

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DEL DERECHO DEL TRABAJO

EL DESEMPLEO EN EL FUTURO DE MEXICO

T E S I S

que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

ANGEL GUERRERO CASTAÑEDA

MEXICO 1972



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Lo que esta tesis significa para mí, quiero hacerlo extensivo a mis queridos padres, señora Doña Estéfana Castañeda de Guerrero y señor Don Angel Guerrero Navarro, con todo mi cariño.

A mis queridos hermanos, Alberto, Olivia, Silvia, Javier, Manuel, Blanca Celia e Irma Julieta.

**A JULIETA, esposa y compañera de mi vida,
quien con su amor, comprensión y ayuda desin-
teresada me hizo salir siempre avante, hasta lle-
gar a este gran momento de mi vida.**

A mis queridos maestros, doctor **ALBERTO TRUEBA URBINA**, Director del Seminario de Derecho del Trabajo, y licenciado **JOSE DAVALOS MORALES**, con mi gratitud infinita, ya que con la erudición de sus conocimientos, alumbraron la meta de mis aspiraciones.

A Don MARIANO AZUELA, Ministro jubilado de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, con infinito agradecimiento y especial afecto por sus grandes lecciones de amistad y nobleza.

**Al licenciado GUSTAVO CALVILLO RANGEL,
Secretario de Estudio y Cuenta de la H. Suprema
Corte de Justicia de la Nación, con singular
afecto por sus relevantes cualidades huma-
nas.**

**Al licenciado ROBERTO DEL CARMEN GOMEZ,
Magistrado del Tribunal Unitario del Quinto
Circuito con residencia en la ciudad de Hermo-
sillo, Sonora, conjunción exacta de virtudes, e-
jemplo insuperable en mi existencia, por su
confianza en mí, determinante del nuevo as-
pecto de mi personalidad.**

**Al licenciado MIGUEL ANGEL BAZAN SIERRA,
Secretario de Estudio y Cuenta de la H. Suprema
Corte de Justicia de la Nación, con mi más
profunda gratitud y especial afecto.**

Esta tesis fué elaborada en el Seminario de Derecho del Trabajo, a cargo del doctor Alberto Trueba Urbina. Bajo la dirección del licenciado José Dávalos Morales.

INTRODUCCION

Me propuse escribir este trabajo sobre "EL DESEMPLEO EN EL FUTURO DE MEXICO", el tema para mí, ha tenido y sigue teniendo una gran importancia desde cualesquiera punto de vista que se le vea, pues es de sobra conocido que el desempleo lo mismo afecta a los hombres que a las mujeres, a los obreros que a campesinos, a intelectuales que artistas.

Yo siento un gran afecto por este tema, y lo escogí para tesis porque me apasiona. Pocos trabajos habría hecho con mejor disposición, con más deseo de estudiarlos, con más cariño que éste, acaso sea porque yo he tenido la desgracia de estar desempleado.

En este humilde trabajo, veremos que son muchas las causas que se invocan como origen de la desocupación; observaremos asimismo, que conforme a las teorías expuestas son numerosas las soluciones que se pretenden dar al desempleo; veremos igualmente, que los tratadistas no llegan a ponerse de acuerdo sobre las verdaderas causas del desempleo, y que prefieren no agotar el estudio de las causas fundamentales, sino atribuir el fenómeno, a otros motivos, inclusive a las manchas del sol sin faltar quienes atribuyen las crisