE

LICENCIADO EN DERECHO

MEXICO, D. F.

1968



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Un amoroso recuerdo para mi
Padre Carlos A. Rejón Vargas,
cuya presencia espiritual me
guía.

Homenaje a mi Madre Concepción
Madrid Vda. de Rejón por su
cordial entereza para conducir mi
vida.

**Para mis hermanos, cuyo estímulo
ha sembrado en mi lo mejor de
los sentimientos familiares.**

**A mi hermana, señora
Raquel D. de Gómez con
profundo cariño.**

**Para mi hermano Político
Francisco Gómez García por su
incomparable responsabilidad
fraternal.**

**Para los maestros de la Facultad
de Derecho, quienes con su
sabiduría ejemplar supieron
acercarme a la dicha de obtener
mi Título.**

**Para mis compañeros de Generación,
reconociendo su ejemplar actitud
humana.**

Para el señor Licenciado Don
Julio Santoscoy como un
legítimo testimonio de gratitud
por su ayuda y su comprensión.

Para el señor Licenciado Juan Francisco
Rocha Bandala por su atinada dirección
en la responsabilidad de mi trabajo.

Con profunda gratitud al señor
Prof. Miguel Bustos Cerecedo,
por el estímulo brindado en la
realización del presente estudio.

Para quienes me han brindado su
leal amistad, con mi eterno
agradecimiento.

S U M A R I O

" LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO FRENTA AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO "

CAPITULO I

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SUS FUNCIONES.

- 1.- Consideraciones Generales.
- 2.- Naturaleza de la Organización Internacional del Trabajo.
- 3.- Estructura.
- 4.- Estados miembros.
- 5.- Principios, fines y objetivos.
- 6.- Comisiones y Comités de la Organización Internacional del Trabajo.
- 7.- El Código Internacional del Trabajo.
- 8.- Actividades realizadas en diversos campos por la O.I.T.

CAPITULO II

LA PROBLEMÁTICA DEL DESEMPLEO Y SUS PRINCIPALES CAUSAS.

- 1.- Planteamiento del problema del desempleo.
- 2.- Concepto del desempleo.
- 3.- Naturaleza del riesgo del desempleo.
- 4.- Causas del desempleo.
- 5.- Los cambios de estructura económica y sus efectos al problema del desempleo.
- 6.- Desempleo causado por cambios tecnológicos.
- 7.- Concentración de industrias en una región.
- 8.- Extensión de mercados.
- 9.- Las variaciones del nivel de la actividad económica.
- 10.- Causas sociales del desempleo.
- 11.- El sub-empleo y el insuficiente desarrollo económico.

CAPITULO III

ESTUDIO COMPARATIVO DE ALGUNAS LEGISLACIONES PARA RESOLVER EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

- 1.- Sistemas generales de protección contra el desempleo.
- 2.- Antecedentes históricos del Seguro de Desempleo.
- 3.- El seguro obligatorio de desempleo en diversos países:
legislación.
- 4.- Regímenes que establecen el seguro facultativo de desem-
pleo: legislación.
- 5.- Regímenes contra el desempleo que no dependen del seguro.
- 6.- Regímenes que establecen indemnizaciones por despido del
trabajador.
- 7.- Sujetos beneficiarios de las prestaciones derivadas del desem-
pleo.
- 8.- La adquisición y pérdida del derecho a prestaciones.
- 9.- Cuantía y duración de las prestaciones del desempleo.
- 10.- La administración y control del seguro de desempleo.
- 11.- Recaudación de cotizaciones.
- 12.- Organos encargados de resolver los conflictos.

CAPITULO IV

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO FRENTE AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

- 1.- Consideraciones Generales.
- 2.- El Derecho al Trabajo como un Derecho Social.
- 3.- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- 4.- La Organización Internacional del Trabajo y la campaña contra el desempleo.
- 5.- Diversas medidas propuestas por la O.I.T. para combatir el desempleo.
- 6.- La Campaña Internacional contra el Desempleo.
- 7.- El Código Internacional del Trabajo y sus disposiciones en materia del desempleo.

CAPITULO V

LA POSTURA MEXICANA FRENTE AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

- 1.- Consideraciones Generales.
- 2.- Situación política, económica y social de México.
- 3.- Principales actividades económicas: Agricultura, Industria y --- Comercio.
- 4.- Estructura ocupacional.
- 5.- El problema del Subempleo en los Paises insuficientemente desarrollados.
- 6.- La Seguridad Social y el Desempleo.
- 7.- La Política Mexicana frente al Problema del Desempleo: Legislación.

CONCLUSIONES.

CAPITULO PRIMERO.

"LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SUS FUNCIONES".

SUMARIO

1.- Consideraciones Generales.- 2.- Naturaleza de la Organización Internacional del Trabajo.- 3.- Estructura.- 4.- Estados miembros .
5.- Principios , fines y objetivos.- 6.- Comisiones y Comités de la Organización Internacional del Trabajo.- 7.- El Código Internacional del Trabajo.- 8.- Actividades realizadas en diversos campos por la O.I.T.

CAPITULO PRIMERO

"LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SUS PRINCIPALES -- FUNCIONES".

1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Múltiples han sido las actividades realizadas por la O.I.T. desde su creación, en el año de 1919, muchos han sido los proyectos establecidos para el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la clase laboral y podemos afirmar, que la ardua tarea realizada por esta Organización ha rendido magníficos resultados, mismos que se han ido proyectando a los diversos Estados miembros, que a través de sus legislaciones y políticas generales han ido integrando en forma paulatina los diversos postulados planteados por la O.I.T. a fin de ir día a día logrando y asegurando nuevas conquistas que beneficien no solo a la clase obrera, sino a todos los miembros de la colectividad, que a través del desarrollo económico, político y social que se lucha por obtener, ven esperanzados la posibilidad de vivir un mundo futuro en el que sean supradadas las injusticias, el hambre y la inseguridad en todos sus aspectos, que tanto ha preocupado a la humanidad desde su aparición.

Dado lo breve del presente estudio, habremos únicamente de hacer referencia a algunas, las más importantes funciones y actividades --

que ha desarrollado la O.I.T. desde su creación.

"A fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX empezaron a -- conocerse las inquietudes de algunos hombres, preocupados por encon-- trar solución a los problemas del trabajo que desbordaban los confines - de sus países. Desde entonces, las ideas de unos, las iniciativas de - otros y, sobre todo, la necesidad sentida en grado creciente de estable-- cer una legislación internacional sobre el trabajo, fueron trazando el ca-- mino y formando el ambiente requerido para llegar a la creación de la Or-- ganización Internacional del Trabajo". (1)

"La idea de una Organización Internacional capaz de crear un de-- recho internacional del trabajo, no es nueva; nació al mismo tiempo que el Derecho del Trabajo, pero es en el Tratado de Versalles donde adqui-- rió su primer esplendor. La Segunda Guerra Mundial solo detuvo su nor-- mal funcionamiento, pero su fuerza crece y es hoy, sin duda, la Organi-- zación Internacional más fuerte, queremos decir, es la fuerza internacio-- nal más fuerte y tal vez la mejor fuente del Derecho de nuestros días".

(2)

La ya imperiosa necesidad experimentada en el ámbito internacio-- nal, tendiente a estudiar los múltiples problemas de la clase obrera, de

(1) "Rutas de Paz". - Publicación editada por el servicio de información - de la O.I.T. Ginebra Suiza. Dic. 1966. - Pag. 4.

(2) De la Cueva, Mario. - "Derecho Mexicano del Trabajo". Vol. I Pag. - 308. Nov. 1963. - Editora de Libros, Revistas y Follétos, S. de R.L.

plantear las posibles soluciones de esos problemas, de una manera que fuese adecuada a la situación política social y económica de cada país - en un momento dado, la observancia de que la colaboración internacional pudiera rendir óptimos resultados, consecuencia del esfuerzo mancomunado de diversos países tendiente a obtener un mejoramiento de las condiciones de vida de la clase obrera, constituyeron un factor determinante para la creación de la Organización Internacional del Trabajo, cuya finalidad es como lo señala el preámbulo de su Constitución: "La de contribuir al establecimiento de una paz basada en la justicia social, mediante el logro de mejores condiciones de vida y de trabajo en el mundo".

La Organización Internacional del Trabajo fué fundada el 11 de -- abril de 1919, en cumplimiento de la XIII Cláusula del Tratado de Versa-- lles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial, estuvo asociada con la Sociedad de las Naciones hasta la disolución de este organismo, siendo la primera institución internacional que se asoció a la Organización de - las Naciones Unidas en el año de 1946.

2.- NATURALEZA DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial y como resultado de la Conferencia de Paz celebrada en Versalles, el 11 de abril de 1919 fué fundada la Organización Internacional del Trabajo, misma que se creó como una Organización Permanente, señalándose en el preámbulo de la parte XIII -

del Tratado de Versalles que su misión sería la de fomentar y procurar la creación de un Derecho Internacional del Trabajo fundado en los principios generales de la Seguridad Social que inspiráse en los principios rectores de las legislaciones nacionales y garantizara la protección del trabajador en el ámbito internacional.

Naturaleza de la institución: "La Organización Internacional del Trabajo es una Organización Internacional Permanente, de naturaleza técnica y con propósito específico.

En sus orígenes fué constituida como un organismo técnico dependiente de la Sociedad de las Naciones que serviría a ésta para la realización de una finalidad que era propia de la Sociedad de las Naciones y la cual es el deseo de lograr en todos los estados un régimen de justicia social; sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo ha adquirido una vitalidad y una fuerza propias, que le han permitido devenir en un organismo internacional autónomo". (3)

Como consecuencia de lo antes expuesto, podemos concluir determinando la naturaleza jurídica de la Organización Internacional del Trabajo como la de un organismo especializado, de Derecho Internacional Público, asociado con la Organización de las Naciones Unidas.

(3) De la Cueva, Mario. - "Derecho Mexicano del Trabajo". - Vol. I, Pag. 312.

3.- ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La O.I.T. cuenta actualmente con 118 estados miembros, quienes designan Delegaciones Nacionales integradas por cuatro Delegados en total: dos Delegados son Representantes del Gobierno, un Delegado es Representante de los Empleadores y uno más que representa a los Trabajadores, es decir, las Delegaciones Nacionales de cada país miembro de la O.I.T. tienen el carácter de tripartitas.

Por otra parte la Organización Internacional del Trabajo se compone de tres órganos:

I.- La Conferencia Internacional del Trabajo.- Es el órgano supremo de la O.I.T., se reúne una vez al año, asistiendo delegados, asesores y consejeros de los Estados Miembros; asisten asimismo representantes de la Organización de las Naciones Unidas y demás organismos internacionales especializados.

Cada Delegado, ya sea gubernamental, empresarial o representante de los trabajadores, deberá estar asistido por dos consejeros técnicos como máximo, por cada uno de los puntos que figuren en el orden del día de la reunión. Las sesiones de la conferencia son públicas, excepto cuando se haya decidido en forma expresa lo contrario.

Las atribuciones de la Conferencia General como máximo órgano de la O.I.T. son las siguientes:

1a.- Adopta Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo, así como las resoluciones tendientes a elevar las normas de trabajo en todo el mundo. Hasta fines de 1966 habían sido adoptados 126 Convenios y 127 Recomendaciones.

2a.- Designar los miembros del Consejo de Administración de la O.I.T.

3a.- Examinar la forma en que los Estados miembros aplican los Convenios ratificados.

4a.- Adopta el presupuesto de la O.I.T., financiado por los Estados miembros. En 1967 el presupuesto ascendió a 22,472.998 dólares.

5a.- Brinda una tribuna en la cual los Estados miembros pueden, en debate público, discutir sus problemas.

II.- El Consejo de Administración.- Es el órgano ejecutivo de la Organización Internacional del Trabajo, se reúne tres veces al año con el objeto de determinar la política general y el programa de trabajo de la O.I.T.

Actualmente se constituye por 24 representantes de los gobiernos, y 12 de los trabajadores. Diez de los puestos gubernamentales se cubren con carácter permanente por los 10 países de mayor importancia industrial y los otros 10 se designan por elección. Actualmente los 10 países reconocidos por el Consejo de Administración como los de

mayor importancia industrial son: República de Alemania, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido de la Gran Bretaña y la Unión Soviética.

Las atribuciones del Consejo de Administración como Organismo Ejecutivo de la O.I.T. son las siguientes:

1a.- Inspecciona las labores realizadas por la Oficina Internacional del Trabajo.

2a.- Determina los programas de acción y controla los Comités y Comisiones de la O.I.T.

3a.- Determina el Orden del Día de la Conferencia General.

4a.- Establece presupuesto de la Organización Internacional del Trabajo para que sea aprobado por la Conferencia General.

5a.- Elige el Director General de la Organización Internacional del trabajo.

III.- Oficina Internacional del Trabajo.- Es la Secretaría Permanente de la O.I.T., su sede se encuentra en Ginebra, Suiza. Sus funcionarios no pueden recibir instrucciones de ningún gobierno o autoridad ajena a la O.I.T.

Sus actividades son:

1a.- Es un Centro de Investigación y documentación.

2a.- Prepara los Informes que sirven de base para los trabajos de Conferencias y Reuniones de la Organización Internacional del Trabajo en todo el mundo.

3a.- Orienta el trabajo de los expertos en las investigaciones --
realizadas en distintos países.

4a.- Edita estudios, estadísticas, informes, revistas y publica-
ciones periódicas de interés mundial.

5a.- Da a conocer a los Estados miembros de la O.I.T. los me--
dios que cada uno de ellos emplea para superar las condiciones de vida--
de los trabajadores y sus familias.

4.- ESTADOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL - DEL TRABAJO.

Cualquier país afiliado a las Naciones Unidas puede adquirir la-
calidad de miembro de la O.I.T. aceptando las obligaciones estableci--
das en la Constitución de la O.I.T.

Todo país que no es miembro de las Naciones Unidas puede serlo
de la Organización Internacional del Trabajo si acepta las obligaciones -
de la Constitución de la O.I.T. y si obtiene la aprobacón de la Confe--
rencia General, por mayoría de dos tercios de los Delegados.

En el año de 1966, eran 118 los Estados miembros de la Organiza-
ción Internacional del Trabajo, (encontrándose entre ellos México).

5.- PRINCIPIOS, FINES Y OBJETIVOS.

Señala el maestro Mario de la Cueva que la finalidad inmediata-
de la Organización Internacional del Trabajo es el establecimiento de un

derecho internacional del trabajo que haya de inspirar las legislaciones nacionales; sin embargo ese fin inmediato atiende la satisfacción de una necesidad, la de regular las relaciones humanas derivadas de las relaciones obrero-patronales, y esa regulación se hace necesaria atendiendo la urgente necesidad de solucionar y atenuar los múltiples problemas que se originan y las consecuencias nefastas que producen, talos como la explotación, de los económicamente débiles, la miseria, la inseguridad del trabajador. Así pues el establecimiento de una legislación internacional del trabajo tiende a obtener un mejoramiento en las condiciones generales de vida de la clase trabajadora en el ámbito internacional.

Los postulados básicos y fines perseguidos por la O.I.T. los encontramos consignados en tres importantísimos documentos, que vienen a integrar la constitución jurídica de la misma: ellos son el preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles de 1919, la declaración de Filadelfia de 1944 y por último la carta de las Naciones Unidas de 1945.

Analizando los postulados contenidos en los documentos señalados, observamos que esencialmente no han variado, desde la Constitución de la O.I.T. hasta el momento la finalidad esencial es la misma: -- Luchar por la obtención de una seguridad y una justicia social a través de la colaboración internacional.

PREAMBULO DE LA CONSTITUCION

"Considerando que una paz universal y permanente no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social,

"Considerando que existen condiciones de trabajo que implican-- para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que constituye una amenaza para la paz y la armonía universales, y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la protección del trabajador contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes del trabajo, a la -- protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, a las -- pensiones de vejez y de invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, al reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor, a la afirmación del principio de la libertad sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas.

"Considerando que la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano pone obstáculos a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los obreros en -- sus propios países:

"Las Altas Partes Contrantes, movidas por sentimientos de justicia y humanidad, así como por el deseo de asegurar una paz mundial --- duradera, y con el propósito de lograr los objetivos expuestos en este --
Preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización --
Internacional del Trabajo".

LA DECLARACION DE FILADELFIA

"La Declaración de Filadelfia reza como sigue:

"La Conferencia General de la Organización Internacional del --
Trabajo, realizada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopta, --
a los diez días del mes de mayo de mil novecientos cuarenta y cuatro, la
presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Interna
cional del Trabajo y de los principios que debieron inspirar la política --
de sus miembros.

I

"La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los
cuales está basada la Organización y, particularmente, que:

- a) el trabajo no es una mercancía;
- b) la libertad de expresión y de asociación son esenciales para
el progreso con stante;
- c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la --
prosperidad en todas partes;
- d) la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante-

energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes - de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en pie - de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

II

"Convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente el acierto de la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual sólo puede establecerse una paz duradera si ella está basada en la justicia social, la Conferencia afirma que:

- a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, y en igualdad de oportunidades;
- b) lograr las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional.
- c) toda la política nacional e internacional y las medidas nacionales e internacionales, particularmente de carácter económico y financiero, deben apreciarse desde este punto de vista y acep-

tarse solamente cuando favorezcan, y no impidan, el cumplimiento de este objetivo fundamental;

d) incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, a la luz de este objetivo fundamental, todas las políticas y medidas internacionales de carácter económico y financiero y;

e) al cumplir las tareas que se le confían, la Organización Internacional del Trabajo, después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes, puede incluir en sus decisiones y recomendaciones cualquier disposición que considere apropiada.

III

"La Conferencia reconoce la solemne obligación de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar:

- a) la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida;
- b) el empleo de trabajadores en las ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de dar la más amplia medida de sus habilidades y conocimientos, y de aportar su mayor contribución al bienestar común;
- c) el suministro, como medio para lograr este fin y bajo las garantías adecuadas para todos los interesados, de posibilidades de

- formación profesional y la transferencia de trabajadores, incluyendo las migraciones de trabajadores y colonos;
- d) el reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo de trabajo la cooperación de empresas y de trabajadores en el ---
mejoramiento continuo de la eficiencia en la producción, y la-
colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación-
y aplicación de medidas sociales y económicas;
- e) la extensión de las medidas de seguridad social para proveer-
un ingreso básico a los que necesiten tal protección, y asis-
tencia médica completa;
- f) protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores,
en todas las ocupaciones;
- g) protección de la infancia y de la maternidad;
- h) el suministro de alimentos, vivienda y facilidades de recreo y
cultura adecuadas;
- i) la garantía de iguales oportunidades educativas y profesiona-
les.

IV

"Convencida de que una más completa y amplia utilización de los recursos productivos del mundo, necesaria al cumplimiento de los objeti-
vos enumerados en esta Declaración, puede lograrse mediante una ac---
ción eficaz en el plano internacional y nacional, comprendiendo medidas

que tiendan a aumentar la producción y el consumo, a evitar fluctuaciones económicas graves, a realizar el progreso económico y social de -- regiones menos desarrolladas, a garantizar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos, a fomentar un comercio internacional de alto y constante volumen, la Conferencia brinda la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudiera confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así como en el --- mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos.

V

"La Conferencia afirma que los principios enunciados en esta Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si, en las modalidades de su aplicación, debe tenerse debidamente en cuenta -- el grado de desarrollo social y económico de cada uno, su aplicación -- progresiva a los pueblos que todavía son dependientes, así como a los que ya han alcanzado la etapa en la que se gobiernan por sí mismos, -- interesa a todo el mundo civilizado". ("Rutas de Paz" publicación de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, diciembre de 1966).

"LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS"

Este documento se firmó en San Francisco, el 26 de junio de 1945, teniendo como fin: "el procurar la colaboración entre los pueblos para --

conseguir un régimen de justicia social, aplicable a todos los hombres".

En el preámbulo de la carta se señala: "los pueblos de las Naciones Unidas están dispuestos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad".

En el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas se señala que con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos, la O.N.U. promoverá:

- a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico social.
- b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo.
- c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y a la efectividad de tales derechos y libertades.

Con el objeto de lograr la realización de los fines antes enunciados, el artículo 61 de la Carta de las Naciones Unidas estableció el Consejo Económico y Social, organismo al cual se encuentra asociada la Organización Internacional del Trabajo en su carácter de organismo internacional especializado, a fin de coadyuvar a la realización de los fines --

consignados , mediante la adopción conjunta de recomendaciones internacionales .

6.- COMISIONES Y COMITES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

La O.I.T. al crear en 1945 las Comisiones de industria , abrió -- una nueva vía de acción. Estas comisiones que reunen un número igual -- de representantes gubernamentales , empleadores y trabajadores de una -- industria particular , tienen la misión de examinar los problemas del trabajo tal como en esta industria se plantean.

Se han creado comisiones de industria para los ramos de actividad siguientes :

- a) Construcción , ingeniería civil y obras públicas .
- b) Industrias químicas .
- c) Carbón .
- d) Transportes interiores .
- e) Hierro y acero .
- f) Industrias mecánicas .
- g) Petróleo .
- h) Textil .

La Organización Internacional del Trabajo convoca a reuniones -- para examinar los problemas particulares de otras industrias . Hasta el -- año de 1966 esas comisiones habían celebrado aproximadamente 50 reu--

niones.

Otros organismos de la O.I.T. son:

- 1o.- Comisión Consultiva Asiática.
- 2o.- Comisión Consultiva Africana.
- 3o.- Comisión Consultiva Interamericana.
- 4o.- Comisión Paritaria Marítima.
- 5o.- Comisión de Expertos de Seguridad Social.
- 6o.- Comisión Permanente Agrícola.

También funcionan grupos consultivos para la seguridad e higiene en el trabajo, estadísticas del trabajo, trabajo de mujeres y menores, -- trabajo indígena y educación obrera.

7.- EL CODIGO INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Hemos señalado con anterioridad que el órgano supremo de la -- O.I.T. es la Conferencia Internacional del Trabajo, encargada de adoptar medidas de carácter social encaminadas a mejorar las condiciones -- de trabajo en el mundo. La Conferencia establece dos clases de normas: los Convenios y las Recomendaciones.

Las normas internacionales del trabajo se adoptan por mayoría -- de dos tercios de votos de los representantes o delegados, ya sea gubernamentales, empleadores y trabajadores.

Hasta 1966, la O.I.T. adoptó 126 Convenios y 127 Recomendaciones.

El Conjunto de Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización Internacional del Trabajo constituyen el Código Internacional del Trabajo.

La influencia que el Código Internacional del Trabajo ejerce en las diversas legislaciones nacionales es considerable. Muchos son los países cuyas legislaciones del trabajo han tenido como fuente de inspiración el Código Internacional de la O.I.T., y muchas son también las reformas legislativas nacionales a que éste ha dado origen.

Entre las principales materias reguladas por los Convenios y Recomendaciones que integran el Código Internacional del Trabajo encontramos las siguientes:

- a) Horas de trabajo
- b) Seguridad Social
- c) Igualdad de remuneración
- d) Protección de la maternidad
- e) Libertad sindical y negociación colectiva
- f) Protección de la gente de mar
- g) Protección de jóvenes trabajadores
- h) Protección de trabajo femenino
- i) Trabajo en las plantaciones
- j) Salarios mínimos
- k) Seguridad e higiene en el trabajo
- l) Migraciones de trabajadores

- m) Trabajo subterráneo en las minas
- n) Trabajo forzoso
- ñ) Vacaciones pagadas
- o) Desempleo
- p) Trabajadores indígenas
- q) Relaciones de trabajo
- r) Discriminación en materia de empleo
- s) Protección contra las radiaciones

Entre otras actividades desarrolladas por la Organización Internacional del Trabajo en el campo legislativo podemos señalar la asistencia que presta a sus países miembros en la elaboración de las leyes de trabajo y seguridad social nacionales, como ejemplos podemos citar la Carta Constitutiva de Garantías de Trabajo en Honduras en 1955, el Código del Trabajo de Paraguay (1961), el Código del Trabajo del Salvador (1963), en cuyos proyectos participaron expertos de la Organización Internacional del Trabajo.

8.- ACTIVIDADES REALIZADAS EN DIVERSOS CAMPOS POR LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Para concluir el presente capítulo, habremos de hacer un breve resumen de las principales actividades realizadas por la O.I.T. tendientes al logro de las finalidades perseguidas por esta Organización por esta Organización, y que demuestra la meritoria labor realizada en beneficio de la clase laboral.

a).- Seguridad Social.- Es manifiesta la tendencia que se ha --
venido desarrollando entre los países de todo el mundo para el estable-
cimiento de regímenes de seguridad social que beneficien y protejan a -
las clases económicamente débiles.

El Código Internacional del Trabajo contiene numerosas disposi-
ciones tendientes a proteger a los trabajadores y a sus familias, contra
la miseria causada por enfermedades, accidentes, desempleo y demás -
riesgos sociales y económicos a que se encuentran expuestos.

La O.I.T. ha prestado asistencia técnica a diversos países en ma-
teria de seguridad social desde 1919, destacando en los últimos años la-
labor realizada en los países latinoamericanos con los cuales ha coope-
rado en cuestiones de organización administrativa y financiera.

La Organización Internacional del Trabajo ha organizado múltiples
conferencias sobre seguridad social y contribuyó a la creación del Cód-
igo Interamericano de Seguridad Social, organismo especializado en la --
materia. Toma parte además, en las actividades desarrolladas por el Comi-
té Permanente Interamericano de Seguridad Social y de la Asociación In--
ternacional de Seguridad Social.

En el año de 1962 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó
un Convenio relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros -
en materia de seguridad social. En su reunión celebrada en 1964 adoptó-
un Convenio y una Recomendación sobre las diversas prestaciones en --
caso de accidentes de trabajo y en el de enfermedades profesionales.

En 1966 examinó la revisión de los Convenios 35 a 40 del Código Internacional del Trabajo relativos a pensiones de vejez, invalidez, sobrevivientes, con vista a la adopción de nuevos instrumentos en 1970.

b).- Seguridad e Higiene en el trabajo.- La obra realizada por la O.I.T. en esta materia abarca un campo. La mayoría de los Convenios Internacionales de Trabajo, trata este aspecto, entre estas normas figuran: Inspección del Trabajo, Reglamentación de la Seguridad Social en el Trabajo, Protección contra accidentes de trabajo, etc.

En 1959 la O.I.T., colaborando con la A.I.S.S. y con Instituciones Nacionales de Seguridad Social, creó el Centro de Información sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo. Colabora también con la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.) mediante consultas directas o Comités Mixtos, sobre la medicina e higiene del trabajo.

La regulación de la Seguridad e Higiene en el trabajo, ha recibido un considerable impulso en los últimos años, colaborando a tal fin la Organización de las Naciones Unidas a través de un fondo especial.

c).- El trabajo femenino y de los jóvenes.- Desde su fundación. La O.I.T. ha venido preocupándose por que la mujer que trabaja disfrute de la protección adecuada.

Existen diversas normas internacionales de protección a la mujer, entre ellas podemos mencionar el Convenio número 100 adoptado en el año de 1951, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano obra femenina y masculina, a trabajo de igual valor.

Hasta el momento la O.I.T. ha adoptado 7 Convenios reglamentando diversas cuestiones relacionadas con el trabajo de la mujer, ellos son los siguientes: 1o.- Protección a la maternidad (1919), 2o.- Trabajo nocturno (1919), 3o.- Trabajo nocturno (revisión en 1934), 4o.- Trabajos subterráneos (mujeres, 1935), 5o.- Trabajo nocturno (2a. revisión 1948), 6o.- Igualdad de remuneración (1951), 7o.- Protección a la maternidad (1953).

La O.I.T. lucha también para terminar con los abusos y explotación surgida con motivo del trabajo femenino, así vemos que desde su creación en 1919 se propuso impulsar la preparación y formación técnica y profesional y a la protección de los niños y adolescentes contra el trabajo prematuro y peligroso. Al respecto, el Consejo de Administración en 1950 fijó una reglamentación limitativa y progresiva del trabajo de los niños, con vista a la supresión del mismo en todos los países, además fijó la necesidad de una preparación profesional comprendiendo una previa orientación en el mismo sentido, y el establecimiento de protección a los trabajadores jóvenes a normas de seguridad social.

d).- Las poblaciones indígenas.- La O.I.T. desde su creación postuló la necesidad de establecer normas de protección a los indígenas.

La resolución de la Conferencia General celebrada en Montevideo en 1949, y la Primera Reunión de Expertos en Trabajo, Indígena que se efectuó en La Paz en 1951, dieron origen a la creación de un amplio programa destinado a lograr la integración de las poblaciones indígenas -

del altiplano andino, con miras a la futura aplicación de programas -
análogos a regiones de Africa, Asia y Medio Oriente.

e).- El trabajo agrícola.- En 1921, la Organización Interna-
cional del Trabajo adoptó las primeras normas internacionales aplica-
ble a trabajadores agrícolas. Posteriormente, la Conferencia adoptó -
múltiples normas internacionales para los trabajadores del campo. En-
tre los principales Convenios se encuentran: Indemnización por Acci-
dentes de Trabajo (Agricultura) 1927, Seguro de Enfermedad (1927), Se-
guros de Vejez, Invalidéz y Muerte en 1933, Vacaciones Pagadas -
(1952) y Salarios Mínicos en 1951. A fines de 1963, la O.I.T. en co-
laboración con la Organización para la Alimentación y la Agricultura -
(O.A.A.), celebró en Caracas una reunión técnica sobre formación -
profesional y el empleo en las zonas rurales, en relación con la re--
forma agraria, asistiendo especialistas en la materia de Bolivia, Co--
lombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

f).- Empleo, formación y readaptación profesional.- Las acti-
vidades realizadas en materia de empleo han sido múltiples, destacan-
do un estudio realizado a petición de la Subcomisión de las Naciones
Unidas sobre prevención de discriminaciones y protección a las mino-
rías, el estudio comprendió un informe relativo al problema de la dis-
criminación en materia de empleo y ocupaciones, mismo que fué trata-
do en el Orden del Día de la 40a. Reunión de la Conferencia General

en el año de 1957, posteriormente, en la 42a. Reunión celebrada el -
año de 1958, la O.I.T. adoptó un Convenio y una Recomendación al -
respecto.

Se han realizado estudios de los problemas concretos que afron-
tan ciertas categorías de trabajadores para su colocación, en especial,
trabajadores en edad avanzada, mujeres, etc. Por lo que respecta al
trabajo de los jóvenes se han adoptado una política preventiva, prom-
viendo la orientación y preparación profesional.

En 1964, se celebró otra Reunión de la Conferencia General, a
la que asistieron representantes gubernamentales, patronales y de los-
obreros de 56 países, entre ellos, Argentina, Brasil, Cuba, República
Dominicana, Guatemala, México y Venezuela. Las conclusiones adop-
tadas por esa Reunión comprendieron varios aspectos de la lucha con-
tra el desempleo y el subempleo en todos los países, en especial, en
los países en vía de desarrollo, señalándose los principales problemas
en materia de empleo y proponiendo la adopción de medidas relativas
a una política del empleo. Se elaboró un proyecto de Convenio que -
señaló: "Todo miembro que ratifique el presente Convenio, se compromete a declarar y emprender como un objetivo de primera importancia, una política destinada a fomentar el pleno empleo productivo y libre-
mente elegido, con objeto de elevar el nivel de vida, resolver el pro-
blema del desempleo y del subempleo, de satisfacer las necesidades -

de mano de obra y de estimular el desarrollo económico."

Como medidas tendientes a prevenir y atenuar el problema del desempleo, se han promovido intensamente orientación y readaptación profesional, habiéndose adoptado a este respecto varios Convenios - por los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

CAPITULO SEGUNDO.

"LA PROBLEMATICA DEL DESEMPLEO Y SUS PRINCIPALES CAUSAS".

SUMARIO

1.- Planteamiento del problema del desempleo.- 2.- Concepto del desempleo.- 3.- Naturaleza del riesgo del desempleo.- 4.- Causas del desempleo.- 5.- Los cambios de estructura económica y sus efectos respecto al problema del desempleo.- 6.- Desempleo causado por cambios tecnológicos.- 7.- Concentración de industrias en una región.- 8.- Extensión de mercados.- 9.- Las variaciones del nivel de la actividad económica.- 10.- Causas sociales del desempleo.- 11.- El sub-empleo y el insuficiente desarrollo económico.

CAPITULO SEGUNDO.

"LA PROBLEMATICA DEL DESEMPLEO Y SUS PRINCIPALES CAUSAS".

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

Si se retrocede en el tiempo, se puede comprobar que el problema de la desocupación, es un fenómeno social que ha venido preocupando a la humanidad desde su aparición, así vemos que, históricamente hablando, en la Edad Media, época en la cual la esclavitud subsistió a través de los señores feudales quienes eran propietarios de tierras y siervos, es donde surgen las ciudades industriales, villas y burgos, como un resultado de la unión de los antiguos siervos que ya como hombres libres se organizan en gremios y corporaciones, surgiendo a la par, el problema de la desocupación, que favorecido por la estructura cerrada del gremio mismo, impedía el ingreso de extraños a dichos organismos que habrían de regular durante largo tiempo la vida económica de la Edad Media. Sin embargo, los desocupados de aquella época, a menudo vivían de la caridad, acogiéndose a los conventos o instituciones de protección a los pobres, tan numerosos en aquel tiempo, mismas que permitieron durante un largo lapso conservar el aparente equilibrio económico en el que se basaba el orden social de la época.

No obstante lo antes expuesto, se produjeron nuevos fenómenos que vendrían a modificar radicalmente el aparente equilibrio económico existente, fenómenos derivados del natural desarrollo de la actividad humana en diversos campos. Al respecto, dice Gallegos Rocaful (el orden social según la doctrina de Santo Tomás de Aquino) que: "El maquinismo alteró esencialmente el proceso de la producción y creó un nuevo orden en las relaciones económicas". En esta forma se alteró el régimen interno de los grupos sociales imponiendo un nuevo orden social.

Con el surgimiento del régimen de protección capitalista, se transformó radicalmente el orden social existente en la Edad Media, el advenimiento del llamado "Maquinismo" bajo el sistema de la libre empresa, las grandes concentraciones humanas, de capitales y la producción masiva, pusieron de relieve, con caracteres trágicos, el problema de la desocupación. Cabe señalar que si bien históricamente el problema de la desocupación nace dentro del régimen capitalista con tintes especiales, no es exclusivo de este, toda vez que la realidad social ha demostrado que son tantos y tan variados los factores que favorecen su aparición que puede presentarse en cualquier otro tipo de estructura económica.

Es así, que la desocupación como fenómeno social, obedece en principio a un desequilibrio incontrolable, producto de diversos fac

tores objetivos.

2.- CONCEPTO DEL DESEMPLEO.

"El desempleo es un fenómeno cuya definición y medición - presenta grandes dificultades. Para estudiar la estadística o comprender los problemas del empleo que estas revelan, es necesario examinar aún cuando sea en forma somera estas dificultades". (4)

Se puede estar sin trabajo por diversas razones, algunas de - las cuales justifican el uso de la palabra "desempleo", mientras - otras no. Según las diferentes definiciones nacionales, la línea divisoria se traza de un modo diferente, pero lo común es limitar el conocepto del desempleo a la ociosidad involuntaria debida a la falta de trabajo, enfermedades o vacaciones.

La definición recomendada por la 8a. Conferencia Internacio--
nal de Estadígrafos del Trabajo fué la siguiente:

1).- "Las personas comprendidas en el desempleo serán todas aquellas que tengan más de cierta edad especificada y que, en día - especificado o una semana especificada se encuentren en las siguientes categorías:

a).- Los trabajadores disponibles para el empleo cuyo con--

(4).- W. Gallenson y A. Zellner.- "International Compension of UnemPloyment Rates". Princeton Nacional Bureau of Economic Research, - 1957 Pag. 439.

ato de trabajo haya expirado o esté suspendido temporalmente (es -
ste un concepto propiamente jurídico), que estén sin empleo y bus--
quen trabajo remunerado durante un breve período previamente determi--
nado, con preferencia una semana.

b).- Las personas que no hayan estado empleadas nunca y -
aquellas cuya categoría de ocupación más reciente sea distinta de la
del asalariado, en unión de las que estén jubiladas, cuyas personas -
estén disponibles y aptas para el trabajo, en el curso del período es-
pecificado y estén buscando trabajo remunerado.

c).- Las personas sin empleo que en el momento de que se -
trate se hayan disponibles para el trabajo y hayan logrado un nuevo -
empleo que debe empezar en fecha subsiguiente al período especifica--
do.

d).- Las personas que hayan sido suspendidas temporalmente,-
sin goce de remuneración.

2.- "No se considerarán desempleados a las personas compren-
didas en las categorías siguientes:

a).- A los que tengan el propósito de establecer por su cuen--
ta un negocio cualquiera o explotación agrícola pero que no hayan toma--
do medidas en esa dirección y que no estén buscando trabajo remunera--
do.

b).- A los antiguos trabajadores familiares no remunerados que
no estén trabajando y que no se encuentren buscando trabajo remunera--

do. (5)

Por otra parte las definiciones nacionales difieren en lo que respecta al término o período en el cual el individuo permanece sin encontrar trabajo remunerado.

Existen diversos tipos de desempleo, según los cuales habrá de variar las medidas que hayan de tomarse para combatir y atenuar sus efectos.

En primer término y quizá sea esta la forma más temible cabe mencionar el llamado desempleo "generalizado o en masa" que puede decirse que existe, cuando una proporción importante de la mano de obra de un país se encuentra sin trabajo. La causa de este desempleo radica generalmente en una deficiencia o inestabilidad de la demanda global de artículos, por parte de consumidores nacionales, este tipo de desempleo ha tendido a agudizarse en intervalos que podrían considerarse cíclicos. (6)

En segundo lugar, otro tipo de desempleo es el denominado "friccional" que resulta generalmente de modificaciones técnicas introducidas en la estructura de la producción, que, en ciertos oficios privan a los trabajadores de sus empleos, o bien de bruscas fluctuaciones en la demanda de ciertos productos o servicios.

(5) "La normalización internacional de las estadísticas de trabajo".- Estudios y documentos, nueva serie No. 53.- Ginebra 1959.- Pags. 49 y 50.

(6) "La campaña contra el desempleo", estudios y documentos, nueva serie, No. 20 (Ginebra O.I.T. 1950) Capt. IV.

Un tercer tipo de desempleo es el denominado "estacional", es un tipo de desempleo que tiende a manifestarse en forma periódica en determinados meses de cada año y a desaparecer al pasar de una a otra estación. Este tipo de desempleo es característico de la producción agrícola y causa mayores trastornos en los países cuya industrialización no está aún bastante desarrollada.

El cuarto y último tipo de desempleo que tiende a manifestarse en los países no industrializados o en vías de desarrollo, es el que se conoce como "Subempleo". Se trata de un fenómeno que aparece a menudo en regiones cuya densidad de población es excesiva en relación a la superficie de tierras cultivables y en las que el volumen de los capitales disponibles es insuficiente. Es posible que la mayoría de los trabajadores cuyos países padecen subempleo ejerzan una actividad remunerada, pero lo cierto es que buena parte de ellos sólo puede hallar trabajo durante parte de la jornada.

En general su rendimiento y remuneración per capita son muy inferiores a lo que podrían ser si la mano de obra estuviese empleada a jornada completa. (7)

Las estadísticas del desempleo se refieren por lo general a los asalariados, entendiéndose por tales a las personas que efectúan trabajos manuales a cambio de un jornal. Los trabajadores indepen

(7) "Los sistemas de Seguro de Desempleo". Estudios y Documentos, Nueva Serie No. 42.- (Ginebra, O.I.T. 1955) Pags. 4 y 5.

dientes, los tenderos, los granjeros, y aquellos que ejercen profesiones liberales quedan generalmente excluidos, aunque no siempre.

Aún cuando las definiciones exigen siempre o casi siempre - de una persona desempleada que esté disponible para trabajar, a menudo exigen que esté buscando trabajo. En los países desarrollados por ejemplo Estados Unidos, es muy fácil identificar para fines prácticos a las personas que carecen de empleo y que realmente desean trabajar, preguntándoles por cauces normales (por ejemplo, informándose en oficinas de desempleo). Pero en los países en vía de desarrollo, por ejemplo México, resulta muy difícil demostrar que verdaderamente se desea trabajo porque existen pocas posibilidades de empleo y no existen un mercado de trabajo organizado. En tales circunstancias, resulta difícil identificar en forma definitiva el concepto de desempleo en el ámbito internacional, ya que las estadísticas que son básicas para el estudio y delimitación del concepto que nos ocupa son compiladas por diversos organismos para fines distintos.

Las principales estadísticas en materia de desempleo, son las siguientes:

I.- Encuestas sobre la fuerza de trabajo.- Mediante estas se obtiene la ventaja de que las premisas son más completas, tienen la ventaja que en los cambios de legislación, en los reglamentos administrativos, etc., no influyen sobre la continuidad de la serie.

II.- Estadísticas del seguro obligatorio y del desempleo.- Abar

can por lo general un amplio sector industrial y se les puede considerar fidedignas, aún cuando en las comparaciones de un país a otro y a lo largo del tiempo influye sobre ellas los cambios y diferencias en el campo de aplicación de las legislaciones sobre seguros.

III.- Estadísticas de asistencia a los desempleados.- Proporcionan el número de personas que reciben prestaciones del desempleo, que pueden ser considerablemente menos que el de los desempleados si las condiciones que dan derecho a las prestaciones son restrictivas o si las prestaciones son tan reducidas que algunas de las personas que tienen derecho a ellas no las reclaman.

IV.- Estadísticas de los sindicatos y cajas sindicales.- Estas estadísticas se condicionan al número de sindicatos que proporcionan los datos, el desarrollo de los mismos, número de admisión de los afiliados y por ello es imposible precisar hasta que punto las estadísticas proporcionadas por los mismos, pueden precisar el grado de desempleo dentro de un país.

V.- Estadísticas de las oficinas de colocación.- Se basan en las solicitudes de empleo cuando el registro es voluntario y en especial cuando las agencias de colocación sólo funcionan en las regiones más populosas de un país, o no se recurre a ellas, como consecuencia, las estadísticas son muy incompletas y no pueden proporcionar el volumen del desempleo real de un país.

can por lo general un amplio sector industrial y se les puede considerar fidedignas, aún cuando en las comparaciones de un país a otro y a lo largo del tiempo influye sobre ellas los cambios y diferencias en el campo de aplicación de las legislaciones sobre seguros.

III.- Estadísticas de asistencia a los desempleados.- Proporcionan el número de personas que reciben prestaciones del desempleo, que pueden ser considerablemente menos que el de los desempleados si las condiciones que dan derecho a las prestaciones son restrictivas o si las prestaciones son tan reducidas que algunas de las personas que tienen derecho a ellas no las reclaman.

IV.- Estadísticas de los sindicatos y cajas sindicales.- Estas estadísticas se condicionan al número de sindicatos que proporcionan los datos, el desarrollo de los mismos, número de admisión de los afiliados y por ello es imposible precisar hasta que punto las estadísticas proporcionadas por los mismos, pueden precisar el grado de desempleo dentro de un país.

V.- Estadísticas de las oficinas de colocación.- Se basan en las solicitudes de empleo cuando el registro es voluntario y en especial cuando las agencias de colocación sólo funcionan en las regiones más populosas de un país, o no se recurre a ellas, como consecuencia, las estadísticas son muy incompletas y no pueden proporcionar el volumen del desempleo real de un país.

El objeto de la breve referencia que acabamos de hacer respecto a los tipos de estadística que se utilizan, es el de precisar que las del tipo II, III y IV, son muy útiles para la administración del seguro de desempleo y de prestaciones y subsidios. En los países en vía de desarrollo suele ocurrir que ni todos los individuos que forman la fuerza de trabajo estén plenamente empleados en diferentes niveles de productividad, ni totalmente desempleados.

3.- NATURALEZA DEL RIESGO DEL DESEMPLEO.

Al individuo que vive en sociedad le amenazan diferentes clases de riesgos, cualquier división o clasificación que se haga de los mismos tiene un carácter de convencional y únicamente las utilizamos para dar mayor claridad al problema que nos ocupa, para los efectos del tema tratado habremos de utilizar la clasificación de Severino Aznar, catedrático de Derecho Político de la Universidad de Madrid, mismo que clasifica los diversos tipos de riesgos de la siguiente manera:

a).- Físicos.- Podemos citar dentro de este tipo de riesgos como ejemplos los terremotos, inundaciones, incendios, etc.

b).- Patológicos.- Ente estos se citan las enfermedades y la muerte.

c).- Biológicos.- La maternidad y la senectud.

d).- Sociales.- Dentro de este tipo de riesgos se citan los riesgos profesionales y el desempleo.

Analizando el riesgo del desempleo, podemos observar que es creado específicamente por la sociedad, y es por ese motivo - que siguiendo a diversos autores, le incluimos dentro de los llamados riesgos sociales, pues el mismo solamente se origina en - donde existe una sociedad organizada, una industria que determina la aglomeración de grandes masas en los centros de población. - Es así que consideramos el desempleo como un producto de la sociedad moderna.

4.- CAUSAS DEL DESEMPLEO.

Adentrándonos un poco más en el estudio de la problemática que entraña el desempleo, nos corresponde estudiar, aún cuando sea en una forma somera, los diversos factores que originan el surgimiento del desempleo, son tantos y de naturaleza tan diversa los factores que influyen de manera determinante respecto a la aparición del desempleo: naturales, económicos, políticos, sociales, - que habremos de conformarnos con analizar únicamente aquellos que por sus efectos revisten especial importancia.

5.- LOS CAMBIOS DE ESTRUCTURA ECONOMICA Y SUS EFECTOS RESPECTO AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

Podemos observar que las variaciones en el nivel de producción dentro de un sistema económico dado, produce efectos perjudiciales que agravan el desempleo, tienen un carácter temporal, no -

así los cambios estructurales de la economía de un país en un momento determinado, puesto que sus efectos son duraderos. Podemos citar como un ejemplo, el cambio experimentado por una economía agrícola o ganadera que se transforma en una economía industrial o comercial.

Los cambios de estructura, son motivados por cambios de necesidades, o bien por cambios en la estructura de la oferta, por ejemplo, el agotamiento de un recurso natural como el petróleo, descubrimiento y promoción de otro, cambios tecnológicos, etc.

La principal consecuencia de estos cambios estructurales en relación con el tema que nos ocupa es una necesaria redistribución de la mano de obra, como consecuencia de la supresión de ciertos empleados y los correspondientes ajustes necesarios.

Se ha afirmado que es necesaria una economía dinámica y progresista y se han señalado sus conveniencias, en especial, por lo que respecta a los países en vía de desarrollo, así pues, es necesario reconocer la conveniencia de estos cambios de estructura, que responden a una necesaria evolución en las técnicas de las actividades.

Estos cambios de estructura, pese a que traen beneficios a la colectividad, en la mayoría de los casos perjudican a determinados sectores de la población que se ven directamente afectados en su fuente de trabajo, en consecuencia de ello se hace necesaria la

adopción de medidas gubernamentales que eviten o cuando menos -
atenúen en la medida posible los perjuicios que implican a cier-
tos factores de la población.

"Esta política gubernamental puede ser de dos tipos: I.- -
Política preventiva y II.- Política correctiva.

"I.- Medidas preventivas.- Tienden a evitar que causen -
perjuicios a las clases trabajadoras afectadas por el cambio de es-
tructura adoptando para tal fin medidas preventivas, tales como la
determinación de que tipo de actividades van a desarrollar con el-
cambio y de cuales habrán de reducirse, a fin de realizar una rea-
daptación ocupacional de los posibles trabajadores desempleados, -
los cuales se pueden orientar mediante medidas publicitarias, indi-
cándoles que profesiones o actividades tienen futuro a fin de evi-
tar que quienes se incorporan a la fuerza de trabajo lo hagan en -
actividades que tienden a desaparecer.

"Las medidas de orientación profesional pueden ser útiles -
orientando a los interesados hacia actividades concordantes con sus
aptitudes.

"II.- Medidas correctivas.- En aquellos casos en que pesè a
las medidas preventivas adoptadas se producen desajustes imprevis-
tos entre la oferta y la demanda del empleo, el gobierno debe adop-
tar determinadas medidas a fin de facilitar el logro y obtención de
empleos a los desocupados por el cambio estructural económico, -

ello, mediante diversos procedimientos entre los cuales se encuentra la readaptación profesional para aquellos a quienes se les dificulta conservar su empleo o encontrar uno nuevo. Estas medidas correctivas pueden ser de tres categorías: a).- Medidas tendientes a proporcionar los empleos necesarios dentro de la misma región o localidad afectada, b).- Medidas tendientes a atraer mano de obra a otros lugares o localidades donde se presenten oportunidades de empleo en la misma profesión, c).- Medidas de carácter puramente social, tendientes a atenuar los perjuicios causados, mismas que pueden hacerse consistir en prestaciones o subsidios de desempleo o bien mediante el seguro de desempleo, otra medida consistente en pagar a los afectados los gastos de traslado, según el número de familiares y dependientes económicos del trabajador, o bien otorgándoles un sobresueldo que haga atractivo o al menos aminore las molestias del traslado a otra localidad, las medidas adoptadas en cada caso, habrán de variar según los recursos económicos del país que se trate". (8)

6.- DESEMPLEO CAUSADO POR CAMBIOS TECNOLOGICOS.

"El cambio tecnológico se caracteriza por el hecho de que, - la mano de obra es sustituida por bienes del capital o bien por una

(8) "Empleo y Progreso económico".- Publicación de la Organización Internacional del Trabajo.- Pag. 135.

mejor organización, constituye una de las causas de las contraccio
nes". (9)

"Consecuencia de los cambios tecnológicos es el hecho de que varias de las industrias tradicionales o en la artesanía los tra
bajadores han quedado desempleados o seriamente subempleados, - como consecuencia de la competencia de los bienes fabricados mediante el uso de maquinarias y que lógicamente son más baratos, - un ejemplo es la declinación de la industria del tejido en telares a mano". (10). Además, en las empresas industriales modernas de los países en vía de desarrollo existe a menudo un considerable margen para aumentar la productividad, como un resultado inmediato, se - prescinde de parte de la mano de obra. Estos cambios tecnológicos tienen lugar no sólo en la manufactura sino también en la agricultu
ra, transportes y otros importantes sectores económicos.

7.- CONCENTRACION DE INDUSTRIAS EN UNA REGION.

A menudo las contracciones en las industrias suelen ir uni--
das al declinar de ciertas regiones y a la dificultad de proceder al

(9) "Desempleo y cambios de estructura".- Publicación de la O.I.T. Ginebra, 1962.- Nueva serie No. 65, Pag. 25.

(10) "Prebish, Raúl.- "El Desarrollo Económico de América Latina y algunos de sus principales problemas".- Publicado en el Boletín - Económico de América Latina. Vol. VII, No. 2, Febrero de 1962.- - Pag. 22

reajuste de la mano de obra. Eso se explica porque cuando una industria se haya concentrada geográficamente, un descenso en el empleo dentro de esa industria, determinará un índice de desempleo elevado en la región.

8.- EXTENSION DE MERCADOS.

Un factor importante, que influye en la demanda del producto, lo constituye la extensión de los mercados, puesto que la facilidad de los medios de comunicación, las restricciones o facilidades arancelarias, influyen en ocasiones de manera determinante, por ejemplo, los aranceles de cobre y zinc impuestos por Estados Unidos, han determinado un decrecimiento en la demanda de estos productos dando como consecuencia necesarias, el abatimiento de la industria minera dedicada a la extracción de esas dos clases de metal, y como consecuencia última un aumento en el índice de desempleo de los trabajadores dedicados a esta actividad.

9.- LAS VARIACIONES DEL NIVEL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA.

Se entienden por tales las fluctuaciones a corto plazo, en la producción de un sistema económico determinado, cuyos efectos y problemas varían en su magnitud e intensidad de un país a otro, según sea su estructura económica, así por ejemplo las fluctuaciones estacionales acarrearán más graves efectos y problemas en aquellos países en que la mayoría de su población económicamente

activa esté empleada en la agricultura.

Entre los fenómenos que producen cambios repentinos unas veces, y periódicos otras, pueden citarse:

I.- Las variaciones estacionales.- Encontramos que estas, son las variaciones más regulares de la actividad económica. Entre las ramas de la economía cuyas actividades están sometidas al ritmo de las estaciones se pueden dividir tres grupos:

a).- Aquellas que utilizan materias primas perecederas o de las que sólo se dispone unos meses al año.

b).- Aquellas en que la producción resulta difícil o imposible en determinada época del año, por ejemplo, la industria de la construcción durante el invierno.

c).- Aquellas en las cuales la demanda se presenta en determinadas temporadas, por ejemplo, el turismo.

En los casos citados, los empleados pueden estar una temporada del año, más o menos prolongada sin empleo, en otros casos ese empleo únicamente lo consideran como un complemento de su economía individual, durante la época que se presenta constituye un empleo accesorio o complementario, pero no permanecen desempleados el resto del año en que se dedican a otras actividades o labores.

II.- Las variaciones cíclicas.- La causa más importante de estas, se considera que la constituye la contracción de la demanda del sector privado.

A partir de la Segunda Guerra Mundial las fluctuaciones cíclicas han sido menos graves que las sufridas en el período comprendido de 1930 a 1940, sin embargo constituyen en la actualidad un grave peligro pues los efectos y problemas que ocasionan son muy graves, entre otras razones porque son generales y tienden a extenderse a toda la economía del país que se trate. Son de difícil previsión pues no se puede determinar con absoluta precisión si un país próspero puede sufrir una depresión económica en un momento dado.

10.- CAUSAS SOCIALES DEL DESEMPLEO.

Dentro de lo social encontramos una serie de fenómenos - que repercuten directamente en la desocupación, únicamente habremos de enunciar los más importantes:

a).- El aumento de la natalidad.- Este problema se ha tratado de atenuar en aquellos países en que se presenta un alto índice de natalidad, mediante una planeación demográfica.

b).- El urbanismo.- Se entiende por tal la concentración de grandes zonas industriales en las principales ciudades de un país - dado.

c).- La emigración periódica de campesinos que en busca de empleos que les ayuden a aumentar sus modestos ingresos personales se trasladan a las zonas industriales más próximas.

II.- EL SUBEMPLEO Y EL INSUFICIENTE DESARROLLO ECONOMICO.

En los países en vía de desarrollo, el desempleo se encuentra principalmente en las zonas urbanas. Según recientes encuestas realizadas en la India y Ceylán, las tasas de desempleo urbano eran de 7 y 14% respectivamente, en las grandes ciudades de América Latina y de Africa parecen observarse datos análogos.

El desempleo en las ciudades, sin embargo, se debe en gran parte a la peligrosa afluencia (dada su rapidez) de los campesinos, que sin trabajo y sin recursos se trasladan a las grandes zonas industriales en busca de nuevas actividades y fuentes de ingresos que les permitan mejorar sus niveles de vida.

Las zonas rurales suelen caracterizarse por el subempleo, en el cual es aspecto estacional ya tratado, merece especial atención, sobre todo en las zonas de monocultivo. Así vemos que: "En las Antillas existe un notable índice de desempleo debido a que en muchos lugares, el ritmo de todas las actividades está supeditado a la producción de la caña de azúcar. En otros países, debido al clima, - el período de producción agrícola es extraordinariamente breve". (11)

(11) "Empleo y progreso económico." - O.I.T. Ginebra, 1954. - N.S. No. 67 Pags. 144 y 145.

El problema del subempleo, o empleo insuficiente se presenta repetidos en los países menos desarrollados económicamente, - debido al hecho de que muchos trabajadores de estos países se dedican a la agricultura, a los servicios personales, al comercio en pequeña escala y a otras actividades que cubren sólo una parte del tiempo que podrían destinar a trabajos productivos.

La solución al problema del empleo insuficiente, podría lograrse mediante un programa de desarrollo económico para los países que lo sufren, mediante una transformación de sus economías - básicamente agrícolas en economías industriales y el desarrollo y fomento de nuevas actividades, como por ejemplo, la explotación y transformación de recursos naturales.

CAPITULO TERCERO

"ESTUDIO COMPARATIVO DE ALGUNAS LEGISLACIONES PARA RESOLVER -
EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO".

SUMARIO

1.- Sistemas Generales de Protección contra el Desempleo.- 2.-
Antecedentes Históricos del Seguro de Desempleo.- 3.- El Seguro Obliga-
torio de Desempleo en diversos países.- 4.- Regímenes que estable-
cen el Seguro Facultativo de Desempleo; Legislación.- 5.- Regímenes --
contra el Desempleo que no dependen del Seguro.- 6.- Regímenes que --
establecen indemnizaciones por despido del trabajador.- 7.- Sujetos --
beneficiarios de las prestaciones derivadas del Desempleo.- 8.- La ad-
quisición y pérdida del derecho a prestaciones.- 9.- Cuantía y duración
de las prestaciones del Desempleo.- 10.- La administración y control --
del Seguro de Desempleo.- 11.- Recaudación de cotizaciones.- 12.- Or-
ganos encargados de resolver los conflictos.

CAPITULO TERCERO

"ESTUDIO COMPARATIVO DE ALGUNAS LEGISLACIONES PARA RESOLVER EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO".

1.- SISTEMAS GENERALES DE PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO.

Desde el punto de vista nacional e internacional, el Desempleo representa un desperdicio de los recursos productivos, toda vez que cuando una parte de la mano de obra permanece inactiva, la producción y la renta nacional son inferiores al volumen que alcanzarían si toda la mano de obra estuviera empleada, independientemente del perjuicio que se causa a la economía nacional como consecuencia del Desempleo, existen otros graves resultados. Desde el punto de vista humano, es decir, considerando al trabajador en particular el desempleo le significa la suspensión total de sus ingresos normales, lo que implica como consecuencia lógica una reducción en su nivel de vida y el de las personas a su cargo.

Se ha señalado con anterioridad, que los gobiernos de los países que sufren la aparición del fantasma del desempleo, deben adoptar diversas políticas a seguir para combatir la desocupación y de ser posible eliminarla. Esas medidas pueden corresponder a una política preventiva consistente en adoptar medidas que tiendan a evitar el desempleo tales-

como la adaptación y readaptación profesional, difusión de una adecuada orientación profesional, etc. Ahora bien, una vez surgido el problema del desempleo se debe procurar en primer término, por los medios disponibles, un nuevo empleo al trabajador desempleado, de no ser posible se presenta la necesaria aplicación de las medidas correctivas, a que antes nos hemos referido.

Corresponde ahora, proceder al estudio de diversas medidas correctivas de carácter puramente social, tendientes a atenuar los perjuicios que han sido causados a los miembros de la clase trabajadora, --- como consecuencia del desempleo.

Las medidas de seguridad social han llegado a ocupar un importante lugar en la moderna legislación social, a ellas se acude hoy en -- dfa para atenuar la repercusión desfavorable de numerosos riesgos sobre los medios de vida del trabajador. Así vemos que entre las contingen--- cias que se incluyeron en el Convenio sobre la Seguridad Social (norma- mínima), aprobado por la Organización Internacional del Trabajo en el -- año de 1952, se cita el desempleo como uno de los mayores riesgos que deberá cubrir toda legislación moderna sobre Seguridad Social.

Para combatir el desempleo, desde hace ya muchos años, diver- sos países han ido estableciendo en cuerpos legales el uso de técnicas de Seguridad Social, no obstante lo anterior, por lo que se refiere a la - contingencia del desempleo se ha ido evolucionando más lentamente que en el caso de otros riesgos.

A principios del año de 1955, casi la cuarta parte de los países del mundo habían adoptado leyes por las que en una forma u otra, se instituí un régimen de seguridad social para hacer frente al desempleo, presentando en cada país características y modalidades propias en razón a la situación económica, política y social predominante.

En términos generales se pueden agrupar las diversas medidas adoptadas en diversos países para combatir el problema del desempleo entre tres grandes sistemas:

1o.- Sistemas que establecen el Seguro de Desempleo. - Presentan múltiples modalidades, pudiendo ser el seguro de desempleo obligatorio o facultativo, se caracteriza por la cobertura de cotizaciones periódicas que corren a cargo de los trabajadores, empleadores y en ocasiones a cargo del Estado. Las condiciones para gozar del derecho a las prestaciones derivadas del Seguro de Desempleo, así como su cuantía y duración varían de un país a otro en forma considerable.

2o.- Sistemas de asistencia a los desempleados. - Existen en algunos otros países otro tipo de ayuda a los desempleados, en virtud de las cuales se abonan regularmente sumas en efectivo a los desocupados, en condiciones análogas en varios aspectos a las requeridas por el sistema del Seguro de Desempleo. En general los sistemas de asistencia suelen ser permanentes y conceden ciertos derechos a sus posibles beneficiarios. Su financiamiento corre en ocasiones exclusivamente a cargo del Estado o de sus subdivisiones, y el pago de prestaciones en lugar de

superarse al pago de cotizaciones, depende normalmente de la comprobación de la insuficiencia de los ingresos o medios de que dispone el beneficiario.

En algunos países, funcionan en forma simultánea el sistema del Seguro y el de asistencia contra el Desempleo, siendo éste último un complemento del primero para proteger a aquellos desempleados que por diversas circunstancias no pueden acogerse a los beneficios del seguro de desempleo.

3o.- Sistemas que establecen el pago de indemnización al desempleado. - Otro método utilizado para combatir los efectos perjudiciales derivados de la pérdida de empleo, es el consistente en la concesión de indemnizaciones por despido injustificado del trabajador, rescisión del contrato, suspensión de las actividades productivas de la empresa, etc. Se trata generalmente de una suma global que de acuerdo a la legislación de diversos países, el empleador está obligado a cubrir al trabajador cuyo contrato de trabajo ha quedado sin efecto por diversas causas que lo dan por terminado.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

"Los orígenes del seguro de desempleo pueden dividirse en dos fases diferentes. Se caracterizó la primera, por la carencia absoluta de participación de los poderes públicos o de los empleadores, y así continuó casi hasta el último decenio del siglo XIX en que las autoridades mu-

nicipales empezaron a conceder subvenciones a las cajas de seguro facultativo, continuándose esta política hasta 1920 aproximadamente". (12)

"Al parecer, los precursores de los regímenes actuales de seguro de desempleo, fueron los sistemas de cajas creadas por los sindicatos, en la Europa Continental y en la Gran Bretaña, para abonar prestaciones a sus miembros sin trabajo". (13)

A fines del siglo XIX entre los países cuyos sindicatos abonaban prestaciones contra el Desempleo se encontraban Francia, Bélgica, Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos.

Los sindicatos protegían a sus miembros contra diversos riesgos mediante un seguro mutuo financiado por los afiliados al sindicato, que generalmente pertenecían a un mismo oficio, cabe señalar, que la inscripción en éstas cajas sindicales era facultativa, por lo que respecta al financiamiento de las prestaciones de desempleo prestadas por las cajas sindicales, ya queda señalado que no recibían ayuda del exterior sino únicamente de los afiliados a los mismos.

En forma análoga a las cajas sindicales facultativas, funcionaban a veces, algunos sistemas de Seguro Facultativo contra el Desempleo, administrados por mutualidades de distintos tipos, tales como So-----

(12) "Los Sistemas del Seguro de Desempleo".- Op. Cit. - Pag. 11.

(13) "Unemployment Insurance and various forms of relief for the unemployment", Report III, International Labour Conference, 17th Session, - Geneve, 1933, Pag. 179.

ciedades de beneficencia u organizaciones de consumidores .

En Estados Unidos y Alemania se establecieron con posterioridad a las cajas sindicales facultativas, las cajas patronales facultativas -- que eran financiadas por los empleadores y otorgaban subsidios a los -- desempleados, el empleador destinaba anualmente una suma determinada a su caja de desempleo, suma que usualmente correspondía a un determinado porcentaje de la nómina de salarios, de las utilidades netas o de otro factor análogo, abonando la caja prestaciones al personal temporalmente desempleado o despedido.

Dado el reducido número de trabajadores beneficiados por las -- cajas sindicales y patronales aunado a las imperfecciones de los mismos y la limitación de los recursos disponibles para el financiamiento del seguro de desempleo, se hizo necesaria la intervención de los poderes públicos, los municipios y autoridades locales comenzaron por crear sus propias cajas municipales en las que los trabajadores podían asegurarse y más tarde habrían de dedicarse estas cajas a subvencionar las -- cajas de seguro facultativo.

La primera institución de seguro de desempleo fué la creada en -- Berna (Suiza) en 1893, el ejemplo se extendió a otros países, entre --- ellos Alemania, en donde se establecieron cajas comunales de seguro -- facultativo de desempleo en 1895 en Colonia y en 1905 en Leipzig.

En otros países los poderes públicos comenzaban a subvencionar a las cajas privadas encargadas de administrar el seguro de desempleo, -

tal fué el sistema seguido por Francia y Bélgica.

A principios del siglo XX los gobiernos empezaron a reconocer -- que por sí mismas ni las cajas sindicales ni las pequeñas entidades políticas podían resolver satisfactoriamente el problema del desempleo y adoptaron gradualmente medidas de apoyo al seguro de desempleo ya con una proyección nacional.

3.- EL SEGURO OBLIGATORIO DE DESEMPLEO EN DIVERSOS ---- PAISES: LEGISLACION.

Antes de entrar al estudio de las diversas legislaciones que establecen el seguro obligatorio de desempleo, es preciso determinar aún -- cuando sea en forma general, las principales características del mismo. Así vemos que un seguro de desempleo es obligatorio cuando el Estado, -- con arreglo a las leyes, exige que ciertas categorías de personas se --- aseguren obligatoriamente y que abonen cotizaciones periódicas a su -- cuenta. Si posteriormente una de las personas pertenecientes a 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 las legislaciones que establecen prestaciones contra el riesgo de desempleo, han adoptado el sistema obligatorio que podemos afirmar, es el más efectivo.

Los países que han adoptado en sus legislaciones nacionales el-

sistema obligatorio de seguro de desempleo son:

ALEMANIA. - Introduce el seguro de desempleo al promulgar la -- ley de 16 de junio de 1927. (14)

Esta ley hizo obligatorio el seguro para todos los empleados con ingresos modestos, el financiamiento del mismo se estableció mediante cotizaciones bipartitas a cargo de empleadores y trabajadores. Se estableció el pago de subsidios excepcionales de asistencia. El 10 de marzo de 1952, la República Federal Alemana creó un organismo federal de colocación y seguro de desempleo, al que incumbía la administración de --- este seguro. (15)

AUSTRIA. - Fué el tercer país que estableció el seguro de desempleo mediante la ley de 24 de marzo de 1920, estableciendo un sistema tripartito de cotizaciones. Este sistema sufrió múltiples modificaciones, la última mediante la ley No. 184 de 22 de junio de 1949, que estableció un nuevo sistema de seguro obligatorio de desempleo, además del pago de prestaciones por concepto de asistencia a los desempleados.

BELGICA. - Funcionaron en este país las cajas de seguro facultativo hasta después de la Segunda Guerra Mundial, en que a raíz de la -- revisión general de la legislación belga en materia de seguridad social -- se establece el seguro obligatorio de desempleo, en virtud de un decreto

(14) Serie Legislativa.- Organización Internacional del Trabajo, 1927, --- (Alemania).

(15) Serie Legislativa.- Organización Internacional del Trabajo, 1952, -- (Alemania).

del Regente, de fecha 26 de mayo de 1955, que estableció una caja central de ayuda a los desempleados involuntarios. (16)

CANADA.- Desde el 28 de junio de 1935, éste país legisló regulando en forma obligatoria el seguro de desempleo, posteriormente en -- 1937 se invalidó éste texto jurídico. Finalmente, el 10 de julio de 1955 se adoptó una nueva ley sobre el seguro de desempleo. La ley canadiense dispone la afiliación obligatoria de la mayoría de los trabajadores no agrícolas a un sistema de seguro administrado por el gobierno nacional y financiado según un sistema de cotizaciones tripartito. (17)

ESTADOS UNIDOS.- En éste país nunca adquirieron gran auge las cajas sindicales o patronales del seguro de desempleo. La crisis de --- 1930, determinó de manera radical la intervención de los poderes públicos para combatir el desempleo. El primer sistema oficial de prestaciones del desempleo fué el instituido por el Estado de Wisconsin el 29 de enero de 1932.

El 14 de agosto de 1935, aprobó el gobierno nacional una ley sobre seguridad social que por sus disposiciones en materia de desempleo sentó los cimientos de un sistema nacional aplicable a todo el país.

(16) Serie Legislativa.- Organización Internacional del Trabajo.- Bélgica: 1946, 1947, 1949 y 1951.

(17) Serie Legislativa.- Organización Internacional del Trabajo.- Canada, 1952.

En todos los Estados de la Unión Americana se establece el seguro de desempleo con carácter obligatorio, cada sistema es administrado por un Departamento del Gobierno del Estado. El 25 de enero de 1938 se estableció un régimen especial de seguro de desempleo para empleados ferroviarios. (18)

GRECIA.- Mediante el decreto Ley No. 2961 de 25 de agosto de 1954 se establece el seguro obligatorio de desempleo, administrado por un organismo especial creado por la propia ley.

IRLANDA.- El 14 de junio de 1952, la Ley No. 11 sobre previsión social abrogó todos los textos anteriores relativos al seguro de desempleo y convirtió a éste en parte integrante de un nuevo sistema coordinado de Seguro Social que cubre varios riesgos.

Entre los países que establecen el seguro obligatorio de desempleo podemos señalar además a Italia (1935), Japón (1947), Noruega (1938), Países Bajos (1949), Reino Unido (1946), Suiza (1951), Unión Sudafricana (1946) y Yugoslavia (1952).

4.- REGIMENES QUE ESTABLECEN EL SEGURO FACULTATIVO DE DESEMPLEO: LEGISLACION.

Se pueden señalar como características generales del seguro facultativo del desempleo las siguientes:

(18) U.S. Department of Labor: "Comparison of State Unemployment Insurance Laws, as of August 1954".

a) La recaudación de cotizaciones y el pago de prestaciones in--
cumbe a cajas o sociedades privadas.

b) Los interesados crean libremente sus cajas sin aguardar orden
o iniciativa alguna del Estado.

c) La decisión de afiliarse o no a una caja depende de la volun--
tad de cada trabajador, aún cuando las cajas pueden aplicar un reglamen--
to para la admisión de sus miembros.

d) Actualmente los gobiernos dictan normas reguladoras del fun--
cionamiento de las cajas facultativas de seguro de desempleo, por ejem--
plo determinando las categorías de trabajadores que podrán afiliarse a --
tales cajas.

Hasta el año de 1955 en tres países funcionaba el seguro faculta--
tivo de desempleo: Dinamarca, Finlandia y Suecia.

DINAMARCA.- Durante largos años la administración de las cajas
de seguros facultativos contra el desempleo y de las cajas de enferme--
dad fué una actividad a la que se dedicaban intensamente los sindicatos
daneses, finalmente el gobierno decidió brindar apoyo financiero a las --
cajas de desempleo y una ley votada en 1907 disponía el pago regular de
subvenciones a las cajas que reunieran las condiciones requeridas.

En la actualidad continua funcionando en forma casi igual, ha--
biéndose modificado en algunas ocasiones la ley citada, con objeto de --
aclarar conceptos, actualmente el gobierno continua subvencionando las
cajas facultativas.

FINLANDIA.- Por una ordenanza del 2 de noviembre de 1907, se estableció un sistema de subvenciones del Estado a las cajas de seguro facultativo del desempleo. Las subvenciones representaban la mitad del importe de los subsidios abonados a los miembros solteros de las cajas y a los dos tercios de los que recibían los asegurados con personas a -- cargo.

El resto de los fondos de cada caja debía constituirse a base de cotizaciones de sus miembros. El 23 de marzo de 1934 se promulga una nueva ley que no modifica el fondo del sistema. Esta ley enmendada posteriormente aún está vigente. (19)

SUECIA.- Por una ley promulgada en el año de 1934 que aún está vigente se estableció el sistema facultativo de seguro de desempleo.

En el año de 1949 se elaboró un proyecto para el establecimiento del seguro de desempleo con carácter obligatorio para toda persona que ejerza normalmente una actividad remunerada (comprendiendo ciertos --- trabajadores independientes) hasta la edad de 67 años, siendo condición para adquirir el derecho a las prestaciones la disponibilidad y capacidad para desempeñar un empleo, justificando además, que han recurrido sin éxito al servicio público de empleo. (20)

(19) Serie Legislativa.- Organización Internacional del Trabajo.- Finlandia, 1934.

(20) La Campaña contra el Desempleo.- Op. Cit. Pags. 56 y 57.

Queda manifiesta la tendencia experimentada en los diversos --- sistemas que establecen prestaciones contra el desempleo, de evolucionar de sistemas facultativos a sistemas obligatorios, prueba de ello es el hecho de que en la actualidad solo tres países conservan el sistema - facultativo, y uno de ellos, Suecia ya ha proyectado el establecimiento del seguro obligatorio de desempleo. La tendencia antes señalada queda justificada por la efectividad demostrada del sistema obligatorio, que -- permite además la intervención directa y constante de los gobiernos a -- fin de mantener un control permanente que garantice la máxima efectividad posible del seguro en estudio.

5.- REGIMENES CONTRA EL DESEMPLEO QUE NO DEPENDEN DEL SEGURO.

Existen en algunos países sistemas de otro tipo de ayuda a los - desempleados, en virtud de los cuales, se abonan regularmente sumas - en efectivo a los desocupados, en condiciones que suelen ser semejantes en varios aspectos a las requeridas para el seguro de desempleo. (21)

Las características generales de estos sistemas son:

a) Tienen carácter permanente y confieren ciertos derechos a sus posibles beneficiarios.

b) Estos sistemas de asistencia son financiados por el Estado o - sus diversas subdivisiones.

(21) Los sistemas de Seguro contra el Desempleo.- Organización Internacional del Trabajo, Nueva Serie No. 42.- Pag. 9.- Ginebra, 1955.

disposiciones sobre las prestaciones de desempleo que figuraban en la ley derogada. (23)

Desde 1947 la ley ha sido objeto de varias modificaciones, que pueden ser consideradas, más que de fondo, de detalle.

FRANCIA.- El primer crédito destinado a subvencionar las cajas privadas de seguro de desempleo involuntario, figuró en la ley de finanzas de 22 de abril de 1905. Además el gobierno instituyó en 1914 un sistema de asistencia contra el desempleo, mediante la apertura de un crédito conocido bajo el nombre de "Fondo Nacional de Desempleo". Proveyó este sistema el pago de subsidios por conducto de las cajas oficiales -- de desempleo subvencionadas por el Estado, a los empleados que reunieran determinadas condiciones. Los trabajadores no estaban obligados a cotizar ya que los gastos estaban sufragados en su totalidad por el Estado, los Departamentos y los Municipios, estos dos últimos debían crear y administrar sus correspondientes cajas de desempleo.

Los textos legislativos relativos al seguro de desempleo quedaron codificados en virtud de un decreto de 6 de mayo de 1939, que permaneció en vigor hasta en 1951, año en que fué abrogado y reemplazado por los decretos del 18 de febrero y 29 de marzo de 1954. Los principios básicos de la legislación original subsisten, sin embargo en el sistema vi-

(23) Serie Legislativa.- Organización Internacional del Trabajo.- Australia. 1948 y 1951.

gente se basa en un régimen financiado exclusivamente por los poderes públicos a través de subsidios de asistencia a los desempleados cuyos ingresos y los de sus familias, no exceden de determinados niveles. (24)

LUXEMBURGO.- Por una ley aprobada el 6 de agosto de 1921 quedó instituido en Luxemburgo un sistema de subsidios de asistencia a los desempleados, autorizaba esta ley el pago de subsidios a los obreros sin empleo cuyos medios de vida no excedieran de ciertos límites. Al implantarse el sistema se previó que el 50% de su costo correría a cargo de los empleadores y de los trabajadores y que los poderes públicos aportarían el 50% restante, pero transcurrido el tiempo se obligó al Estado a cubrir el total de los fondos necesarios para el pago de los subsidios. El sistema original en términos generales fué mantenido por un decreto ducal dictado el 24 de mayo de 1945, modificado posteriormente varias veces, rige actualmente el pago de los subsidios en ese país.

NUEVA ZELANDIA.- En virtud de la ley general sobre seguridad social aprobada el 14 de septiembre de 1934, se instituyó un sistema permanente de prestaciones de desempleo que continua actualmente en vigor, aún cuando las disposiciones originales hayan sido frecuentemente modificadas. (25) Las prestaciones de desempleo así como otras prestaciones de la seguridad social, son abonadas por una caja central de

(24) Serie Legislativa.- Organización Internacional del Trabajo.- Francia, 1939 y 1951.

(25) Sistemas de Seguridad Social: "Nueva Zelandia", (Ginebra, O.I.T., 1950).

seguridad social, cuyos fondos proceden de un impuesto fijo sobre los salarios, sueldos y otros impuestos de todas las personas físicas y morales, así como de un subsidio del Estado. El derecho a las prestaciones no se deriva de la prestación, ni depende de ella, ya que son pagaderas a toda persona desempleada que reúne determinadas condiciones, pudiendo reducirse las prestaciones de desempleo, cuando los derechohabientes poseen algunos bienes o disponen de otros recursos.

6.- LEGISLACIONES QUE ESTABLECEN INDEMNIZACIONES POR DESPIDO DEL TRABAJADOR.

A partir del año de 1940, se empieza a manifestar una tendencia nueva en materia legislativa dentro de algunos de los países que no establecen seguros de desempleo, esta tendencia aún cuando en ninguna forma reemplaza el sistema de seguro de desempleo, si viene a constituir una prestación que tiende a otorgar una protección mínima a los trabajadores que son separados de sus empleos por diversos motivos, siempre y cuando la separación no haya sido motivada por mala conducta o causas imputables al trabajador.

El pago de estas indemnizaciones, corre a cargo de los empleadores y debe cubrirse en forma global y no periódica.

"Turquía desde la promulgación de su Código del Trabajo de 8 de junio de 1936, impuso a los empleadores la obligación de cubrir a los trabajadores despedidos una indemnización igual a 15 días de salario --

por cada año de empleo que pasara de cinco". (26)

"En Egipto por una ley de 10 de mayo de 1944, se dispuso que la mayoría de los principales empleadores de los sectores no agrícolas abonasen una indemnización a los trabajadores despedidos, indemnización que debería ser equivalente al salario de 10 días por cada año de servicios hasta la cantidad máxima equivalente a seis meses de remuneración.

(27)

El Código de Trabajo de Libano del año de 1946 establece para los empleadores de la industria y el Comercio la obligación de conceder a sus trabajadores despedidos, una indemnización, que generalmente es el equivalente a un mes de salario por cada año de servicios con un límite de veinte meses como máximo.

Existen disposiciones análogas en las legislaciones de algunos países latinoamericanos. El Código de Trabajo de Guatemala promulgado el 8 de febrero de 1947, concede a ciertas categorías de trabajadores, en caso de despido, una indemnización calculada a razón de un mes de salario por cada año de empleo ininterrumpido, y una ley boliviana de 8 de diciembre de 1942, establece disposiciones similares.

(26) Serie Legislativa.- Organización Internacional del Trabajo.- Turquía No. 2, 1936.

(27) Serie Legislativa.- Organización Internacional del Trabajo.- Egipto No. 1, 1944.

7.- SUJETOS BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES DERIVADAS - DEL DESEMPLEO.

Determinar las categorías de trabajadores que deban gozar de protección contra el desempleo es uno de los primeros y graves problemas que se afrontan al establecer un régimen de prestaciones de desempleo.

Los factores que habrán de considerarse para determinar las categorías de trabajadores que habrán de protegerse, revestirán distinta importancia, según se trate de un sistema de seguro obligatorio, de uno facultativo o bien de un sistema de prestaciones que no dependan del seguro.

De lo antes expuesto, se concluye que no se puede generalizar al determinar las categorías que deberán protegerse, sino que por el contrario habrán de determinarse precisamente en función del sistema de prestaciones que se trate.

Analizaremos en primer término los factores y circunstancias que se habrán de considerar para fijar las categorías de trabajadores desempleados que serán protegidos dentro de un régimen obligatorio.

SEGURO OBLIGATORIO. - El Seguro de Desempleo se establece, teniendo como finalidad satisfacer en la medida posible, la necesidad de protección experimentada por la clase obrera. Ahora bien, esta necesidad de protección no se experimenta con igual intensidad en todos los trabajadores, pues existiran trabajadores que, por la naturaleza del empleo que desarrollan tendrán un mínimo riesgo de quedar desempleados -

en virtud de que los empleos que desarrollan son estables y seguros. -- Existen sin embargo otras categorías de trabajadores con menos estabilidad en sus empleos por ejemplo, los obreros ocupados en industrias a fuertes fluctuaciones de la demanda de sus productos, o bien a una disminución estacional de la producción y en virtud de ello, estarán particularmente expuestos al paro de sus actividades remuneradoras.

Si el seguro no es obligatorio para todos los trabajadores, deberá concederse preferencia absoluta a los oficios en que la estabilidad -- del empleo resulta más problemática y consecuentemente los trabajadores dedicados a esos oficios experimentan una mayor necesidad de protección.

Habrán otros factores que habrán de tomarse en consideración, -- tales como la edad y los recursos económicos que también influyen en la necesidad de protección.

El campo de aplicación del seguro obligatorio de desempleo se determina generalmente en las leyes que lo establecen y que precisan -- base en los factores señalados -- que categorías de trabajadores deben -- afiliarse, abonar cotizaciones y adquirir en consecuencia, el carácter -- de asegurados.

La mayoría de los países que establecen el seguro de desempleo con carácter obligatorio, se pueden clasificar en dos grupos.

El primero se caracteriza porque los países cuyos sistemas de -- seguro tienden a proteger a la gran masa, o casi la totalidad de los traba

jadores, o por lo menos a la mayoría de los trabajadores del sector privado. Dentro de este grupo pueden citarse: Austria, Bélgica, Italia, Noruega, El Reino Unido y Yugoslavia. En Alemania, Irlanda y los Países Bajos, el campo de aplicación del seguro es amplio, pero de él se excluye a los trabajadores cuya remuneración excede de ciertos límites.

El segundo grupo abarca los países en que el seguro se circunscribe principalmente a los trabajadores de la Industria y del Comercio y excluye a gran parte o a la totalidad de los trabajadores agrícolas, dentro de este grupo cabe mencionar a Canadá, Grecia, Japón y Suiza.

SEGURO FACULTATIVO. - Resulta más complejo obtener una visión general del campo de aplicación en este sistema de seguro, ya que los seguros obligatorios basta saber cuales son las categorías de trabajadores protegidos por el seguro. En el caso del Seguro Facultativo y por los motivos señalados, es necesario hacer referencia específica al campo de aplicación, dentro de cada uno de los países que lo establecen.

Así vemos que en Dinamarca las personas autorizadas a asegurarse son: el personal remunerado en la Industria, Comercio, Agricultura, Oficinas, Artesanías, Transportes, Minas y Canteras.

Se excluyen: Los trabajadores que dispongan de otros medios de existencia, trabajadores de menos de 18 o más de 60 años, trabajadores temporeros, personas ineptas para un trabajo regular, trabajadores no

remunerados y trabajadores auxiliares.

En Finlandia, se autoriza a asegurarse a todos los trabajadores, salvo excepciones especificadas. Se excluyen a los empleados, trabajadores de menos de quince o más de 60 años, la mano de obra familiar y los extranjeros.

Por último en Suecia, se autoriza también, al igual que en Finlandia, a asegurarse a todos los trabajadores, salvo excepciones especificadas.

Se excluye del régimen de seguro de desempleo facultativo, a los trabajadores de menos de 16 años, la mano de obra familiar y las personas físicas o mentalmente ineptas para el empleo.

REGIMENES QUE NO DEPENDEN DEL SEGURO. - En estos regímenes, como ya se estudió en el presente capítulo, se encuentran Australia, Francia, Luxemburgo y Nueva Zelandia, países que consideran como posibles beneficiarios de las prestaciones de desempleo a todas las personas que acrediten la insuficiencia de medios de vida en el momento de presentar la solicitud, salvo las excepciones señaladas a continuación:

Australia: Se excluye del beneficio en cuestión a los menores de 16 años, hombres de más de 65 años, mujeres de más de 60 años, residentes temporales de un año, trabajadores estacionales que dispongan de ingresos suficientes, y trabajadores ocasionales con ingresos suficientes.

Francia: Trabajadores menores de 21 años o más de 65 años, personas habitualmente sin empleo, trabajadores estacionales, trabajado--

res ocasionales, personas físicamente ineptas para el trabajo.

Luxemburgo: Se exceptúan los trabajadores de menos de 16 años, personas habitualmente sin empleo, trabajadores estacionales, comisionistas.

Nueva Zelandia.- Personas de menos de 16 años, beneficiarios de pensiones por vejez y personas que hayan residido menos de un año en el país.

8.- LA ADQUISICION Y PERDIDA DEL DERECHO A PRESTACIONES.

El Derecho a Prestaciones del Desempleo.- En principio este derecho surge cuando el sistema de seguros de desempleo entra en función, es decir, cuando se ha perdido el salario, debido a la falta de empleo.

La mayoría de los países exigen que las personas que presentan una solicitud de pago de prestaciones del desempleo, se encuentren en paro involuntario, aún cuando algunas leyes autorizan de un modo expreso el pago de prestaciones en caso de abandono voluntario de trabajo, -- cuando éste es justificado.

Señalabamos que en principio la pérdida de empleo es la causa generadora del derecho al cobro de prestaciones pues si bien ese requisito es esencial, no es el unico, pues existen otros que determinan en última instancia la procedencia del derecho, ellos son:

CAPACIDAD PARA EL TRABAJO.- Es decir, el desempleado debe estar en condiciones de desarrollar un nuevo empleo, pues si la pérdida --

del empleo se motivó debido a la incapacidad del trabajador, no procederá el seguro de desempleo, sino en todo caso el seguro de invalidez o bien el cobro de subsidios por enfermedad o incapacidad.

DISPONIBILIDAD PARA EL TRABAJO.- Puede considerarse disponible al solicitante, cuando su situación personal le permite aceptar inmediatamente la oferta de un empleo apropiado.

La disponibilidad y capacidad para el trabajo, son conceptos que se encuentran íntimamente ligados.

Casi la mayoría de las legislaciones de desempleo regulan y establecen la disponibilidad para el trabajo como una condición esencial para la procedencia de la prestación de desempleo.

DESEO DE TRABAJAR.- Otra condición es que el desempleado tenga deseo de trabajar, pues puede suceder que tenga capacidad y disponibilidad para el empleo y no obstante no desee trabajar.

BUSQUEDA DE UN EMPLEO.- Los desempleados deben procurar - la búsqueda de obtención de un nuevo empleo, es condición para la procedencia de la prestación pues de no exigirse se presentaría el problema de un aumento del desempleo, por lo general para lograr este objetivo se suele acudir a las oficinas de colocación donde habrán de inscribirse, -- siendo esta inscripción también un requisito que determina la procedencia de la prestación reclamada.

PERIODO DE CALIFICACION.- Otra condición absoluta que debe imponerse para la concesión de las prestaciones de desempleo es el ---

cumplimiento de un período de calificación, esta medida tiene por objeto cerciorarse de que el solicitante ha ocupado un empleo sometido al seguro durante el período mínimo requerido por cada legislación, antes de -- quedar sin trabajo, éste período de calificación, también se denomina -- período de empleo o período de cotizaciones, la duración más corriente -- del período de calificación es de seis meses, pudiendo ser mayor o me-- nor según el país de que se trate.

PERIODO DE ESPERA. - En casi todos los sistemas los trabajado-- res desempleados obtienen el derecho al pago de las prestaciones solo-- después de cierto período de tiempo que sigue a la época en que queda-- ron desempleados, éste período tiene por objeto disminuir las cargas -- administrativas y financieras del seguro, además, éste período de espe-- ra puede ser suficiente para hacer que el mercado de trabajo encuentre-- otra colocación para el trabajador desempleado.

PERDIDA DEL DERECHO A PRESTACIONES DERIVADAS DEL DESEM-- PLEO.

El estudio de los motivos que determinan la pérdida del derecho a prestaciones ha sido uno de los que han motivado mayores controversias y en no pocas ocasiones ha originado controversias y apelaciones.

La determinación de las causas que motivan la pérdida del dere-- cho del desempleado al disfrute de prestaciones, habrá de realizarse --- siempre con sumo cuidado, en atención a las consecuencias perjudicia-- les que acarrea al desocupado y a quienes dependen económicamente de-

él.

Las causas más comunes que originan la pérdida del derecho, -- son: El abandono voluntario del empleo, el despido por mala conducta, -- negativa a aceptar un empleo conveniente y la existencia de otros ingresos procedentes de diversas fuentes.

ABANDONO VOLUNTARIO DEL EMPLEO. - Se ha determinado como una condición esencial para la aplicación del seguro de desempleo, la -- situación por la cual un trabajador se ve privado de su empleo por causas ajenas a su voluntad y consecuentemente de los ingresos que constituyen la base de su economía ya sea personal o familiar.

Se concluye de la condición o causa generadora del seguro de -- desempleo mencionada, que cuando un trabajador queda privado de su -- empleo como una consecuencia de un acto de voluntad del mismo, no -- será posible que se le reconozca el derecho al disfrute de prestaciones -- establecidas para el desempleo involuntario, esta medida se justifica -- desde un punto de vista actuarial y económico, pues si se reconociera -- el derecho al disfrute de prestaciones en las condiciones señaladas, la -- administración y financiamiento del sistema sería imposible, ya que resulta evidente que el índice de desempleo habría de adquirir proporciones insospechadas.

El criterio sostenido por la mayoría de los regímenes de desem-- pleo actualmente en vigor, ya se trate de sistemas de seguro facultativo,

obligatorio o bien de regímenes de asistencia al desempleo que no dependen del seguro, es en el sentido de excluir de los beneficios y prestaciones derivadas del desempleo, a aquellos trabajadores que se encuentran desempleados debido a un abandono voluntario del trabajo.

DESPIDO POR MALA CONDUCTA. - En el caso de trabajadores desempleados debido a su despido por mala conducta, se puede afirmar -- que aún cuando el despido del trabajador parta del empleador, es evidente que la causa que obliga al empresario a tomar tal medida es imputable a la mala conducta deliberada del propio trabajador, más que a circunstancias ajenas a él.

Casi la totalidad de los países que establecen sistemas protectores contra el desempleo, establecen que la mala conducta del trabajador, cuando motiva el despido, excluye el derecho a los beneficios derivados de las prestaciones y asistencia contra el desempleo, previa comprobación de la causa generadora del mismo.

Algunos países señalan en forma específica esta causa de pérdida de derechos, así encontramos que Canadá, Japón, Dinamarca y otros muchos países la consagran en forma terminante. Otros países no hacen referencia expresa a la mala conducta, señalando únicamente que se -- privará de los derechos correspondientes a aquellos trabajadores que -- sean separados del trabajo por causas imputables a ellos, es decir a su culpa.

DESEMPLEO MOTIVADO POR CONFLICTOS DE TRABAJO.- Gran---

parte de los sistemas de desempleo, consideran que cuando surge el --- desempleo como consecuencia de un conflicto de trabajo, por ejemplo, - una huelga, no procede otorgar el derecho al cobro de prestaciones de - desempleo, al menos durante un determinado tiempo, la duración del -- período de pérdida de derechos, varía de una legislación a otra.

EL RECHAZO DE UN EMPLEO CONVENIENTE.- Al estudiar los re- quisitos o condiciones necesarias para adquirir el derecho a la protec- ción brindada por el seguro de desempleo, quedó señalado que es requi- sito que el desempleado esté en aptitud de trabajar, es decir, que tenga la capacidad para desempeñar el nuevo empleo que se le ofrece. Además se trató otra condición, el deseo de trabajar, ahora bien, cuando un de- sempleado rechaza sin causa justificada la oferta que se le hace de un - empleo conveniente, nos encontramos que, o no tiene la aptitud o capa- cidad para desempeñarlo, o bien no tiene deseos de trabajar, como con- secuencia de esa postura procederá a que se le retiren los derechos y -- prestaciones derivadas del sistema protector contra el desempleo, per- diendo en consecuencia su derecho al pago de las prestaciones corres- pondientes. En este caso también se limita a determinado tiempo la pér- dida del derecho en cuestión.

EXISTENCIA DE OTROS INGRESOS.- La pérdida del empleo no siem- pre representa para el desempleado la pérdida de todos sus ingresos, ya que en algunos casos cuenta con ingresos procedentes de otras fuentes,

que en parte pueden compensar la pérdida de salario ocasionado por el desempleo y reducir hasta cierto punto la necesidad de beneficiarse de prestaciones. Son varios los países que han dispuesto expresamente la pérdida del derecho a prestaciones durante el período en que el desempleado perciba una indemnización de despido, tal es el caso, por ejemplo de Austria, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Italia y los Países Bajos.

Virtualmente, todos los países prevén la pérdida del derecho a prestaciones de desempleo, si se reciben ya, una o varias prestaciones de la seguridad social. Así vemos que diversos países prohíben en cierto modo la acumulación de prestaciones de seguridad social.

9.- CUANTIA Y DURACION DE LAS PRESTACIONES DEL DESEMPLEO.

Existen diversas formas de determinar el importe de las prestaciones de desempleo, ellas varían según el país de que se trate. La propia Organización Internacional del Trabajo agrupa en dos grandes sistemas o métodos las tendencias seguidas para determinar el importe o cuantía de dichas prestaciones. El primer método consiste en determinar cantidades uniformes para todos los trabajadores que reúnen las condiciones determinadas; en el segundo sistema se determina el importe o cuantía con base en los salarios anteriores, o bien en las cotizaciones cubiertas por el desempleado.

DURACION.- La mayor parte de los sistemas de seguros en materia de desempleo, señalan un límite máximo de duración del período de la desocupación dentro de la cual un trabajador desempleado podrá disfrutar de las prestaciones contra el riesgo del desempleo. Sin embargo, - Australia, Francia y Nueva Zelandia son países que no señalan un plazo máximo para el otorgamiento de dichas prestaciones.

Por lo general existen notables diferencias de un régimen a otro, aún cuando la mayoría de ellos, señala una duración máxima de veinte--semanas. Se observa cierta tendencia a fijar el límite de referencia a -- una duración máxima de seis meses aproximadamente.

10.- LA ADMINISTRACION Y CONTROL DEL SEGURO DE DESEM--PLEO.

Si bien el control de la administración de las prestaciones de -- desempleo puede incorporarse a la administración general de la segurid--dad social cuando esta es descentralizada como en Irlanda y España, en la mayoría de los países el seguro de desempleo se administra separada--mente de los demás servicios de seguridad social, ya sea por el Estado--como en Austria y Japón, o bien por un órgano del gobierno como en Gre--cia y Yugoslavia, y en algunos casos por diversos grupos industriales, tal acontece en los Países Bajos y Suecia.

En Estados Unidos el régimen de seguro de desempleo es adminis--trado en forma local por órganos separados de seguridad del empleo, que

dependen del Estado en 52 jurisdicciones; el Ministerio de finanzas de Estados Unidos mantiene y gestiona el fondo de reserva para el desempleo, en el cual se depositan todas las cotizaciones recaudadas en virtud de la ley y por el cual se paga todas las prestaciones.

Francia presenta un sistema diverso, la asistencia de desempleo en ese país está subordinada a la comprobación de los medios de subsistencia y es costeada principalmente por el Estado y no por intermedio de un régimen de seguro.

Una característica común a todos los países que hemos citado y que otorgan protección contra el riesgo de desempleo consiste en el estrecho vínculo que existe entre los sistemas de colocación y servicios de empleo y los servicios responsables del pago de las prestaciones de desempleo.

11.- RECAUDACION DE COTIZACIONES.

Es un principio general de economía y conveniencia tanto para el empleador como para el trabajador, que las cotizaciones designadas al fondo de desempleo, se cubran conjuntamente a las demás cotizaciones destinadas a otras prestaciones del seguro social.

En diversos países como Gran Bretaña, Irlanda, Italia y España reside en una sola institución la responsabilidad de cobrar una sola cotización global única para todas las prestaciones del Seguro Social.

En los Estados Unidos no existe un sistema uniforme respecto al-

pago de cotizaciones. En Japón, Suecia y Suiza las cotizaciones del seguro de desempleo se recaudan separadamente de las cotizaciones relativas a otras ramas del Seguro Social.

12.- ORGANOS ENCARGADOS DE RESOLVER LOS CONFLICTOS.

En la mayoría de los países comprendidos en el estudio del presente capítulo, existen órganos diferentes que se encargan de dictaminar sobre las solicitudes de prestaciones diversas del régimen de seguridad social que dan lugar a litigio.

En Gran Bretaña, existen órganos independientes especialmente creados para éste fin, existe en primer lugar el funcionario de los seguros, en caso de apelación: el tribunal local, y en caso de nueva apelación, el Comisario del Seguro Nacional. En Alemania solo la Oficina de Trabajo Local es competente para dictaminar sobre las solicitudes relativas a las indemnizaciones del desempleo, o de la asistencia contra el desempleo. En Suiza toda decisión relativa a la concesión de la prestación del desempleo, la adoptan en primera instancia a las cajas sindicales, y en caso de duda las oficinas cantonales.

Bástenos la breve referencia realizada respecto de los países mencionados para darnos una idea de las diversas modalidades que existen en materia de órganos resolutores de conflictos respecto del seguro de desempleo.

CAPITULO CUARTO

"LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO FRENTE AL PROBLEMA- DEL DESEMPLEO".

SUMARIO

1.- Consideraciones Generales.- 2.- El Derecho al Trabajo como un Derecho Social.- 3.- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.- 4.- La Organización Internacional del Trabajo y la Campaña contra el Desempleo.- 5.- Diversas medidas propuestas por la Organización Internacional del Trabajo para combatir el Desempleo.- 6.- La Campaña Internacional contra el Desempleo.- 7.- El Código Internacional del Trabajo y sus disposiciones en materia de Desempleo.

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO FRENTE AL PROBLEMA -
DEL DESEMPELO.

1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

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 ellas se acude hoy en día para atenuar la repercusión desfavorable de numerosos riesgos sobre los medios de vida del trabajador. "Entre las contingencias que se incluyeron en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) en el año de -- 1952, merece citarse entre otras la enfermedad, la maternidad, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, además, la vejez, - la invalidez y la muerte". (28)

Además de las contingencias mencionadas, en el Convenio se -- menciona el desempleo como uno de los mayores riesgos que debería cubrir toda legislación moderna de seguridad social.

El pleno empleo se acepta universalmente hoy en día, como uno de los importantes objetivos económicos. Las dificultades que millones-

(28) Organización Internacional del Trabajo.- Boletín Oficial, 15 de agosto de 1952.- Vol. XXXV, No. 2, Pags. 47-75.

de trabajadores y sus familias sufrieron a causa del desempleo en masa -- derivado de la crisis económica de 1930 se recuerdan siempre con angustia, y por ello una acción que prevenga la repetición de un desempleo -- tal, ha llegado a ser un principio primordial de la política pública.

Desde el punto de vista humano, las consecuencias del desem-- pleo son, desde luego, evidentes sin embargo nunca se insistirá bastan te sobre las mismas. Para el trabajador y su familia, que la sufren per-- sonalmente, pueden constituir una catastrofe aún en el caso de que la -- incidencia de desempleo sea relativamente débil en el conjunto del ---- país. Cuando el sostén de su hogar cesa en el desempleo, las familias -- que han logrado ahorrar algún dinero, para hacer frente a días difíciles, pueden recurrir a sus reservas durante cierto tiempo, sin embargo las -- estadísticas demuestran que la gran masa de asalariados no disponen de un saldo suficiente y constante entre sus ingresos y gastos que le per-- miten economizar lo necesario para subsistir, al menos durante cierto -- tiempo en caso de falta de empleo. Si no existen instituciones de asis-- tencia social y si los poderes públicos no le ayudan al desempleado, él -- y su familia se verán obligados a contraer más y más deudas, hasta con -- vertirse en una carga restringiendo substancialmente su nivel de vida.

Para el trabajador y las personas a su cargo, las consecuencias -- inmediatas de una reducción del nivel de vida causado por el desempleo, pueden traducirse en diversas consecuencias tales como un menor consu

mo de alimentos, aplazamiento de la compra de numerosos objetos necesarios y probablemente, traslado a una vivienda menos adecuada a sus necesidades.

Desde el punto de vista económico, la mano de obra ociosa representa un desaprovechamiento patente, de los recursos productivos de la nación. Por otra parte la disminución en el poder adquisitivo que sufren los desempleados pueden reducir fuertemente la demanda de productos locales en el mercado nacional, una reducción que puede acarrear un nuevo retroceso de la producción y el empleo.

Desde el punto de vista social el trabajador y quienes dependen económicamente de él sufren la angustia, la mala salud, y en general un descenso general del nivel de vida ejerciéndose como consecuencia incontrolables efectos nocivos para el resto de la población.

2.- EL DERECHO DE TRABAJO COMO UN DERECHO SOCIAL.

La consagración de los derechos del hombre se ha realizado no solo en el ámbito nacional sino que se ha proyectado internacional y mundialmente, la humanidad evoluciona día a día y no se ha conformado con consagrar los derechos individuales del hombre, sino que correspondiendo a la tendencia experimentada, en el sentido de dar un contenido social a toda actividad humana, ha reconocido ya no solo los derechos individuales sino más aún, los derechos sociales del hombre y utilizamos-

éste término porque se va evolucionando del criterio individualista al -- social, es decir, se considera al hombre no como una entidad aislada -- sino como parte integrante de un todo constituido por la sociedad, así -- es que consideramos justificado el reconocimiento de los derechos socia les del hombre en el ámbito internacional.

Se ha realizado esta breve referencia a los derechos sociales del individuo, toda vez que el reconocimiento, respeto y garantía de uno de esos derechos: El derecho al trabajo, es el que justifica realmente el -- presente estudio que tiende a analizar aún cuando sea en forma somera -- la situación que crea los sistemas de protección y se otorgan al indivi-- duo que por circunstancias ajenas a su voluntad se ve afectado en su de recho al trabajo, en virtud del fenómeno de la desocupación.

El reconocimiento del derecho social al trabajo se ha consagrado en diversos documentos y declaraciones internacionales. Así vemos que ya la Liga de las Naciones se ocupó también de los intereses del indivi-- duo, estableciendo condiciones de trabajo equitativas, humanas y segu-- ras.

En la declaración de principios de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.), en el capítulo de "Principios", en su artículo 5o. se señala: "LOS ESTADOS AMERICANOS REAFIRMAN LOS SI-- GUIENTES PRINCIPIOS: Consagrar los derechos humanos del bienestar, -- la libertad, el trabajo, la educación, etc..

"La Novena Conferencia Internacional de Bogotá celebrada en -- 1948, produjo el Convenio económico de Bogotá, que se refiere casi --- íntegramente a las condiciones de vida humana, especialmente el capít-- tulo sobre "Garantías Sociales", estipula el asegurar la justicia social, y remuneración justa del trabajo, la protección de la salud, la vejez a-- temporar los efectos del desempleo, los riesgos del trabajo, la salud -- infantil, asegurar el descanso, la permanencia en el trabajo impidiendo el despido sin justa causa. Los Estados Americanos crearon como órgano de dicha organización el Consejo Económico y Social con amplias facultades".(29)

Podríamos continuar enumerando diversos documentos que hacen un reconocimiento internacional de los derechos sociales del individuo, pero bástenos dejar sentado con la breve referencia realizada la preocupación manifiesta por garantizar el derecho al trabajo y combatir consecuentemente el desempleo.

La Organización Internacional del Trabajo correspondiendo a ésta tendencia ha realizado una notoria labor en pro de la finalidad ya indicada.

(29) Díaz Cisneros, Cesar.- "Derecho Internacional Público.- Vol.I, -- Pags. 258 y 259.- Tipográfica Editora Argentina.- Buenos Aires, -- 1955.

3.- LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Se ha señalado ya, que han sido diversos los documentos internacionales suscritos con el objeto de otorgar una protección jurídica ha de terminados derechos sociales. Sin embargo, podemos afirmar, que la de mayor trascendencia es "La Declaración Universal de los Derechos Humanos".

Vemos que en el pacto de la Sociedad de las Naciones y el Tratado de Versalles, se estableció un sistema especial de protección a los derechos humanos de los países miembros, tales experiencias fueron de las primeras tentativas encaminadas al establecimiento de un sistema de protección internacional de los derechos humanos.

En la Conferencia celebrada en San Francisco se suscribió la --- Carta de San Francisco, el 26 de junio de 1945, la cual entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. Con ella comienza la Organización de las Naciones Unidas una promoción en el ámbito mundial de los derechos -- humanos, y al mismo tiempo se dan los primeros pasos para la creación-- de un mecanismo internacional que resguarde los derechos humanos a -- través de instrumentos jurídicos multilaterales de obligatoriedad inter-- alias.

El artículo 62 en su fracción II faculta al Consejo Económico y -- Social para hacer recomendaciones "con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y a -

efectividad de tales derechos y libertades".

Respecto a la validez de los preceptos sobre derechos humanos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas en seis de sus artículos, se ha discutido si las citadas estipulaciones constituyen meros propósitos y funciones de la Organización de las Naciones Unidas, o bien si -- constituyen normas obligatorias para los Estados miembros que suscribieron tal documento.

Podemos considerar que todos los artículos de la Carta constriñen a los Estados suscriptores, en virtud del principio "Pacta sunt servanda", en la medida en que se obligaron a cumplirlos y hacerlos cumplir.

No obstante que no existe un procedimiento especial dentro de la Carta de las Naciones Unidas dedicado en forma expresa a la protección de los derechos humanos, esto no le resta valor jurídico a tales preceptos pues la transgresión de los mismos, puede dar lugar a la acción colectiva internacional.

Se ha mencionado los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, pues en ella se consagra el respeto de los derechos humanos no obstante que en la misma, no se enumeran cuales son esos derechos, los cuales habrían de ser determinados concretamente con base en una iniciativa del Consejo Económico y Social que a principios de 1946 designó una Comisión de los Derechos Humanos como un organis

mo auxiliar que tendría como objetivo la promoción de tales derechos .

La comisión de los derechos humanos en su segundo período de sesiones , determinó que serían tres los objetivos esenciales que se --- debían perseguir: 1o.- Elaborar una declaración internacional de dere--- chos humanos , mencionando los principios generales al respecto; 2o.-- Un pacto de derechos humanos que debía definir los derechos objeto de protección y las limitaciones al ejercicio de los mismos y ; 3o.- Deter--- minar que medidas habrían de aplicarse para el resguardo de los dere--- chos protegidos .

Así, al realizarse el tercer período de sesiones , la comisión ini--- ció el proyecto de la declaración enviándolo a la Asamblea General, la--- cual aprobó y declaró el 10 de diciembre de 1948 la "Declaración Univer--- sal de los Derechos Humanos" señalando como ideal común de todas las naciones: "La promoción y respeto de los derechos humanos, a través de--- medidas progresivas de carácter nacional e internacional tendientes al --- reconocimiento y aplicación universal de tales derechos".

En el preámbulo de la declaración se señaló que: "Es esencial -- que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, -- a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la -- rebelión contra la tiranía y la opresión".

La Declaración Universal, enuncia en sus treinta artículos, como principios de carácter general los llamados "derechos inalienables del -

hombre.

Para los efectos del tema en estudio nos interesan los artículos 22 y 23 de la Declaración, que a la letra dicen:

Artículo 22.- "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional, y la cooperación internacional, habida cuenta de la Organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

Artículo 23.- "Establece el derecho de toda persona al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo y a la protección contra el desempleo, así como consagra los derechos a igual salario por trabajo igual, a una remuneración equitativa al salario familiar, y a la libre sindicalización para la defensa de los intereses de los trabajadores".

El Artículo 25, habla del derecho de toda persona a la Seguridad Social y a la Asistencia Pública.

El Artículo 28 enuncia la moderna tesis de que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en ésta declaración, se hagan plenamente efectivos.

Se considera que la Declaración Universal de los Derechos del

hombre constituye una valiosa fuente de Doctrina jurídica que ha inspirado acuerdos, alegatos, constituciones, sentencias, resoluciones y tratados. Constituyen sus preceptos una ratificación en el plano mundial de los derechos y libertades fundamentales del hombre.

En relación al valor de la Declaración, el doctor Luis Recasens Siches señala: "La tesis de que la Declaración Universal viene a definir y precisar las disposiciones de la Carta de San Francisco en materia de derechos del hombre, y que, por lo tanto es un texto de Derecho Internacional Positivo, obligatorio para los Estados, ha sido sostenida -- por ilustres internacionalistas, entre ellos el profesor Lauterpacht, y -- también por varios Estados, entre los que figuran Francia, Bélgica, Libano, Australia, México, Chile y Panama. Por el contrario, otros Estados sostuvieron que la Declaración Universal, es decir mientras no se suscriba un Convenio Internacional tiene solamente una fuerza moral, pero no impone deberes jurídicos específicos sobre los Estados. Esa opinión -- fué manifestada -- entre -- otros -- por el Reino Unido, y los Estados Unidos de América". (30)

Cualesquiera que sea la opinión que se adopte, entre las enuncias por el doctor Luis Recasens Siches, lo cierto es que la influencia de

(30) Recasens Siches, Luis. - "Vida Humana, Sociedad y Derecho". - --- (México 1952).

éste documento en el plano mundial es manifiesta y prueba de ello es la incorporación de sus preceptos en diversas legislaciones nacionales.

Las Naciones Unidas promueven la observancia efectiva de los derechos humanos, a través de tres órganos principales: La Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración Fiduciaria. Además, los organismos especializados también realizan la misión de promover los derechos humanos, entre ellos la Organización Internacional del Trabajo que ha erigido un mecanismo destinado a garantizar que ciertos derechos al trabajo sean hecho disfrutados en todo el mundo.

4.- LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA CAMPAÑA CONTRA EL DESEMPLEO.

Al realizar el estudio de las funciones desarrolladas por la Organización Internacional del Trabajo señalabamos que una fundamental, es la labor desarrollada por éste organismo para abatir el fenómeno del desempleo. Es así, que encontramos que en los documentos que constituyen las bases jurídicas de la Organización se señala en forma expresa la necesidad de abatir el desempleo, siguiendo entre las medidas para tal efecto las llamadas políticas de pleno empleo.

Desde el preámbulo de la constitución de la O.I.T., posteriormente en la Declaración de Filadelfia y más tarde en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, se señalaba la imperiosa urgencia de afrontar y resolver el problema de la desocupación.

Aún en los años de relativamente mayor prosperidad en México, a fines del período 1920-1930 en el mundo entero se registraba un empleo considerable de numerosos países.

En 1929, cuando el desempleo mundial de la Post-Guerra se - haya un nivel mínimo, se calculaba un 8% de desempleo en Alemania, Australia, Austria, Dinamarca, Noruega, Suecia y el Reino Unido. - En otros países, incluyendo a Bélgica, Canadá, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Japón, Polonia y Suiza, el desempleo no constituyó un grave problema. No obstante, en todos estos Países los niveles de empleo durante los años comprendidos entre 1920 y 1930 resultaron inestables, y como consecuencia de las crisis económica de 1929, apareció un rápido descenso del empleo.

"En el momento más grave de la crisis, en los primeros años - del nuevo decenio, sólo en un pequeño número de países se registró - menos del 20% de asalariados y obreros desempleados, y en varios casos, el desempleo excedió del 30%. Aún durante los años transcurridos entre 1935 y 1939, el desempleo fué en general, más elevado que en el período 1925, 1929. El resurgimiento que siguió a la gran crisis económica fué lento, y en los años de 1937 a 1938 se experimentó un retroceso. Antes de estallar la Guerra en 1939, el índice de desempleo mundial se mantenía aproximadamente en el doble del nivel correspondiente a 1929. El gran número de desempleados, si se compara con los registros de 1939, podría deberse en parte a los progresos en el registro de trabajadores desempleados en diversos países.

"Este desempleo tan general durante el período interbélico, no solo dió lugar a la miseria y al sufrimiento entre los trabajadores - desempleados y sus dependientes económicos, sino que impidió también todo progreso importante hacia otros fines". (31)

El desempleo surgido entre 1930 y 1940 se debió principalmente a la insuficiencia crónica de la demanda de bienes y de servicios. Este tipo de desempleo no ha vuelto a surgir en una escala mundial desde el fin de la primera Guerra Mundial. Con base en la experiencia sufrida por casi todos los países debido al problema del desempleo, - se fué extendiendo el propósito de mantener una campaña permanente - contra el mismo.

De la resolución sobre el desempleo adoptada por la Organización Internacional del Trabajo, cuyo texto se incluye al final del presente capítulo se desprende la Política Internacional que a partir del año de 1950 se ha seguido por los países miembros de dicha organización y de la Organización de las Naciones Unidas, quedando de manifiesto la preocupación de dichos problemas despierta a todos los Gobiernos cualesquiera que sea su postura y situación en un momento dado. - Así vemos que los países que sufren el problema en cuestión mantienen una política correctiva a fin de atenuar en la medida posible los efectos desastrosos causados por el fenómeno del desempleo. Por otra parte la experiencia sufrida por los países en que el problema se ha pre--

(31) Sociedad de las Naciones.- "World Economic Survey" - 1938 a 1939. (Ginebra 1939)

sentado, ha sido aprovechado por los países que aún no lo sufren o bien, que sufriendo no experimentan tan graves consecuencias dado el bajo índice del mismo, a tal fin se han ido adoptando múltiples - medidas de carácter preventivo, que permitan prever y de ser posible evitar el surgimiento del desempleo.

Resulta importantísimo la labor desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo en el campo de la lucha contra el desempleo, toda vez que ha promovido la lucha contra el y el logro del pleno empleo, utilizando como instrumentos para tal fin, los convenios y recomendaciones que suscriben sus estados miembros y que paulatinamente se van incorporando en las diversas legislaciones Nacionales.

El pleno empleo se acepta universalmente hoy en día, como uno de los más importantes objetivos económicos y sociales. Las dificultades que millones de trabajadores y sus familias sufrieron a causa del desempleo en masa durante el año de 1930 se recuerda siempre con angustia y por ello se justifica una acción que prevenga la repetición del mismo, tal ha llegado a ser un principio primordial de la política pública.

Es natural por lo tanto, que un aumento en el desempleo preocupe cada vez más vivamente. Uno de los primeros Centros en que ha de repercutir cuanto a esta cuestión concierne, es en la Conferencia Internacional del Trabajo, donde se reúnen representantes de los Gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, que se ven directa e inmediatamente afectados por el desempleo y muchos de los cuales se ha-

yan en situación privilegiada para emprender una acción enérgica y sistemática contra el mismo.

Al reunirse la Conferencia, Órgano Legislativo de la Organización Internacional del Trabajo en los meses de Junio y Julio de 1949, tuvo plena conciencia del aumento en el desempleo registrado en cierto número de países al final de 1948 y principios de 1949, así como de las preocupaciones que había hecho nacer este aumento. Antes de su clausura la Conferencia adoptó una Resolución, requiriendo al Consejo de Administración de la Oficina Internacional de Trabajo los siguientes puntos básicos, que habrían de ser la base para iniciar una verdadera campaña contra el desempleo:

1.- Que se examinara la conveniencia de encomendar al Director General la preparación inmediata de un Informe General y amplio sobre el problema del desempleo.

2.- Que fuese considerada la posibilidad de incluir en el Orden del Día de una próxima reunión de la Conferencia la cuestión del desempleo, con objeto de lograr una utilización más completa y racional de la mano de obra, tanto en cada país como en el plano internacional y;

3.- Que se instruyera a la Oficina Internacional del Trabajo para que continuase estudiando con la mayor atención las cuestiones del empleo y desempleo en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas y los organismos especializados directamente interesados en

la información y el análisis sobre el empleo y el desempleo, así como en la preparación de recomendaciones para combatir este último.

Esta Resolución de la Conferencia Internacional de Trabajo es de trascendental importancia, pues constituye la primera declaración Internacional decidida que afronta con miras a su resolución satisfactoria el problema del desempleo, demuestra fehacientemente la preocupación internacional por el problema y no sólo lo expone en plantea sino que proyecta la Resolución del mismo en favor de las clases menesterosas y económicamente débiles, dejando asentado además, que el principio de colaboración internacional respecto al tema tratado es de vital importancia.

En la Reunión de la Conferencia General celebrada en Enero de 1950, el Consejo de Administración informó a la Conferencia General las instrucciones seguidas por la Conferencia con objeto de que el informe solicitado sobre el desempleo estuviera listo en la 33a. Reunión que tuvo lugar en el mes de Junio de 1950.

El informe rendido sobre el desempleo comprendió: Un estudio sobre las diversas causas y tipos de desempleo que se han manifestado desde la última Guerra Mundial, además se efectuó un examen y análisis de los factores económicos fundamentales en ciertos países y se destinó a aclarar la naturaleza y significado de las más recientes tendencias, así como a ilustrar sobre los diversos tipos de desempleo que existen.

Asimismo, en el informe aludido se señaló la acción emprendida en la prevención, solución y reducción del desempleo mediante la resti-

tución, al menos parcial de los ingresos de los desempleados. Se plantearon también las diversas políticas gubernamentales que se habían tomado o podrían adoptarse con objeto de prevenir un desempleo general debido a un descenso o deficiencia en el volumen total de la demanda, es decir, un desempleo como el que se produjo como consecuencia de la crisis económica sufrida en 1930.

Se plantearon además, posibles medidas para combatir el desempleo en actividades específicas tales como Industria, ocupaciones particulares, Agricultura, etc. También se analizaron posibles medios para organizar y lograr el mejoramiento de los mercados de trabajo en diversos países.

Por último se realizó un enfoque general del desempleo en los países o zonas menos desarrolladas industrialmente, proponiéndose medidas generales y políticas, que podrían adoptarse para combatir y abatir el problema en tales formas.

Resulta de gran interés la iniciativa propuesta por la Organización Internacional de Trabajo a través de la Resolución a que se ha hecho mención, prueba de ello, es que el contenido humano político y social que dicha iniciativa entraña contó con el apoyo unánime de los Estados miembros de la Organización en aquella época, mismos que fueron incorporando paulatinamente en sus respectivas Legislaciones Nacionales, diversas medidas tendientes a prevenir los efectos perjudiciales del desempleo.

5.- DIVERSAS MEDIDAS PROPUESTAS POR LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DE TRABAJO PARA COMBATIR EL DESEMPLEO.

Podemos clasificar las diversas medidas propuestas por la Organización Internacional de Trabajo para combatir el desempleo, a efectos de realizar un enfoque general sobre las más importantes, de la siguiente manera:

I.- MEDIDAS PREVENTIVAS.

II.- MEDIDAS CORRECTIVAS.

III.- MEDIDAS DE POLITICA INTERNACIONAL.

I.- MEDIDAS PREVENTIVAS.- Con base en la experiencia sufrida por los países más industrializados, que han sufrido el problema del desempleo y analizando cuales han sido las principales causas que han determinado su aparición, se han propuesto aquellos países que aún no lo afrontan, o bien aquellos en los cuales se mira como un peligro futuro, adoptar diversas medidas que permitan evitar el surgimiento del desempleo con caracteres alarmantes, es decir, resulta hasta cierto punto natural que en todo país exista un índice de desempleo que puede ser motivado por diversas circunstancias que resultan totalmente al margen de toda previsión. No obstante lo anterior es preocupación constante de los problemas de cada país, que el índice de desempleo no exceda de ciertos límites, a tal efecto repetimos, se han llevado a la práctica diversas medidas que pueden ser consideradas como integrantes de una

política preventiva contra el desempleo. Señalaremos a continuación las que en nuestra opinión pueden ser consideradas más importantes:

La Planeación Económica.- En aquellos países, en los cuales - su economía se encuentra en vía de desarrollo, resulta de vital importancia seguir una planeación adecuada de aquellas actividades que ha brán de desarrollarse rápidamente, por parte del Gobierno de que se - trata, así por ejemplo, si se trata de un país cuya economía básicamente sea agrícola o ganadera debido a que la mayor parte de la población económicamente activa se encuentra dedicada a tales labores, - si se pretende fomentar la industrialización del país debe efectuarse - ese fomento de tal manera que permita la integración paulatina de su - población dedicada a actividades agrícolas o ganaderas. Además resulta de gran importancia, controlar la introducción de Maquinarias modernas a determinadas industrias, a fin de evitar que los trabajadores dedicados a ellas sean desplazados radicalmente, debe procurarse mantener el mayor número de trabajadores empleados, proyectándolos hacia - actividades que por su naturaleza misma tienden a desarrollarse en el - futuro.

La política de Contratación.- En aquellos casos en que se disponga de información detallada sobre la oferta y la demanda de mano de obra presente y futura, en especial respecto a determinadas actividades o industrias, es posible lograr mayor equilibrio entre la demanda y oferta de trabajadores mediante la aplicación de medidas de contratación -

que relacionen la afluencia y la distribución de los recién ingresados en las diversas industrias y ocupaciones, a la capacidad de absorción de esas industrias y ocupaciones. En una economía planificada, el cuidado de la contratación es una parte inestable de la organización del mercado de trabajo. Se determinan los objetivos de la producción dándose los pasos necesarios para garantizar los factores esenciales de la misma y se organiza la contratación, basándose en el presupuesto de mano de obra, distribución de los trabajadores y determinación de sus aptitudes.

En una economía de mercado libre, es mucho más difícil fomentar las políticas de contratación estrechamente relacionadas con la necesidad de mano de obra presente y futura de las diversas industrias, oficios y ocupaciones. No obstante lo anterior es reconocida la necesidad de llevar un mayor control sobre los métodos de contratación.

La Orientación Profesional.- La necesidad primordial de los trabajadores que han perdido su empleo, fuera de los fondos para su sustento, es recibir asistencia técnica que les permita encontrar un empleo de transición, o la reeducación profesional necesaria para ocupar un nuevo empleo. En las condiciones actuales del empleo sería mucho esperar que cada trabajador pudiera determinar con exactitud su posición, sus perspectivas y el modo de encontrar una solución sin recibir ayuda alguna para lograr un empleo de transición apropiada. Muchos de ellos, en realidad la mayoría, requiere orientación profesional o la ayuda de los servicios que se dedican a dirigir a los trabajadores en la búsqueda de un nuevo

empleo. Lo anterior ha sido expresado en el informe V de la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo celebrada en Ginebra en el año de 1947.

La movilidad de la mano de Obra.- Cualesquiera que sea las condiciones del mercado del empleo, el ajuste de la oferta de trabajadores a las oportunidades de empleo, presentes y futuras, depende de la movilidad de la mano de obra en todos los países, en todas las etapas del desarrollo Industrial, es por ello que resulta muy importante que se pueda promover la movilidad de la mano de obra.

II.- MEDIDAS CORRECTIVAS.- Estas son aplicadas una vez que ha surgido el fenómeno del desempleo y tienden a combatirlo, entre ellas encontramos:

La formación y reeducación profesional.- Debe estimularse al trabajador proyectándole hacia otros horizontes a través de una verdadera formación profesional que le permita adiestrarse para actividades en las cuales tenga aptitudes personales que le faciliten la labor y por las cuales obtenga mejores resultados, se aplica a aquellos individuos que se incorporan a la población económicamente activa. La reeducación profesional persigue el mismo fin que la formación profesional, correspondiendo a aquellos desempleados que se ven obligados a cubrir la actividad.

El establecimiento de sistemas de seguro de desempleo.- En virtud de tal establecimiento se logra otorgar al trabajador desempleado una compensación por la pérdida de sus ingresos cuando ella se debe -

a circunstancias ajenas a su voluntad y siempre que reunan determinados requisitos señalados por cada Legislación Nacional.

III.- MEDIDAS DE POLITICA INTERNACIONAL.- La convicción de que una acción nacional aislada es inapropiada para lograr el máximo desarrollo económico y estabilidad en las relaciones económicas internacionales, ha derivado en un grave creciente de colaboración económica entre las naciones, por ejemplo uno de los objetivos más importantes confiados en la organización de las Naciones Unidas y a varios organismos especializados consiste en facilitar la acción concertada Nacional e Internacionalmente para el mantenimiento del pleno empleo y para garantizar en todo lo posible que ningún país pueda adoptar una medida que tenga consecuencias adversas para los otros países, en la consecución de tales fines.

6.- LA CAMPAÑA INTERNACIONAL CONTRA EL DESEMPLEO.

A pesar del hecho de que los gobiernos están dispuestos a emprender una acción vigorosa para proteger sus economías contra las repercusiones adversas en el campo internacional, reconocen que las medidas con alcance meramente nacional son inadecuadas. En primer lugar, tales medidas provocan generalmente una reacción vindicativa por parte de los demás países, lo cual puede conducir a una constante restricción del volumen del comercio mundial. En segundo lugar, aun cuando las medidas destinadas a aumentar la autosuficiencia nacional lo-

gren mantener el pleno empleo en la metrópoli, el costo de esta empresa puede significar una reducción considerable de los ingresos efectivos de la comunidad por haberse dispersado los recursos económicos del país, en ocupaciones menos eficaces.

El primer objetivo de la colaboración internacional es impedir los repentinos descensos en las compras de artículos de importación, por lo menos en la mayoría de las naciones negociantes. El medio más eficaz de asegurar este objetivo será que dichas naciones mantengan el pleno empleo en sus economías y se abstengan de proteger sus mercados domésticos recurriendo a tarifas exageradamente elevadas.

La colaboración internacional puede también orientarse hacia la creación de un mecanismo que, en caso de que se origine un declive en el comercio mundial en una de las naciones de mayor actividad comercial, lograría impedir que acarrease una disminución progresiva del comercio que afectara a las balanzas de pagos de todos los países y les imposibilitara mantener el pleno empleo.

Las Naciones Unidas y cierto número de organismos especializados tienen como uno de sus principales objetivos, entre otros, el fomento del pleno empleo. Las Naciones Unidas son responsables de la formulación y coordinación para el mantenimiento del pleno empleo, mientras que los programas de acción determinada corren a cargo de los organismos especializados en sus respectivos campos de interés.

Ayuda Técnica.- Existen muchos tipos de asistencia técnica que

las Naciones Unidas y los organismos especializados están dispuestos a facilitar. Toda esta ayuda tiene por objeto acelerar el desarrollo económico en los países de economías poco desarrolladas y, por lo tanto, está orientada primordialmente a la eliminación del empleo parcial y la ampliación de las oportunidades del empleo. No obstante existen algunos tipos de ayuda destinados a impedir o restringir el desempleo, en el programa de la mano de obra de la Organización Internacional del Trabajo.

Entre las técnicas que la O.I.T. ha desarrollado en ayuda de los países miembros, existen tres que merecen especial atención. En primer lugar, la Organización ha reunido a grupos de expertos, generalmente por regiones, con objeto de estudiar y aplicar principios adoptados en el plano internacional. La O.I.T. celebró su primera reunión sobre la organización del servicio del empleo, en Londres, diciembre de 1948, en el curso de la cual los expertos de 16 países europeos examinaron cuestiones de primordial interés.

Otro medio de ayuda técnica son las misiones consultivas; por ejemplo, un experto de la O.I.T. colaboró con el Gobierno chino, desde marzo de 1948 a febrero de 1949, en el desarrollo y mejora del servicio del empleo en aquel país. Asimismo, se enviaron misiones consultivas a Turquía e Italia en 1949. En relación con la formación profesional y la nueva capacitación para el empleo, la O.I.T. ha establecido una oficina para la formación técnica, cuya misión es ayudar a

los países de Asia, facilitándoles información y prestándoles consejo.

En tercer lugar, la O.I.T. está prestando su ayuda a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y trabajadores, para llevar a cabo el traslado de los alumnos de la formación de un país, a otro. La falta de especialidad y los medios adecuados para la ingstrucción en muchos países, en especial en los de insuficiente desarrollo económico, ha movido a las personas de estos países a adquirir la formación técnica en los países de desarrollo industrial más avanzado.

En Fondo Monetario Internacional se halla en constante contacto con sus miembros en lo que respecta a cuestiones fiduciarias, bancarias y otras. Su misión es la de consejero en materia monetaria y financiera, y no menos importante es su tarea de conseguir los fondos extranjeros necesarios para llenar los cortos períodos de vacío en la balanza de pagos de sus miembros.

Migraciones.- Las migraciones internacionales ofrecen un medio de reducir el desempleo a los países que sufren de un excedente de población en relación con las oportunidades de empleo disponibles. Este es el caso, por ejemplo, de países tales como Italia y algunos del Extremo Oriente donde se registra una penuria crónica de capacidad industrial junto a un índice elevado de aumento de población.

Empréstitos y Concesiones de crédito. Los empréstitos y concesiones de crédito internacionales han desempeñado un papel primordial en el desarrollo nacional durante los últimos 200 años y han continuado figurando como elementos de la reconstrucción y desarrollo de postguerra. Siempre que se disponga de capital extranjero, los movimientos de capital internacional dependerán necesariamente de las exigencias de los países que importen capital y, por ello, puede que, - en efecto, no se les pueda conferir el carácter anticíclico. No obstante, los empréstitos y las concesiones de crédito pueden servir de elemento estabilizador en varias formas.

Fomento del Comercio.- Aun cuando la Organización Internacional del Comercio, cuya creación no se ha realizado todavía, fué concebida por los arquitectos de la Organización Económica Internacional de Postguerra, como la institución que llevara a cabo la eliminación general de todas las barreras con que se enfrenta el comercio y la expansión del comercio internacional, el verdadero instrumento de fomento del comercio en los últimos dos años ha sido el acuerdo general sobre tarifas y comercio, negociado en Ginebra en 1947. (32)

(32) La Campaña Internacional contra el Desempleo.-

(Ginebra, O.I.T., 1950).- Pags. 202-219.

7.- EL CODIGO INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SUS DISPOSICIONES EN MATERIA DE TRABAJO.

Antecedentes Históricos.- Durante la primera Guerra Mundial, las organizaciones sindicales de los campos de lucha y de los países neutrales reclamaron con insistencia el derecho a proteger en las negociaciones de paz a la clase obrera, y pidieron la inclusión en el futuro Tratado de Paz de cláusulas sobre la legislación del Trabajo, que proclamaran los derechos nacionales e internacionales de los trabajadores. Antes de este intento proponiendo una reglamentación internacional del trabajo, el problema cobró una amplitud más considerable, bajo la presión que ejercieron los trabajadores organizados antes y después de la conclusión del armisticio de 1918, con miras a obtener la creación de un organismo permanente encargado de adoptar y hacer aplicar una legislación internacional del trabajo.

La Conferencia de Paz reunida en Versalles en 1919, adoptó una disposición sin precedentes. Decidió crear una comisión de legislación internacional del trabajo, integrada por representantes de los Gobiernos, empleados y trabajadores. La legislación Internacional del Trabajo debía ser examinada y adoptada por una conferencia integrada por representantes tripartitos, toda decisión que se adoptare por una mayoría de dos tercios debía ser comunicada a los Estados miembros, a fin no solo de que fuera examinada por el Poder Ejecutivo, sino también de ser sometida en un plazo de doce a dieciocho meses a las autoridades Nacionales competentes para darle caracter legislativo, o para

adoptar disposiciones de otro orden. Estos antecedentes bastan para -
demostrar como los fundadores de la O.I.T. se empeñaron en dar una
base realista a las funciones de dicha organización.

Una de las actividades tradicionales de la O.I.T., quizá la -
más característica e importante es la función legislativa desempeñada -
por dicha organización.

Desde hace más de treinta años las normas adoptadas por esta -
organización, han sido uno de los factores de mayor influencia en el -
desarrollo de la legislación social de muchos países.

En el prefacio del Código Internacional de Trabajo se señala res-
pecto a la obligatoriedad de las disposiciones adoptadas por la O.I.T.:
"La organización Internacional del Trabajo no tiene facultades coerciti--
vas, su método de trabajo como lo precisa la declaración de Filadelfia,
se basa en "un esfuerzo internacional continuo y concretado, en el -
cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, cola-
borando en pie de igualdad con los representantes de los Gobiernos, par-
ticipan en discusiones libres y en decisiones de caracter democrático, -
a fin de promover el bienestar común". El Código Internacional de Traba-
jo no obliga per se, a nadie. Constituye simplemente una recopilación
de normas, forjadas en deliberaciones tripartitas en gran parte, sin em-
bargo, han adquirido caracter de obligaciones para muchos países al ra-
tificar los convenios correspondientes". (33)

(33) "Código Internacional del Trabajo"- (Ginebra, O.I.T., 1957)
Volúmen I Pag. VI.

Las disposiciones del Código Internacional del Trabajo provienen de dos tipos distintos de instrumentos: Los Convenios y las Recomendaciones, entre los cuales existe una diferencia jurídica fundamental. Los Convenios Internacionales del Trabajo están destinados expresamente a crear obligaciones. Las Recomendaciones en cambio, no crean obligaciones, sino que tienen la finalidad exclusiva de definir pautas y "se comunican a todos los Estados miembros para su examen", a fin de que los pongan en ejecución. Los Convenios al ser ratificados se convierten en instrumentos internacionales obligatorios, mientras que las recomendaciones intrínsecamente, señalan pautas para orientar la acción nacional.

Las obligaciones derivadas de la ratificación de un Convenio son: En primer lugar, adoptar todas las medidas necesarias para la aplicación efectiva de las disposiciones de dicho instrumento. Implica también el compromiso de mantener la legislación y las prácticas nacionales en completa armonía con estas disposiciones mientras dure la vigencia del Convenio para el país que lo ratificó. (Todos los Convenios contienen una Cláusula de estilo que permite a un estado miembro denunciarlo a la expiración de un período fijo y que es en general de diez años. Si la denuncia no se produce, el instrumento queda automáticamente renovado).

El Código Internacional del Trabajo recopila en dos Volúmenes las disposiciones adoptadas en la materia de Derecho Internacional del

Trabajo. El primer Volúmen se integra por los Convenios y Recomendaciones adoptados por los Estados miembros a través de la Conferencia General. El Volúmen segundo reúnen las resoluciones, observaciones y conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo - que contienen normas de política social y económica.

El Volúmen primero del Código Internacional del Trabajo agrupa - por materias, las disposiciones adoptadas en doce libros que son:

- Libro I.- Empleo y Desempleo.
- Libro II.- Condiciones Generales de Trabajo.
- Libro III.- Trabajo de los menores.
- Libro IV.- Trabajo de las mujeres.
- Libro V.- Higiene y Seguridad Industriales y bienestar de los Trabajadores.
- Libro VI.- Seguridad Social.
- Libro VII.- Relaciones de Trabajo.
- Libro VIII.- Aplicación de la Legislación Social.
- Libro IX.- Código Internacional de la gente del mar.
- Libro X.- La Política Social en los países insuficientemente desarrollados.
- Libro XI.- Migraciones.
- Libro XII.- Estadísticas y otras informaciones.

En materia de desempleo el Código Internacional del Trabajo en sus diversos artículos contiene los siguientes Convenios y Recomendaciones

ciones:

CONVENIOS

- a).- Convenio Núm. 2 sobre el Desempleo (1919). Artículos - 14, 791, 792, 1557 y 1558.
- b).- Convenio sobre las indemnizaciones de Desempleo (Naufragios, 1910. Artículos: 1110 y 1113.
- c).- Convenio Núm. 44 sobre el Desempleo (1934). Artículos 758, a 774 y 793.
- d).- Convenio Núm. 88 sobre Servicio de Empleo (1948). Artículos: 1 al 13.
- e).- Convenio Núm. 96 sobre las Agencias retribuidas de colocación. (Revisado, 1949) Artículos: 31 a 40 y 44 a - 51.

RECOMENDACIONES

- a).- Recomendación Núm. 1 sobre el Desempleo (1919). Artículos: 42, 89, 775 y 1526.
- b).- Recomendación Núm. 10 sobre el Seguro de Desempleo. (Gente del mar, 1920) Artículo 1114.
- c).- Recomendación Núm. 11 sobre el Desempleo en Agricultura (1921) Artículo 102.
- d).- Recomendación Núm. 42 sobre las agencias de coloca--

ción (1933) Artículos: 17, 20, 29 y 43.

e).- Recomendación Núm. 44 sobre el desempleo. (1934).

Artículos: 776 a 790 y 794 a 795.

f).- Recomendación Núm. 71 sobre el empleo. (Transición de la guerra a la paz, 1944) Artículos: 121 a 187.

g).- Recomendación Núm. 83 sobre el servicio de Empleo, (1948) Artículos: 18, 19, 22 a 28, y 29 y 30.

Dentro del libro I del Código Internacional de Trabajo, relativo al empleo y desempleo se reglamenta y organiza a las oficinas de empleo; señalando en términos generales la forma en que deben organizar sus funciones y finalidades, reglamenta la orientación y formación profesionales así como la adaptación y readaptación de inválidos. Se plantea la conveniencia de lograr el desarrollo de la enseñanza profesional en la Agricultura, reglamenta el aprendizaje, establece la política general de obras públicas, reglamente y establece las previsiones y recomendaciones necesarias en relación al desempleo de ciertas categorías de trabajadores.

Se puede concluir después de la breve referencia realizada respecto a las normas contenidas por el Código Internacional del Trabajo en materia de desempleo, que este problema ha sido reconocido y combatido en el ámbito internacional desde hace muchos años.

El grado de influencia que las normas de la O.I.T. pueden tener en la Ley y en la práctica de un país determinado, dependerá de -

RESOLUCION SOBRE EL DESEMPLEO, ADOPTADA POR LA CONFERENCIA -
INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN SU 32a. REUNION, GINEBRA, 1949.

Considerando que el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo sienta como uno de los principales fines de la Organización Internacional del Trabajo la prevención del desempleo;

Considerando que la declaración de Filadelfia reconoce la solemnidad de la Organización Internacional del Trabajo de promover entre las naciones del mundo programas que aseguren amplias posibilidades de empleo y la elevación del nivel de vida;

Considerando que la Organización Internacional del Trabajo ha emprendido cierto número de actividades de naturaleza práctica tendientes a la disminución del desempleo y a mejorar las oportunidades del empleo efectivo, prestando asistencia a los Estados en cuanto a:

- a) la mejora de los servicios de empleo;
- b) el desarrollo de la orientación profesional y la capacitación técnica para jóvenes y adultos;
- c) la realización de programas migratorios entre países de emigración y de inmigración; y
- d) la mejora de los servicios de seguridad social;

Considerando que, sin embargo, en cierto número de países, el desempleo ha aumentado recientemente de manera considerable;

su estructura económica constitucional, de la etapa del desarrollo en que se encuentre y de otros factores análogos. Puesto que los Convenios y Recomendaciones de la O.I.T. contienen disposiciones mínimas destinadas a servir al denominador común para las condiciones que prevalecen en numeros y diferentes países y puesto que la adecuación de la Ley y la práctica pueden implicar en el plano nacional una elevación del nivel de protección social, cabe esperar que las normas de la O.I.T. ejerzan una mayor influencia en los países que se encuentran en las primeras etapas de su desarrollo económico y social, y que no obstante no padecer el problema del desempleo utilicen las experiencias sufridas en otros países, adoptando medidas de política preventiva contra el desempleo.

Considerando que el desempleo socava el nivel de vida no sólo del desocupado, del parcialmente empleado y de sus dependientes, ---- sino también el de quienes tienen empleo;

Considerando que algunos sistemas de seguro o asistencia contra el desempleo son inadecuados en su alcance, en los niveles de beneficios o de las pensiones y en cuanto al período de elegibilidad para gozar del beneficio de la pensión;

Considerando conveniente un amplio estudio de la situación en referencia que pueda servir de base de discusión de las medidas concretas a tomar,

La Conferencia encomienda al Consejo de Administración:

1) Considerar la posibilidad de instruir al Director General para - que prepare sin dilación un amplio informe sobre el problema del desempleo, incluyendo, hasta donde sea posible, información concerniente a:

a) la situación y tendencia del empleo, del desempleo y del desempleo parcial en los diferentes países;

b) los efectos del desempleo y del desempleo parcial sobre los niveles de vida en los directamente interesados y sus dependientes, y - sobre los asalariados en general;

c) las medidas tomadas:

i) para aliviar los efectos del desempleo y del desempleo parcial, y

1) para elevar el nivel del empleo, particularmente mediante la expansión del comercio internacional, el desarrollo de las industrias básicas y otras medidas dirigidas hacia el aumento del volumen de las oportunidades de empleo.

2) considerar la conveniencia de colocar en la agenda de una próxima sesión de la Conferencia la cuestión del desempleo, con vista a alcanzar el uso amplio y efectivo de la mano de obra, tanto en cada nación como internacionalmente.

3) instruir a la Oficina Internacional del Trabajo, en conexión con su programa de la mano de obra,

a) para que continúe siguiendo con la mayor atención las cuestiones sobre el empleo y desempleo;

b) para que coopere con las Naciones Unidas y las agencias especializadas directamente interesadas en el intercambio de información y en el análisis del empleo y del desempleo, así como en la formulación de recomendaciones tendientes a combatir el desempleo.

CAPITULO QUINTO

"LA POSTURA MEXICANA FRENTE AL PROBLEMA DEL DESEM- PLEO".

SUMARIO

1.- Consideraciones Generales.- 2.- Situación política, económica y social de México.- 3.- Principales actividades económicas: Agricultura, Industria y Comercio.- 4.- Estructura ocupacional. 5.- El problema del Subempleo en los Países insuficientemente desarrollados.- 6.- La seguridad social y el desempleo.- 7.- La política mexicana frente al problema del desempleo: Legislación.

CAPITULO QUINTO

LA POSTURA MEXICANA FRENTE AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Corresponde en el desarrollo del presente Capítulo, analizar - cual ha sido la postura de nuestro país frente a un problema que, co - mo se ha señalado, ha sido motivo de preocupación constante a lo - largo de la historia de la humanidad.

Resulta obligado el análisis del problema en la realidad mexi - cana, después de haber estudiado, aún cuando haya sido de manera - somera la proyección del mismo en el ámbito internacional, toda vez - que nuestro país como integrante del concierto mundial de las Nacio - nes, siempre y a lo largo de su historia, ha demostrado inquietud y - preocupación constante por el estudio y logro de los más altos ideales sociales y humanos.

En un país como México puede considerarse en principio, que - hablar del problema del desempleo no tiene mayor trascendencia, cuan - do en el momento que nos ha tocado vivir se afrontan problemas que - ocupan toda nuestra atención y cuya solución requiere nuestros mayo--

res esfuerzos, problemas sociales, como la ignorancia, la miseria - de grandes sectores de nuestra población, bastando mencionar a - gran parte de la población rural, la extensión del régimen de seguri- dad social a la totalidad de la población nacional; problemas econó- micos como el fomento y desarrollo de la industrialización, la apli- cación de una planeación económica; problemas de política nacional - e internacional y otros muchos. Ahora bien, corresponde justificar - el motivo determinante que impulsó el desarrollo del estudio del pro- blema del desempleo y la postura de México al respecto.

Constituye el desempleo un fenómeno que adquiere importan- - cia dadas las consecuencias sociales y económicas que produce, re- sulta de vital importancia determinar la protección que se otorga al - trabajador que en un momento dado y por circunstancias ajenas a su - voluntad se ve privado de su trabajo y consecuentemente, de los in- gresos que constituyen la base de su economía personal y familiar, - protección que el poder público y la Sociedad misma estan obligados a otorgar, no a título de gracia sino como consecuencia de la obliga- ción de respeto y protección a uno de los derechos humanos: El dere- cho al trabajo y a un sistema de protección contra el desempleo.

Cierto es que el problema del desempleo en la actualidad no - constituye uno de los más graves problemas que México afronta, pero la experiencia demuestra que surge como consecuencia natural del de-

sarrollo económico. Así pues, resulta conveniente el estudio del desempleo, a fin de adoptar las medidas que se estimen pertinentes para su prevención y solución en nuestro país.

2.- SITUACION POLITICA, ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO.

El número de habitantes de nuestra República, que en 1900 apenas pasaba de los trece millones y medio, se ha duplicado, del año de 1930 en que el censo arrojó un total de dieciseis y medio millones de pobladores, al de 1950 en que su número pasó de veinticinco millones y medio, el aumento fué de más de un 56%. En la década de 1950 a 1960 la población nacional aumentó a casi treinta y cinco millones de habitantes, alcanzando en 1964 los treinta y nueve millones y medio de habitantes.

El considerable aumento que también ha experimentado la población mundial se atribuye a las nuevas técnicas agrícolas e industriales que han acrecentado la calidad de alimentos disponibles, y a los adelantos de la medicina y de la higiene que prolongan la vida y disminuyen la mortalidad.

El aumento de la población, constituye por sí mismo un factor de progreso de países poco poblados, puesto que permite una mejor ocupación, aprovechamiento y defensa del territorio y puede influir notablemente en el desarrollo económico. Pero también el crecimiento demográ

fico especialmente cuando es muy acelerado como en nuestro país, - puede crear o agravar problemas serios, tal es nuestro caso ya que - el aumento de la producción agrícola e industrial y el desarrollo de - nuestra economía no guardan la debida relación con el crecimiento de nuestra población.

En materia educativa se ha reducido considerablemente el analfabetismo- aunque la cifra de este es todavía elevada- y así, según los datos dados a conocer por la Dirección General de Estadística en su publicación "La Economía Mexicana en Cifras", la población analfabeta que en 1910 representaba el 69.73% del total de habitantes mayores de diez años, ya para 1964 se había reducido al 29%, y al presente año se ha notado un descenso en el porcentaje indicado. Ello - se ha logrado fundamentalmente, mediante la creación y multiplicación de la escuela rural; y se debe así mismo al incremento que se ha dado a la educación en general y a las campañas alfabetizadoras y de - construcción de Escuelas.

Se advierte en las capas sociales no analfabetas un ascenso en su nivel cultural, aumentando cada día el número de individuos que - realizan estudios superiores en diferentes ramas de la Ciencia y la Técnica.

La Transformación del Campo.- El problema de la tierra fué en 1910, como lo había sido en la insurgencia y como lo fué también en la Revolución uno de los más imperiosos motivos de la lucha armada. La

situación de las masas rurales del país era de miseria y de extrema ignorancia. Y todo ello unido a las tiendas de "raya", a la solaridad que existía entre Terratenientes y Autoridades, a los reglamentos por medio de levas y a otros muchos abusos contribuyó a crear en nuestras masas campesinas una mentalidad de servidumbre similar a la imperante en la época feudal.

La Revolución hizo cambiar radicalmente el régimen de propiedad, arrancando la Reforma Agraria de la Ley del 6 de Enero de 1915 que fué incorporada posteriormente al Artículo 27 de la Constitución de 1917.

Los grandes Terratenientes han sido substituídos por pequeños propietarios y Ejidatarios.

"La Reforma Agraria no solo tiene como finalidad económica la de elevar la productividad de las labores agrícolas mediante una más adecuada distribución de la tierra entre campesinos y un mayor acopio de recursos técnicos y financieros a su alcance; sino que pretende dar a esa mayoría de la población mexicana que vive en y del campo, las condiciones de justicia y dignidad que durante cuatrocientos años les fueron enajenadas .

Los Gobiernos emanados de la Revolución han entregado a los campesinos 54 millones de hectáreas de tierras productivas" (34)

(34) "La Economía Mexicana en Cifras".- Nacional Financiera.- México 1955.

No obstante lo expuesto, la experiencia ha demostrado que la entrega de tierras a los campesinos no basta por sí sola para mejorar sus condiciones económicas y sociales, se precisa además la efectiva destrucción de latifundios, la concesión de créditos ejidales, el fomento de la irrigación y la aplicación de técnicas modernas.

Aún cuando falta mucho por realizar el panorama del Campo ha cambiado, cierto es que aún existe pobreza, insuficiencia de la producción agrícola, y otros problemas que en el agro mexicano tienen su raíz, sin embargo se han logrado adelantos y la marcha se ha emprendido teniendo como meta la satisfactoria solución de los problemas del campo.

Superación del Movimiento Obrero.— El sector obrero ha mejorado sus condiciones de vida a través de beneficios traducidos en leyes proteccionistas y en mejores condiciones de trabajo y de vida.

De 1930 a 1960 se nota un gran desarrollo del movimiento Sindicalista en el país aumentando en treinta años la población sindicada de 5.5% a 11.5% respecto de la fuerza de trabajo.

Además la clase obrera ha disfrutado de los beneficios de la seguridad social a través de los servicios prestados por el Instituto Mexicano del Seguro Social aumentando el número de derechohabientes de trescientos cincuenta y seis en el año de 1944 en que se estableció esta noble Institución a seis millones y medio de derechohabientes en 1964.

Industrialización, Industria Petrolera y Electrificación.- La industrialización que será al fin, junto con la intensificación de la agricultura y el total aprovechamiento de nuestros recursos naturales, la que vendrá a solucionar el problema más hondo que padece nuestro país- el de la miseria- está en plena marcha, así lo demuestra el notable incremento en el volúmen de las producciones industriales, en la minería, industria petrolera, energía eléctrica, construcción y las industrias de transformación, mismos que se observan año con año.

En materia de Obras Públicas se ha ido año con año construyendo ferrocarriles y carreteras, obras de irrigación, modernas plantas generadoras de electricidad que vienen a impulsar la industrialización, a facilitar la agricultura y a proporcionar comodidades a todo el elemento humano, han ido surgiendo nuevos y más rápidos medios de comunicación escuelas, hospitales e instalaciones para agua potable y drenaje, edificios multifamiliares y colonias burocráticas, nuevos centros de población, instalaciones deportivas y modernos edificios y zonas comerciales. (35)

El producto nacional y el ingreso real por habitante.- De 1910 a 1966 el producto nacional bruto de México, expresado en términos -

(35) Encinas, Luis.- "Progreso y Problemas de México".- Editorial Stylo, S.A.- México 1954.- Pags. 17-34.

reales, se ha sextuplicado; pero su crecimiento no ha sido uniforme, pues en los primeros treinta años el incremento total registrado es de solo 52% , en la siguiente década (1940-1950-) el producto casi se duplica y de 1950 a la fecha crece aproximadamente en un 131% o más.

El origen de este crecimiento está en el progreso de la industrialización, ya que el valor agregado por el sector industrial ha crecido hasta ser once veces mayor que en 1910.- Los otros dos sectores productivos: el de actividades primarias y el de servicios, han crecido lentamente y por tanto su participación en el valor del producto nacional total se ha reducido en términos relativos.

Un claro indicador de que el desarrollo económico de México está cumpliendo su finalidad última, que es la de elevar el nivel de vida de la población en general, son las cifras del producto real por habitante que desde la Revolución en 1910 muestran un incremento de 142%.

El Desarrollo en Materia Política.- "México, país joven y con grandes problemas de origen que no tuvieron las naciones Europeas, ha venido progresando perceptiblemente en materia política, así se afirma que gozamos de una estabilidad política, prueba de ello es que desde la última rebelión en 1929 no hemos vuelto a tener otros gobiernos nacionales a partir de 1920, han venido concluyendo sus períodos, contrastando ello con la inestabilidad de antes, en que so-

lían durar solo meses y hasta horas". (36).

En materia internacional sigue una política independiente de carácter nacionalista siguiendo como postulados básicos de su política internacional los de "autodeterminación" y "no intervención".

Concluimos que la situación económica, política y social de México ha ido evolucionando de manera notable en los últimos años, persiguiendo el mejoramiento de las condiciones generales de vida de su población. Tal ha sido el desarrollo alcanzado que dentro de los llamados países en vía de desarrollo, México encabeza el desarrollo alcanzado por los países Lationamericanos, sin embargo muchos son los obstáculos que se afrontan a cada momento para el feliz logro de la meta señalada.

3.- PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONOMICAS: AGRICULTURA, INDUSTRIA Y COMERCIO.

La Agricultura.- Desde hace más de veinte años se advierte en el país un considerable incremento de la actividad agrícola. Las superficies puestas en cultivo han aumentado considerablemente, lo mismo que la producción en general, no obstante, la agricultura constituye uno de los principales problemas de la economía del país debido a múltiples

(36) Encinas, Luis.- Op. Cit. Pag. 39

causas y necesidades, analizaremos algunos de los más importantes aspectos de la explotación de la tierra:

a).- Tecnificación Agrícola.- Tenemos un país con geografía tan accidentada en donde son pocas las superficies de labor y los climas propicios para la agricultura, que podemos decir, que somos un país sediento por una gran escasez e irregularidad de lluvias y con extrema limitación de suelos susceptibles de cultivo. En algunas regiones del país, además, se confrontan los problemas de la pulverización de la propiedad y de la tenencia de la tierra, el del inadecuado aprovechamiento de los recursos acuíferos y el del atraso técnico en la explotación agrícola.

El aumento del volumen de cosechas no sólo está requerido por el incremento de la población y un vigoroso progreso industrial, sino también por el mejoramiento de la alimentación de nuestro pueblo. La agricultura, que es una actividad fundamental para algunas entidades del país, es susceptible de acelerar su desarrollo mediante su adecuada tecnificación: incrementar la producción de la tierra equivale a extender o a aumentar la superficie del territorio nacional.

Entendemos por tecnificación no la simple mecanización que sólo ahorra mano de obra, sino la equilibrada utilización de todos los recursos que elevan la productividad en el campo. La mecanización y el adelanto tecnológico realizan una función positiva cuando reducen -

costos, cuando facilitan el trabajo, cuando permiten mayores ingresos e incrementan el empleo; resulta por el contrario, antieconómica, cuando la maquinaria alcanza un costo alto que se amortiza a largo plazo y sobre la base de reducir trabajadores, en un país que tiene excedentes de mano de obra y escasez de capital.

b).- Fertilizantes.- El agricultor sabe que a medida que se explotan las tierras, la fertilidad decrece; la tierra es una cuenta de la que no se puede sacar, impunemente, si no se hacen depósitos. - Un buen índice para medir la evolución de la agricultura de un país es su consumo de fertilizantes; el volumen utilizado indica la distancia con las civilizaciones primitivas, algunas de las cuales llegaron a su desaparición, entre otras cosas, por el agotamiento de sus suelos.

Ahora, estamos aplicando alrededor de ciento cincuenta mil toneladas de nitrógeno puro lo que significa atender, en sus diversos ciclos, un millón y medio de hectáreas. Se invierten al año cerca de mil millones de pesos en fertilizantes que producen un aumento en las cosechas por valor de más de dos mil millones de pesos. Necesitamos subir la aplicación de fertilizantes durante los próximos años lo que exigirá, a su vez, acelerar la fabricación actual, ya que no es conveniente que la productividad de nuestras tierras depende del extranjero.

Es ya un lugar común y una verdad admitida e indiscutible, dentro de todas las ideologías, que los ejidatarios y pequeños agricultores

deben organizarse según las circunstancias y los intereses de cada uno. Organizarse para comprar más barato lo que necesiten, tanto - tanto para su consumo como para la atención de sus trabajos agrí- colas; para que puedan usar los beneficios de la maquinaria, de los insecticidas, de los métodos extensivos de combate de plagas y en- fermedades y de la compra al mayoreo de semillas mejoradas y ferti- lizantes; para facilitar la asistencia técnica y para ampliar las bases del crédito, con apoyo en la producción y la fuerza de trabajo de los agricultores; para producir al más bajo costo y las mayores cantida- des posibles y las calidades mejores; para distribuir sus productos y hacerlos llegar al mercado sin acaparadores ni intermediarios innecesarios, y obtener, así los precios más estables y remunerados por sus cosechas, Organizarse, en fin, para desarrollar en todas sus formas - la cooperación en el trabajo del campo.

d).- Crédito Agropecuario.- El crédito destinado a la producción agropecuaria debe constituir uno de los instrumentos para conseguir una más efectiva planeación, tanto de la agricultura regional como de la - nacional.

La banca privada, poco a poco, se ha ido incorporando al crédi- to agrícola en forma todavía más lenta que la oficial, aunque en los - últimos años su participación se ha vuelto ciertamente importante. Ló- gicamente el crédito privado se ha generalizado más en las áreas de -

producción segura, es decir, en los distritos nacionales de riego y en las zonas de buen temporal; también ha apoyado más los programas de obtención de productos, de industrialización y de exportación. Por su lado, la banca oficial ha favorecido principalmente la producción de alimentos básicos y en lo posible ha tratado de asistir los ejidos cuyas tierras, por su mala calidad y mal suelo, no garantizan la recuperación.

Debe ser un punto de política económica canalizar una parte substancial del ahorro nacional, que maneja la banca oficial y de ser posible la banca privada, hacia el crédito rural refaccionario.

e).- Industrialización Agropecuaria.- Los progresos obtenidos en el campo deben ser complementados mediante industrias que aprovechen la producción agropecuaria, incorporándole la mayor cantidad del trabajo humano de la región para que también queden en la misma los mayores beneficios, de tal modo, que vayamos avanzando en los procesos de la transformación de los artículos que se obtengan en cada zona.

f).- Ingreso rural y Precios.- La velocidad de la industrialización mexicana ha originado problemas, a los que debemos enfrentarnos sin reservas. La agricultura sólo es próspera si produce y compra; la industria únicamente es sólida si se afirma en una agricultura productora y compradora; el agricultor solamente es comprador si puede vender sus productos a precios remunerativos. El sano desarrollo económico -

nacional, exige, una producción agrícola que pueda hacer frente a la cada vez mayor demanda de alimentos y materias primas; y un poder de compra rural, que sustente, un auténtico mercado para nuestra producción industrial.

g).- Capacitación para la Agricultura.- El desarrollo agropecuario requiere que exaltemos la importancia que, para la continuidad de la evolución de nuestros hombres del campo, tiene la educación agrícola en todos sus niveles y también en todo el país. En el medio rural se le puede considerar como el complemento de la educación primaria general y, en los casos en que ésta no exista o fuera incompleta, puede llegar hasta ser preferente cuando la técnica de ocupación de los campesinos así lo amerite. (37)

La Industria.- Al comenzar la segunda mitad del presente siglo, la industrialización en nuestro país se encuentra en plena marcha y su desarrollo -esperamos- no será detenido, ni correrá la suerte de los intentos que con el mismo fin se emprendieron en el pasado. Con lo hasta hoy logrado, la industria constituye ya un valioso pilar de nuestra economía y brinda el sustento a una creciente porción de nuestro elemento humano, que, al abandonar las actividades primarias e incorporarse a la naciente industria, automáticamente mejora sus ingresos

(37) "Ideas Políticas".- Amoros, Roberto.- México 1956.- Pags. 113-131.

y sus condiciones de vida. Más, por ser una actividad que inicia - su desarrollo y por haberse desenvuelto sin un plan de conjunto, sino respondiendo a condiciones externas e internas que le han sido - propicias en los últimos lustros, nuestra industrialización presenta importantes problemas que al resolverse, la irán consolidando. (38)

La industrialización de ninguna manera implicará, el que se - descuide la utilización óptima de todos los recursos acuiferos y de la tierra disponibles, para fomentar la ganadería y la agricultura conforme a las técnicas más avanzadas. Tenemos ejemplos claros de los males - que causa tanto una industrialización en exceso frágil y costosa cuando está acompañada de una agricultura insuficiente, como de los que - origina una industria débil y mal planeada, en relación con una sobreproducción agrícola.

El desarrollo económico, por eso mismo, tiene que ser equili- - brado; y el equilibrio fundamental es el que tiene que ser establecido entre la agricultura y las industrias, por medio de una distribución demográfica congruente con las regiones de mayor potencial agropecuario y pugnando, además, por elevar el poder adquisitivo de las clases rurales para la ampliación del mercado interno: sin mercado no hay industria y sin poder de compra en las grandes masas, no hay mercado.

(38) Encinas, Luis.- "Progreso y Problemas de México.- México 1954.
Pag. 149.-

El desarrollo de nuestra producción agrícola debe necesariamente venir complementado por nuestro desarrollo industrial; pues - está plenamente demostrado que al progreso económico no se llega sino a través del fomento de las industrias, y para lograrlo, debemos conjugar todos los esfuerzos del pueblo mexicano con los del gobierno a fin de nivelar la riqueza que justicieramente repartida, - permita elevar las condiciones de vida de las clases más desvali-- das. (39).

El Comercio.- La frustración del intento industrializador del - siglo pasado nos proporciona una experiencia; no hay industria ni - mercado. La concentración de los bienes en las manos muertas, - cuando Alamán y Artuñano intentan las primeras fábricas de textiles, impide que existan capitales para financiar su desarrollos y que ha- ya poder de compra en los mexicanos. Estamos convencidos de que - el progreso de México depende de nosotros mismos y debe fundarse, básicamente, en la propia demanda que seamos capaces de promover y vigorizar, propiciando un mayor número de población activa y a la vez consumidora.

Es de preverse la ampliación del mercado interno y aun de los mercados internacionales siempre y cuando, naturalmente, la calidad - y el precio de los artículos producidos sean capaces de afrontar la -

(39) Amorós, Roberto.- Op. Cit.- Pags. 197 y 198.

competencia. Los industriales se deben preparar para esa época que apenas empieza de producción buena, abundante y barata, que está ligada con la adquisición de maquinaria moderna, con la organización óptima de las empresas, de la distribución y de las ventas, con el dominio de los secretos del comercio y con armoniosas relaciones obreropatronales.

El estado, de su parte, procura una superación continua de las condiciones de infraestructura, fomenta las producciones nacionales, defiende la industria sana y costeablemente establecida, estudia el mercado interno y los de exportación, da asistencia especializada y entrenamiento masivo a nuevos profesionistas y técnicos, y proporciona crédito en las mejores condiciones posibles.

Con otros países interesados, se debe participar en la lucha por la regularización de la venta de materias primas en el mercado exterior, para estabilizar y eventualmente mejorar el nivel de los precios y pugnar, conjuntamente, por que en el plano de los organismos internacionales se establezcan normas de comercio mundial protectoras de los intereses de las naciones en desarrollo, que exportan productos básicos y productos semielaborados y manufacturados. En todo caso, mirar hacia afuera sólo complementariamente, con flexibilidad y eficiencia; no hemos de negociar como desesperados, sino como miembros maduros de una comunidad interdependiente en su economía como en otros aspectos de la vida social.

Durante los últimos años ha venido creciendo, en forma incontenible, una corriente de opinión internacional que busca la disminución y la eventual eliminación de las barreras proteccionistas. Nuestro país no puede ni debe sustraerse a esa corriente universal, que ha de llevar mercancías cada vez mejores y más baratas a los consumidores y ofrecer -- mercados ilimitados a los productos eficientes, que operan con costos -- bajos. En 1960, México firmó el Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; en el que se prevee, que -- para 1972, los signatarios habrán liberado de aranceles y de cualquier -- otro obstáculo comercial de las mercancías originarias de los demás paí-- ses miembros. (40)

4.- ESTRUCTURA OCUPACIONAL.

En nuestro país, la población económicamente activa y ocupada es aproximadamente la tercera parte de la población total.

En cuanto a la estructura de la población ocupada por sectores -- económicos, los cambios que se han observado en los últimos años, son fiel reflejo del progreso alcanzado por el país. La población ocupada por labores agrícolas y otras rudimentarias se ha reducido en términos rela-- tivos tanto por el progreso técnico registrado en el propio sector agríco--

(40) Amoros, Roberto.- Op. Cit. Pags. 211-215.

la, como por el aumento de oportunidades de ocupación mejor remunerada que ofrecen las industrias de servicios de expansión.

5.- EL PROBLEMA DEL SUBEMPLEO EN LOS PAISES INSUFICIENTE MENTE DESARROLLADOS.

Los problemas del desempleo general y del desempleo industrializado, son características de los países industriales más desarrollados. En las economías menos desarrolladas, la forma predominante de actividad económica es la agricultura, en la cual el nivel de empleo es más o menos estable.

En los países poco desarrollados el problema principal del empleo es completamente diferente del problema que plantea el desempleo general que se presenta de vez en cuando en los países industrializados; es decir, que éste problema es esencialmente de empleo insuficiente y no de inestabilidad en el empleo. Una característica fundamental de la situación del empleo en los países poco desarrollados es que cuando la mayor parte de la población obrera se haya ocupada en trabajos productivos, el total de la labor desarrollada calculada en horas-hombre es muy inferior a lo que la población es capaz de producir. En contraste con ésta situación en los países de industria avanzada, estaba más bien en el desempleo insuficiente que en el desempleo general, es decir que es más bien agrícola que industrial.

El problema del empleo insuficiente en los países poco desarro--

llados consiste en dos factores principales: Primero, el largo período -- de desempleo de temporada o estacional, característico de la produc--- ción agrícola en éstos países; Segundo, la redundancia de la mano de -- obra agrícola en relación con los métodos de producción y organización-- existentes .

El empleo de temporada constituye sólo un aspecto problema del- desempleo, que se plantea en los países en desarrollo. Un aspecto más- difícil es el exceso de mano de obra agrícola en relación con la tierra -- cultivable y los niveles técnicos de que se dispone. Esta situación no - se plantea en todos los países en desarrollo, así se observa que en --- aquellos países que no tienen una población excesiva con relación a los recursos de la tierra, ha existido poca redundancia de mano de obra --- agrícola, sin embargo en muchos de los países densamente poblados, -- éste problema resulta sumamente grave (nuestro país se encuentra entre los que afrontan éste gravísimo problema, así vemos que en la Cuarta -- Conferencia de los Estados de América, miembros de la O.I.T., celebra- da en Montevideo en el mes de abril de 1949 se mencionó la política se- guida por México para afrontar el problema del empleo insuficiente de -- carácter crónico en la agricultura; consistente en substituir los cultivos que requieren menos trabajadores por los que exigen mayor número. Sin- embargo el sistema mencionado no puede indefinidamente atenuar el pro- blema del desempleo agrícola si la población continúa aumentando, tar-

de o temprano se alcanzara un punto más haya del cual será imposible ampliar las necesidades de mano de obra).

Por otra parte, el empleo insuficiente de carácter crónico no se limita solamente a la población agrícola, sino que se registra también en la población no agrícola, en especial en los centros urbanos. Parte del exceso de mano de obra sin trabajo suficiente en el campo, afluye a las ciudades en busca de un empleo compensatorio. En ausencia de nuevas oportunidades de empleo suficiente, éste movimiento no hace más que llevar una parte del problema del empleo insuficiente a los centros urbanos, traduciéndose en un exceso de trabajadores manuales con bajos ingresos y niveles de vida.

La industrialización y el desempleo.- Sólo en aquellos casos en que el incremento de la productividad y factores especiales lo demanden, debe introducirse la maquinaria moderna destinada a ahorrar mano de obra, de costosa movilización y diseñada para países cuya tecnología y condiciones de desarrollo son muy distintos a los nuestros.

Cuando las circunstancias son ineludibles, es preciso coordinar planes y actividades de tal manera que no se perjudique a la clase obrera y no se engendren agudos problemas para la nación, en los planes de desarrollo que se hayan de adoptar, se deberá prever no sólo el financiamiento de la substitución de equipos, sino también el desplazamiento gradual y no brusco de los asalariados para que simultáneamente se va-

yan creando nuevas fuentes de trabajo, inclusive formas artesanales que absorban el desempleo y permitan obtener un medio decoroso de vida a las familias de los trabajadores reajustados, a más de que sean adecuadamente indemnizados o jubilados según sea el caso.

La modernización de la industria en el país, debe realizarse en forma tal que no perjudique directamente al obrero, debe recaer sobre el empresario y la productividad que se obtenga con la modernización debe traducirse en mejores ingresos para los trabajadores y no en exclusivas ganancias para el industrial.

Resulta una obligación del poder público evitar que se queden -- sin empleo miles de asalariados y consecuentemente sin los ingresos -- mínimos que constituyen las bases de sus economías familiares.

Se puede concluir que si bien la industrialización del país se -- ve como una meta del desarrollo económico, ésta no debe realizarse de manera radical sino obedeciendo a una planeación racional que permita evitar el desempleo motivado por cambios tecnológicos; debe realizarse la modernización de la industria de manera tal que permita la readapta-- ción profesional de los reajustados que pueden ser reemplazados con -- motivo de la introducción a las industrias de avanzados cambios tecnológicos.

La política gubernamental en el país, corresponde a éstas ----- ideas, adoptandolás como medidas preventivas contra el desempleo que-

ya con motivo del aumento demográfico del país constituye un grave peligro.

Se hace necesario vincular los planes educacionales con la política de empleo y la demanda del desarrollo económico así como coordinar la vocación individual con las necesidades nacionales, mediante una adecuada orientación profesional. Así se observa que en la expansión fabril se requieren técnicos especializados, investigadores y obreros calificados, correspondiendo a ésta necesidad, los poderes públicos han creado un nuevo tipo de planteles para la habilitación técnica y la orientación profesional.

El objetivo supremo del progreso económico es la lucha contra la desocupación. México debe crear aproximadamente cuatrocientos mil nuevos empleos al año que absorban la población en edad de trabajo y el explosivo crecimiento demográfico.

El problema fundamental que se afronta en el país es el de la insuficiencia de capital y exceso de mano de obra, para resolverlo debe promoverse aquel tipo de inversiones que con un mínimo capital ocupe la mayor cantidad posible de mano de obra.

Nuestra población agrícola no sólo padece el desempleo de temporada, sino más aún, una insuficiente ocupación de carácter crónico que mantienen subocupados a los trabajadores rurales que desarrollan actividades poco productivas para la nación y poco remunerativas para

ellos. La emigración de trabajadores rurales a centros urbanos o industriales no resuelve el problema, sino que sólo lo transforma de desempleo rural a desempleo urbano.

6.- LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DESEMPLEO.

Precisar en forma absoluta y certera el concepto de Seguridad Social resulta una tarea poco menos que imposible, prueba de ello es el hecho de que han sido elaboradas por los estudiosos del Derecho Laboral y por los especialistas en la materia de Seguridad Social, múltiples definiciones y principios sobre el tema que nos ocupa, no obstante lo anterior y en atención a que el tema fundamental del presente estudio lo constituye el problema del desempleo, únicamente habremos de citar algunos conceptos que en nuestra opinión revisten especial interés y que nos habrán de ilustrar sobre las características genéricas de la Seguridad Social.

Paul Durand, notable tratadista francés señala en torno al concepto de Seguridad Social lo siguiente: "algunos autores creen inclusive que la definición sería estéril, y otros después de dar múltiples conceptos, silencian su opinión". (41)

Arthur J. Altmayer y Abraham Epstein consideran la Seguridad So

(41) Durand, Paul.- "La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale".

cial como "El deseo Universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro". Respecto del concepto antes expuesto consideramos que resulta atinado, toda vez que comprende las finalidades primordiales perseguidas por la Seguridad Social, no obstante lo anterior, es insuficiente hablar de "un deseo" por obtener los fines señalados, pues se trata ya no de un simple deseo sino de una seguridad que para ser tal, debe constituir una realización cristalizada y garantizada por un régimen jurídico establecido que la reglamente debidamente.

El tratadista francés Pierre Laroque considera la Seguridad Social como "una garantía otorgada por la colectividad a todos sus miembros para mantener sus niveles de vida, o cuando menos condiciones de existencia decorosas, gracias a una redistribución de ingresos que descansa sobre la solidaridad nacional". (42)

Uno de los más notables tratadistas extranjeros en la materia, Sir William Henry Beveridge, ha manifestado que "constituye un fin de la Seguridad Social, la abolición del estado de necesidad, asegurando a todo ciudadano una renta suficiente en todo momento, para eliminar las cargas que pesan sobre él". (43)

(42) Laroque, Pierre.- "Importancia de la Seguridad Social en el desarrollo de la Sociedad".-Revista Seguridad Social, Año XV, No. 41, Pags. 9 y 10.- Septiembre-Octubre, México 1966.

(43) Beveridge, William Henry.- "Bases de la Seguridad Social", Fondo de Cultura Económica.- México, 1946.

El Ingeniero García Cruz, autor de múltiples obras y estudios especializados sobre diversos temas de Seguridad Social sostiene que la Seguridad Social es un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y nacional de los recursos y valores humanos, que asegura a la población una vida mejor con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino de las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados eliminados de la vida activa.

Como ya hemos señalado, ha sido tal el interés que ha venido despertando el estudio de la Seguridad Social que diversos organismos internacionales se han avocado al estudio de la misma, así vemos que las bases constitutivas de la Organización Internacional del Trabajo, en el Convenio 88 y la Recomendación 83 de San Francisco California, celebrado el año de 1948, en el Párrafo I de la Carta del Atlántico, en las declaraciones de Filadelfia y de Santiago de Chile, en la Carta de Garantías Sociales de Bogotá y en la Declaración de los Derechos del Hombre del 10 de diciembre de 1948, se considera, en términos generales y como una idea básica y fundamental que la Seguridad Social responde a un plan de carácter obligatorio que deben desarrollar todos los países miembros de las Naciones Unidas, para consolidar sus regímenes económicos

y políticos, satisfaciendo las necesidades vitales de la población, procurando así el exterminio del hambre, la miseria y en fin de las plagas que azotan a la humanidad, con la premisa fundamental de evitar para -- siempre los estados caóticos, motivados por las insatisfacciones y desequilibrios económicos y sociales.

En la Declaración de los Derechos del Hombre hecha por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, se estableció el sigulente --- principio: "Toda persona tiene derecho a la Seguridad Social en caso de Desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida del medio de subsistencia por causas ajenas a su voluntad". Queda sentada de esta manera la urgente necesidad reconocida internacional-- mente de ir estableciendo y perfeccionando sistemas que proporcionen - al individuo una protección que garantice su situación para afrontar di-- versas circunstancias que le orillen a un estado de necesidad e indefen-- ción, queda patente asimismo, el carácter eminentemente social de los sistemas referidos, que corresponden a la tendencia impuesta por las necesidades que se afrontan en la época actual, mismas que imponen a -- los pueblos y a los gobiernos la obligación ineludible de organizar sistemas protectores de las clases económicamente débiles para lograr en -- tal forma la realización de una auténtica justicia social.

Consideramos a la Seguridad Social como una institución de Derecho Público, de carácter y observancia obligatoria, protectora del in--

dividuo y del núcleo familiar que lo preserva y auxilia contra los riesgos derivados de la naturaleza, de los fenómenos económicos y sociales, -- garantizándole en el mayor grado posible el gozar de un nivel de vida de coroso y digno mediante una redistribución debidamente planeada de los ingresos de la colectividad.

Examinadas las diversas opiniones de los tratadistas, así como los principios sustentados por diversos organismos internacionales, vemos que aún cuando existen pequeñas diferencias, estas pueden ser calificadas como de grado más que de fondo, pues existe uniformidad y -- acuerdo unánime en los objetivos esenciales perseguidos por la Seguridad Social, asimismo es general el reconocimiento de la necesidad de -- establecer una reglamentación adecuada que garantice jurídicamente los intereses y derechos de las clases económicamente débiles, en espe--- cial a los integrantes de la clase proletaria, de ahí que podamos considerar que la Seguridad Social surge como una conquista más del Derecho Internacional del Trabajo, que responde a una tendencia eminentemente- social, tendiendo a satisfacer necesidades de la comunidad, considerán- dose por lo tanto de interés público exigiendo un sello de obligatoriedad que garantice su observancia.

EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. - Realizando un breve estudio sobre los antecedentes históricos de la Seguridad So-- cial y su evolución, vemos que la misma aparece con Bismark en Alema-

nia, en donde surge el primer sistema de Seguridad Social, mismo que sirvió como antecedente a muchos países, entre ellos el nuestro.

Múltiples tratadistas han realizado estudios sobre el tema, entre ellos el licenciado Francisco González Díaz Lombardo, quien considera que: "se pueden señalar tres etapas en el desarrollo del sistema -- Alemán: en 1883, surge el Seguro de Enfermedad; en 1884 el Seguro de -- Accidentes y en 1889 el Seguro de Invalidez y Vejez, otorgando protección mediante diversas prestaciones a todos los trabajadores asegurados de la industria". (44)

La tendencia iniciada en Alemania, fué seguida por diversos países, entre ellos Inglaterra, Austria, la U.R.S.S. y Japón, extendiéndose ese movimiento hasta América Latina en el año de 1930. En Estados Unidos principia como régimen organizado con la Ley de 1935 sobre Seguridad Social, que cubría únicamente dos casos de pérdida de ingresos: la vejez y la cesantía, aún cuando en algunos Estados existían leyes -- sobre la reparación de accidentes de trabajo. En 1939 se crea en Estados Unidos la Ley del Seguro de vejez-supervivientes-invalidez, añadiéndose hasta 1956 el Seguro contra la Invalidez Permanente y total más tarde el Seguro contra el Desempleo.

Tal ha sido el auge alcanzado por la Seguridad Social que múltiples organismos internacionales han consagrado diversos principios en

(44) González Díaz Lombardo, Francisco. -- "Cursillo de Seguridad Social". Pags. 30 y 31.

torno a ella, así vemos que la Organización Internacional del Trabajo ha establecido que es urgente mejorar las condiciones de trabajo como un medio de lograr la justicia social, estableciendo una serie de prestaciones mínimas que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna y decorosa otorgándole protección contra los Riesgos de Accidentes de Trabajo, invalidez, cesantía y muerte.

De 1925 a la fecha de Organización Internacional del Trabajo se ha preocupado por la adopción de Convenios que reglamenten las indemnizaciones por Accidentes de Trabajo, Seguro de Desempleo y demás prestaciones del Régimen de Seguridad Social.

Se han creado diversos organismos internacionales con el objeto de realizar estudios y tratar de unificar los criterios imperantes en diversos países sobre las normas y prestaciones derivadas del Régimen de Seguridad Social, entre ellas podemos citar la Asociación Internacional de Seguridad Social (A.I.S.S.), el Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, etc.

De lo expuesto se patentiza de manera fehaciente el creciente desarrollo y las grandes inquietudes por establecer, superar y mejorar los sistemas y prestaciones de Seguridad Social así vemos que durante los últimos 20 años se han activamente modificado, ajustado y extendido los beneficios derivados de los regímenes de Seguridad Social, protegiendo día a día a un mayor número de sectores de la población, perfec-

cionando técnicas y sistemas, capacitando personal especializado, ampliando el número de riesgos cubiertos, organizando y prestando los servicios sociales que han venido a constituir un nuevo renglón dentro de las prestaciones sociales.

7.- LA POLITICA MEXICANA FRENTE AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO: LEGISLACION.

Como ha quedado precisado en el desarrollo del presente capítulo, los principales problemas que afronta México en materia ocupacional son; en primer término y como factor determinante, el aumento demográfico de la población que resulta alarmante por su alto índice; en segundo lugar y derivado del aumento demográfico tenemos una insuficiencia crónica del empleo, fundamentalmente debido a que la mayor parte de la población económicamente activa se dedica a labores agrícolas, existiendo un considerable exceso de mano de obra en tales actividades que da por resultado el denominado subempleo, problema sufrido por la mayoría de los países en vía de desarrollo; en tercer lugar y debido a la industrialización del país y a la introducción de adelantos tecnológicos en la producción, se empieza a difundir el problema del desempleo en otras actividades diversas a la agricultura. Finalmente en el país no existe un mercado organizado de empleo que permita en un momento dado, precisar con certeza cuales son las proporciones guardadas entre la demanda y la oferta de mano de obra desconociendo consecuentemente que

proporciones adquiere día con día el problema nacional del desempleo, - como un resultado de todas las circunstancias expuestas resulta difícil-determinar que medidas serán las más convenientes para combatirlo.

Corresponde por último, en el desarrollo del breve estudio realizado, señalar aún cuando sea de manera general, cual ha sido la política seguida en nuestro país para afrontar el tantas veces mencionado problema de la desocupación.

Podemos señalar que es una tendencia internacionalmente aceptada, la de otorgar una protección legal contra el desempleo para aquellos trabajadores que por muy diversas circunstancias ajenas a su voluntad se ven privados en un momento dado del trabajo que desarrollan y -- que constituye la base sobre la cual descansa su economía personal y familiar. Ahora bien, podemos preguntarnos cual es el fundamento de esa protección legal contra el desempleo y observamos que: "Ocurre a veces, que el trabajador, cesa en su trabajo temporal o definitivamente, pero a pesar de todo recibe una prestación económica (que puede ser a su vez temporal o continuada). Ello tiene una clara fundamentación en la función socio-económica de la relación de trabajo: Prestación profesional de servicios (que lleva consigo el ser medio de vida) a cambio de una remuneración. Es decir, lógicamente si en la relación de trabajo encuentra el obrero su medio de vida, es justo arbitrar, a la extinción de esta relación, alguna compensación económica que ampare al trabajador; sea

de por vida, incluso si ha quedado (normalmente por causa relacionada con la propia prestación de trabajo) imposibilitado para seguir trabajando (es el caso de las indemnizaciones y pensiones de invalidez).

El otorgamiento de estas prestaciones económicas son tanto o -- más imprescindibles que el salario para el mantenimiento del trabajador y sus familias. Cabe preguntarnos si estas prestaciones deben tener o -- no un amparo tan decidido como el salario.

La verdad es que a veces la ley cuida expresamente de resolver -- éste problema. Pero otras no lo hace.

Al verificarse la extinción de la relación de trabajo por causas -- que no son imputables al trabajador, y que le han privado de sus ingre-- sos normales se pueden o quizá mejor expresado se deben otorgar indem-- nizaciones que pueden ser de dos tipos:

a) De tipo periódico, que corresponde abonar a los organismos -- de Seguridad Social, en caso por ejemplo de paro motivado por cambios-- tecnológicos o bien por el paro derivado de una crisis económica.

b) Las indemnizaciones únicas otorgadas por circunstancias ta-- les como por ejemplo el despido injustificado". (45)

En nuestro país podemos señalar como fundamento de la protec-- ción legal debida a los desempleados independientemente de la función-- socio-económica de la relación de trabajo a que hemos hecho mención, --

(45) García de Haro y Goytisolo, Ramón.- "El salario como crédito privi-- legiado". Pags. 268-271.- Pamplona, 1960.

el mandato constitucional consagrado en el artículo 123 Constitucional - en su fracción XXIX, que a la letra dice:

" Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del -- Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de --- cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos;"

De la fracción citada, se desprende el fundamento que justifica- plenamente el establecimiento de un amplio sistema legal protector de - los desempleados en el país.

No obstante lo dispuesto por el mandato constitucional, a la fe- cha no ha sido posible el cabal cumplimiento del mismo, debido a múlti- ples factores, pudiendo citar entre otros, la falta de recursos económicos- necesarios para cubrir en forma integral las prestaciones de Seguridad - Social respecto del riesgo del desempleo. Sin embargo en diversos cuer- pos legales se han consagrado diversos preceptos que en una forma u -- otra establecen una protección a la estabilidad en el trabajo y diversas - prestaciones contra el desempleo.

Nuestra Constitución vigente, se caracterizó al promulgarse por- el notable espíritu social que la inspiró, así vemos que es la primera en el mundo que incorpora en su texto disposiciones de Derecho Laboral -- que constituyen el fundamento y principios rectores de nuestro Derecho- del Trabajo. En ella encontramos el fundamento jurídico que establece - una protección legal para el trabajador durante la prestación de sus ser-

vicios y aún después de sufrir la pérdida de su empleo.

Podemos considerar que la legislación nacional, en términos generales puede quedar encuadrada dentro de aquellos sistemas que establecen un sistema de indemnizaciones contra el desempleo, y decimos - en términos generales, debido a que aún cuando sea en una forma incompleta se aplica en México el Seguro de Cesantía en edad avanzada, establecido por la Ley del Seguro Social.

Diversas fracciones del artículo 123 constitucional, vienen a corroborar la trascendencia y necesaria protección que debe otorgarse al trabajador garantizando su estabilidad en el trabajo y aún durante el desempleo, entre ellas podemos citar las siguientes:

Fracción XIX.- "Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;"

En esta fracción se limita la procedencia de paros en las actividades económicas, a fin de evitar que pudieran causarse perjuicios a los trabajadores, privándoles de su empleo con el pretexto de existir un exceso de producción, de ahí que se requiera una "previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Constituye pues, una garantía de estabilidad en el trabajo.

Fracción XXI.- "El patrono que despida a un obrero sin causa ---

justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;"

Nuevamente encontramos una protección jurídica contra el desempleo motivado por despido injustificado, estableciéndose la obligación de cubrir una indemnización a cargo del patrón.

Fracción XXV. - "El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular;"

La aplicación en México del servicio de empleo a que se refiere la fracción antes citada, ha sido en realidad inexistente, si bien es cierto que existe a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la denominada "Bolsa de Trabajo" que realiza funciones de servicio de colo-

cación gratuito, podemos señalar que los servicios prestados por tal departamento, en la práctica no son utilizados por los trabajadores desempleados, debido principalmente al desconocimiento que tienen de la existencia de tal servicio.

Fracción XXVII. - "Serán condiciones nulas y no obligarán a los -- contratantes, aunque se expresen en el contrato:

g) .- Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del - contrato o por despedirse de la obra;

h) .- Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección - y auxilio a los trabajadores;"

En los incisos mencionados, de la fracción XXVII del artículo --- 123 Constitucional, se consagra el principio de irrenunciabilidad a los - derechos otorgados a favor de los trabajadores, garantizando el efectivo cumplimiento de las obligaciones patronales en los casos en que se encuentren obligados a cubrir indemnizaciones al trabajador.

Las anteriores disposiciones constitucionales, deberán regir según reza el propio texto constitucional: a).- Entre obreros, jornaleros, - empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

El propio artículo 123 Constitucional establece dentro de su texto que: Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores regirán las siguientes disposiciones:

Fracción IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, --previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

DISPOSICIONES LEGALES CONTRA EL DESEMPLEO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

La base y fundamento de nuestra legislación en materia de Seguridad Social la constituye la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional que señala: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, --de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y --otras con fines análogos;"

Cumpliendo con el mandato constitucional señalado, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1943, fué publicada la Ley del Seguro Social, que en su exposición de motivos, señaló: ---"Siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen --

los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus -- familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo, -- causa a todos ellos perjuicio trascendentales.

En el desempeño de sus labores el obrero se halla constantemente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa y cuando tales amenazas se realizan, causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrearán la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura que si bien a todo ser humano amenaza, es entre -- los trabajadores donde mayores estragos causa cuando se realiza, por -- cuanto a que para el hombre que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice -- su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición.

Si es cierto que no existe una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, si existe; en cambio un medio para proteger el salario que coloca a la economía familiar -- al cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Ese medio es el Seguro Social, que al -- proteger al jornal aminora las penalidades en los casos de incapacidad, vejez u orfandad y auxilia a la obrera y a la esposa del trabajador en el

noble trance de la maternidad, cumpliendo así con una elevada misión - que ningún país debe excluir de su legislación".

De la lectura de la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, se desprende cual fué el espíritu que inspiró al legislador al --- establecimiento de un régimen de seguridad social protector de las cla-- ses económicamente débiles, espíritu que manifiesta la preocupación -- por el resguardo del fundamento económico de la economía individual y familiar del trabajador: el salario, y consecuentemente la necesaria --- protección debida al trabajador desempleado ante la pérdida del mismo.

Ahora bien nos corresponde estudiar la reglamentación del Seguro de Desempleo o como lo denominó la Constitución de 1917 "cesación - involuntaria del trabajo".

Encontramos que no obstante considerarse de utilidad pública el establecimiento del seguro de cesación involuntaria del trabajo, esta no se establece en forma íntegra en la Ley del Seguro Social.

Toda vez que las disposiciones que se contienen en materia de - seguro de desempleo, son limitadas a la cesantía en edad avanzada, es decir, se restringe el campo de aplicación a sólo los desempleados que han alcanzado 60 años de edad.

La razón de esta restricción es fácil conocerla, la encontramos - en la insuficiencia de recursos económicos, en virtud de que en el mo-- mento en que se promulgó la Ley, y aún en la actualidad no se dispone -

de recursos económicos suficientes para proteger en forma total a todas las posibles categorías de desempleados, sobre todo, si se toma en cuenta que el financiamiento de ésta rama del seguro es en extremo costoso. Así pues se considera que antes de establecer en forma integral una protección contra la cesación involuntaria del trabajo con carácter obligatorio, es preciso extender los beneficios mínimos de la Seguridad Social a sectores de la población que por ser los más necesitados, son quienes tienen derecho de preferencia en la protección, concretamente nos referimos a la urgente necesidad de extender los beneficios del Seguro Social a los trabajadores del campo.

Sin embargo, bástenos dejar señalado que la Ley del Seguro Social establece disposiciones que regulan el Seguro de Cesantía en edad avanzada y otras prestaciones para los desempleados, mismas que a continuación se señalan:

Artículo 72.- El asegurado que habiendo cumplido 60 años de edad, quede privado de trabajos remunerados, tiene derecho, sin necesidad de probar que sufre invalidez, a recibir la pensión de vejez con la tarifa reducida que señala el reglamento respectivo. Para gozar de éste derecho, el asegurado deberá justificar el pago al Instituto de quinientas cotizaciones semanales.

Tiene derecho a recibir la pensión de vejez el asegurado que, justificando el pago al Instituto de quinientas cotizaciones semanales, -

haya alcanzado la edad de 60 años como mínimo, en caso de que no esté recibiendo una renta de invalidez y no gane más de la mitad de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, de su mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga.

Artículo 92.- Al pensionado que hubiere gozado de la pensión de invalidez, o de vejez y reingrese al régimen del seguro social obligatorio, se le reconocerá el tiempo anterior cubierto por sus cotizaciones.

El asegurado que haya dejado de estar sujeto al régimen del Seguro Social obligatorio y reingresare a éste, se le reconocerá el tiempo cubierto por sus cotizaciones, sea en el Seguro Obligatorio en la continuación voluntaria de éste, siempre que la interrupción en el pago de cotizaciones no hubiere sido mayor de tres años. Si la interrupción excedió de éste tiempo, pero no llegó a cinco años, se le reconocerá el tiempo anterior cubierto por sus cotizaciones, siempre que estén cubiertas éstas de veintiseis semanas posteriores a la fecha del reingreso. Si la interrupción fué de más de cinco años, se le reconocerá el tiempo anterior cubierto por sus cotizaciones, cuando a partir de la fecha del reingreso estén cubiertas a lo menos cincuenta y dos semanas de cotización.

Artículo 93.- Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del Seguro de Invalidez, de Vejez, de Cesantía y Muerte, así como para la Constitución de reservas técnicas,

se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones y los obreros y de la contribución que corresponde al Estado.

Las disposiciones del Artículo 48 de la presente Ley, serán aplicables al Seguro de Invalidez, de Vejez, de Cesantía en edad avanzada y muerte.

Artículo 95.- La contribución del Estado para el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte, se entregará bimestralmente y será igual al 20% del total de las cuotas que corresponda a pagar a los patrones. Será cubierta en los términos del artículo 64.

Artículo 96.- El asegurado con más de cien cotizaciones semanales cubiertas en el Seguro Obligatorio, al ser dado de baja tiene derecho de continuar voluntariamente a sus seguros conjuntos de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejez y muerte o únicamente el de invalidez, vejez y muerte, cubriendo a su elección, las cuotas obrero patronales correspondientes al grupo de salario al que pertenecía en el momento de la baja o las del grupo inmediato inferior, siempre que tenga su domicilio en las circunscripciones en donde esté implantado el régimen del Seguro Social Obligatorio, a menos que elija continuar solamente en el Seguro de Invalidez Vejez y Muerte, en cuyo caso podrá residir en cualquier lugar de la República Mexicana.

Artículo 66.- El asegurado que quede privado de trabajos remunerados, pero que haya cubierto inmediatamente antes de tal privación, un

mínimo de ocho cotizaciones semanales ininterrumpidas, conservará durante las ocho primeras semanas posteriores a la desocupación, el derecho a recibir las prestaciones correspondientes al Seguro de Enfermedades no Profesionales y Maternidad. Del mismo derecho disfrutarán sus beneficiarios.

LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL FRENTE AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

Al referirnos a la situación económica, política y social de México, apuntábamos cuales han sido las directrices generales seguidas por los Poderes Públicos ante el problema del Desempleo.

Ahora, únicamente mencionaremos que contra lo que podría pensarse, la política contra el desempleo y que tiende a lograr el pleno empleo de la población económicamente activa del país, constituye uno de los principales objetivos perseguidos durante los últimos regímenes, y al efecto se han promovido diversas medidas que podrían ser consideradas como parte integrante de una política preventiva contra el desempleo, entre ellas se ha fomentado la orientación profesional, canalizándola hacia actividades, que dado el desarrollo industrial que el país empieza a experimentar ofrecen mayores posibilidades y futuro. Por otra parte, se ha promovido la readaptación profesional de empleados reajustados con motivo de cambios tecnológicos. Cabe señalar en este momento que la introducción de avances tecnológicos en Industria, ha obedecido a una planeación que permita que dicha mecanización no tenga por resultado un perjuicio para la clase trabajadora, sino que por el contra-

rio, permita que se vayan integrando a nuevas actividades productivas - que ofrezcan la posibilidad de mejorar sus niveles de vida.

En el campo se ha puesto en práctica un plan de obras públicas - que comprende: Instalaciones de agua potable, construcciones de caminos vecinales, de escuelas, almacenes de granos y campos deportivos; - la operación de pequeñas industrias rurales y finalmente se ha promovido la artesanía utilitaria y la artística. La anterior política, tiene como objetivo la utilización de la mayor cantidad de mano de obra que contribuya a atenuar el desempleo estacional de los trabajadores agrícolas.

Correspondiendo a la política gubernamental contra el desem- - pleo, nuestro país durante el régimen del Presidente Adolfo López Ma- - teos, ratificó el Convenio número 102 de la Organización Internacional - del Trabajo contra el Desempleo, contrayendo en ésta forma una respon- sabilidad internacional que le obliga a canalizar sus mayores esfuerzos por ampliar los beneficios de la Seguridad Social, adoptando entre otras, las medidas que dada la situación del país, se estimen pertinentes para batir el problema de la desocupación.

A continuación transcribiremos la parte IV del Convenio número -- 102 Norma Mínima, relativa a prestaciones de desempleo, así como el - texto del Decreto Presidencial que lo ratificó.

NORMA MINIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL .

CONVENIO .

NUMERO 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Parte IV

PRESTACIONES DE DESEMPLEO.

Artículo 19.- Todo miembro para el cual esté en vigor ésta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de desempleo, de conformidad con los artículos siguientes de ésta parte.

Artículo 20.- La contingencia cubierta deberá comprender la suspensión de ganancias, según la defina la legislación nacional, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo.

Artículo 21.- Las personas protegidas deberá comprender:

a).- Sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos 51-50 por ciento de todos los asalariados.

b).- Sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

c).- O bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3o., a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan por lo menos el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas como mínimo veinte personas.

Artículo 22.- I.- Cuando la protección comprenda a categorías de

asalariados, dicha prestación consistirá en un pago periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del 66.

2.- Cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, la prestación consistirá en un pago periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 23.- La prestación mencionada en el artículo 22 deberá garantizarse en la contingencia cubierta, por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido el período de calificación que se considere necesario para evitar abusos.

Artículo 24.- 1.- La prestación mencionada en el artículo 22 deberá concederse durante todo el transcurso de la contingencia, pero sin duración podrá limitarse:

a).- Cuando la protección comprenda a categorías de asalariados, a trece semanas en el transcurso de un período de doce meses.

b).- Cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan límites prescritos, a veintiseis semanas en el transcurso de un período de doce meses.

2.- Cuando la legislación nacional establezca que la duración de la prestación variará de conformidad con el período de cotización o de conformidad con las prestaciones recibidas anteriormente en el transcurso de un período prescrito, o con ambos factores a la vez, las disposi---

ciones del apartado a) del párrafo I, se considerarán cumplidas si el -- promedio de duración de la prestación comprende, por lo menos, trece -- semanas en el transcurso de un período de doce meses.

3.- La prestación podrá no se pagada por un período de espera -- fijado en los siete primeros días en cada caso de suspensión de gana-- cías, contado como parte del mismo caso de suspensión de ganancias de los días de desempleo antes y después de un empleo temporal que no -- exceda de una duración prescrita.

4.- Cuando se trate de trabajadores de temporada, la duración -- de la prestación y el período de espera podrán adaptarse a las condicio-- nes de empleo.

ADOLFO LOPEZ MATEOS. Presidente Constitucional de los Esta-- dos Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se ha-- servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Me-- xicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere la Fracción I del --- Artículo 89 de la Constitución Federal decreta:

ARTICULO UNICO.- Se aprueba el Convenio número 102 de la Or-- ganización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Se-- guridad Social, adoptado en la Ciudad de Ginebra, Suiza, en junio de --

1952, por la 35a. Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Guillermo Ibarra, C.P., Carlos Celis S.S., Federico Barrueto, - Ramón S.S. Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la Fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para que debida publicación y observancia expido el presente decreto de la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito -- Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve. Adolfo López Mateos. Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores Manuel Tello. Rúbrica.- El Secretario de Trabajo y Previsión Social, Salomón González Blanco. Rúbrica.- El Secretario de Gobernación. Gustavo Díaz Ordaz. Rúbrica.- El Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.- Benito Coquet. Rúbrica.

Concluyendo el desarrollo del presente estudio concluimos que - dados los fundamentos constitucionales, el profundo sentido humano y - alto contenido social que respaldan a la seguridad social, deben exten- derse los beneficios de ésta en materia de desempleo en nuestro país. - Proponiendo para el fin antes indicado la ampliación de la Ley del Segu- ro Social en materia de protección contra la Cesantía involuntaria del -- Trabajo, consideramos que para tal efecto sería conveniente el estable- cimiento de un seguro facultativo contra el desempleo o cesantía invo- luntaria del trabajo como lo denomina nuestra legislación vigente apli--

candolo a aquellas industrias que dado el notable desarrollo y avance --
tecnológico que vienen experimentando constituyen un peligro para la --
estabilidad en el empleo de sus trabajadores. Por otra parte se hace ---
necesaria la rápida estructuración y control del mercado de trabajo en el
país a efecto de que se determinen las medidas que habrán de adoptarse
en beneficio de los trabajadores desempleados o insuficientemente em--
pleados, correspondiendo de ésta manera a los más altos ideales de la --
Seguridad Social y del Derecho Internacional del Trabajo.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES .

I.- La Política general gubernamental mexicana, seguida en materia de desempleo es considerada como una política básicamente preventiva del mismo y se dirige hacia el fomento y desarrollo de la educación, orientación y readaptación profesionales en las diversas actividades de la Economía Nacional.

II.- La Legislación Laboral establece un sistema protector de Derecho al trabajo, y en materia de Desempleo, contiene un sistema de indemnizaciones mínimas.

III.- En la República Mexicana el problema del Desempleo trata de resolverse entre otras medidas por medio de los Contratos Colectivos, en los cuales desempeñan un papel preponderante las agrupaciones sindicales.

IV.- Es necesario en México el establecimiento de un Servicio de Empleo Obligatorio y Gratuito, que permita captar en un momento dado tanto la Demanda como la Oferta de mano de obra. Servicio que deberá encontrarse en manos de técnicos especializados en relaciones industriales y organización científica del trabajo.

V.- Es necesario extender en el país los beneficios derivados de

la Seguridad Social a los trabajadores no asalariados o independientes, y en general a toda la población nacional.

VI.- En México dentro de las ramas del Seguro Social, la promoción del Seguro de Desempleo o Cesantía Involuntaria del trabajo, no ha sido rápida debido en gran parte a que el otorgamiento de sus prestaciones está condicionada a la organización previa de un vasto y complejo Servicio de Empleo que permita registrar y comprobar el Desempleo real.

VII.- Falta regular en México la Seguridad Social considerando la falta de recursos económicos, que unidos a la ausencia de un mercado organizado de trabajo, permitan un conocimiento y control sobre el índice real de desempleo.

VIII.- El Artículo 123 Constitucional en su Fracción XXIX constituye el fundamento legal por excelencia, para regular en forma amplia el régimen de Seguridad Social (no obstante la limitación de los recursos económicos encontramos en el régimen de Seguridad Social Nacional regulado el Seguro de Cesantía en edad avanzada, cumpliendo sólo en parte con el mandato constitucional precitado por lo que se refiere al Seguro de Cesantía Involuntaria del trabajo. Por otra parte se establecen prestaciones que son en cierta forma contra el desempleo).

IX.- México al ratificar el Convenio número 102 de la Organiza--

ción Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, adoptado en Ginebra, Suiza en junio de 1952, contrajo la responsabilidad en el plano internacional, de establecer un amplio régimen de protección contra el desempleo.

X.- Desde el punto de vista internacional el problema del desempleo no es privativo de un sólo país, sino de todos los países, asen-
tuándose aún más en los países llamados Subdesarrollados o en Desa-
rrollo (en materia ocupacional el problema que se afronta en México, es el del Subempleo o Empleo Insuficiente de carácter crónico, caracterís-
tico de los países cuyas economías han sido por tradición básicamente-
agrícolas).

XI.- La Seguridad Social, su regulación jurídica y la aspiración-
de los Estados, en relación con el Derecho Internacional, se encuentran enfocadas por la Organización Internacional del Trabajo, tendiendo al --
establecimiento mínimo de garantías sociales que comunmente deben ---
adoptar los Estados, para humanizar las condiciones de trabajo, la pre-
vención y solución del problema del desempleo, como uno de los fenóme-
nos, que convenientemente tratados producirán tranquilidad social y pro-
greso a través de la cooperación nacional e internacional de los mismos.

BIBLIOGRAFIA..

BIBLIOGRAFIA .

Arce Cano, Gustavo.- "Los Seguros Sociales en México", Editorial Bottas, México 1944.

Arce Cano, Gustavo.- "Aleman y el Seguro Social".- Edit. Ruta, México 1951.

Alpuche, Fernando.- "Afianzamiento del Seguro Social en México, Realización y Esperanza".- Edit. Superación, México 1952.

Amoros, Roberto.- "Ideas Políticas del Presidente Gustavo Díaz Ordaz". México 1966.

Bonilla Marín, Gabriel.- "Teoría del Seguro Social". México, 1955.

Beveridge, William Henry.- "Bases de la Seguridad Social".- Fondo de Cultura Económica. México 1946.

Borrajó Dacruz, Efrén.- "Estudios Jurídicos de Previsión Social".

Castorena, J. Jesús.- "Manual de Derecho Obrero".

Cerda y Richart.- "Teoría General de la Previsión y sus formas".

Conferencia Internacional del Trabajo 45a. Reunión.- "Problemas y Política del Empleo". (Ginebra, O.I.T., 1955).

Código Internacional del Trabajo.- (Ginebra, O.I.T., 1955).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la Cueva, Mario.- "Derecho Mexicano del Trabajo".- Edit. de libros, revistas y folletos S.de R.L. México, 1953.

Desentis, Adolfo.- "La Historia de la Inseguridad, La Seguridad Social - y los Seguros Sociales". México 1951.

Díaz Cisneros, Cesar.- "Derecho Internacional Público".- Tipografica - Editora, Buenos Aires, 1955.

Dinamica Económica de los Seguros Sociales.- Revista de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- Tomo X número 40. México, 1941.

Desempleo y Cambios de Estructura.- Nueva Serie No. 65 (Ginebra, --- O.I.T., 1952.

Durand, Paul.- "La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale".

Encinas, Luis.- "Progreso y Problemas de México".- Edit. Stylo. Méxi-
co 1954.

Empleo y Progreso Económico.- Ginebra, O.I.T. 1964.

Gaete Barrios, Alfredo.- "Seguridad Social" (Estudio Teórico Práctico de la Nueva Legislación de Chile y Derecho Comparado).- Edit. Roque de --
Palma, Buenos Aires, 1957.

Gallenson W. y Zellner A.- "International Compensation of unemployment-
rates". Princeton, National Bureau of Economic Resear, 1957.

García Cruz, Miguel.- "El Seguro de Desocupación".- El Nacional, Mé-
xico 1954.

García Cruz Miguel.- "El Seguro Social en México: Desarrollo, Situa---
ción y Modificaciones en sus primeros 25 años de acción".- México, --
1968.

García de Haro y Goytisolo, Ramón.- "El Salario como Crédito Privilegiado".- Pamplona, 1950.

Conzález Díaz Lombardo, Francisco.- "Doctrina Positiva de la Seguridad Social Mexicana".- México 1954.

González Díaz Lombardo, Francisco.- "Terminología Mexicana de Seguridad Social" (Ensayo.México 1954).

González Díaz Lombardo, Francisco.- "Cursillo de Seguridad Social".- México .

Herrera Gutiérrez, A.- "Seguro Social Mexicano-Tesís Jurídicas-Prestaciones que otorga".México 1951.

Herrera Gutiérrez, A.- "La Seguridad Social, Estudios Jurídicos".- México, 1963.- Edit. América.

I.M.S.S.- "El Seguro Social en México".- México, 1943.

I.M.S.S.- "México y la Seguridad Social".- México,1952.-

I.M.S.S.- "Orientaciones para el desarrollo de la Seguridad Social en las Américas". (Ponencia)- III.- Reunión de la C.I.S.S.- Buenos Aires, 1951.

I.M.S.S.- "La Seguridad Integral y la Seguridad Social". México, 1952.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Seguro Social.

La Normalización Internacional de las Estadísticas del Trabajo".- Estudios y Documentos. Nueva Serie No. 53.- (Ginebra, O.I.T., 1959).

"La Campaña contra el Desempleo".- Estudios y Documentos, Nueva --
Serie, No. 20 (Ginebra, O.I.T., 1955).

"Los Sistemas del Seguro de Desempleo".- Estudios y Documentos, Nueva
Serie No. 42 (Ginebra, O.I.T., 1955).

"La Economía Mexicana en Cifras".- Nacional Financiera, México 1965.-
Laroque, Pierre.- "Importancia de la Seguridad Social en el Desarrollo -
de la Sociedad".- México 1966.

"La Igualdad en Materia de Empleo en las Legislaciones y Normas Nacio
nales".- (Ginebra, O.I.T., 1967).

Posada G., Carlos.- "Los Seguros Obligatorios en España".- Madrid --
1943.

Prevish, Raúl.- "El Desarrollo Económico de la América Latina y Algu---
nos de sus Principales Problemas".- Publicado en el Boletín Económico-
de América Latina, Vol. VII, No. 2, México 1952.

Pérez Leñero, J.- "Fundamentos de la Seguridad Social".- Edit. Aguilar.
Madrid, España, 1956.

Recasens Siches, Luis.- "Vida Humana, Sociedad y Derecho".- México,
1952.

R.Kats, Ernesto.- "La Estabilidad en el Empleo y otros Estudios de De-
recho Internacional del Trabajo".- Edit. Roque de Palma, Buenos Aires,-
1957.

Rostro Plascencia, Francisco.- "Temas Económicos Nacionales". Edicio
nes Oasis. México 1966.

Sepulveda, Cesar.- "Derecho Internacional Público".

"Sistemas de Seguridad Social Nueva Zelanda".- (Ginebra, O.I.T.1950).

Serie Legislativa.- (Ginebra, O.I.T. 1927). Alemania.

Serie Legislativa.- O.I.T. Bélgica, 1946-1947-1959 y 1951.

Serie Legislativa.- Organización Internacional del Trabajo.- Canada ---
1952.

Serie Legislativa.- Finlandia, 1934.

Serie Legislativa.- "Australia". (Ginebra 1944)

Serie Legislativa.-"Australia", (Ginebra, O.I.T. 1948 y 1951).

Serie Legislativa.- "Francia", (Ginebra, O.I.T., 1939 y 1951).

Serie Legislativa.- "Turquia", No. 2, (Ginebra, O.I.T.,1936).

Serie Legislativa.- "Egipto", (Ginebra, O.I.T., 1944).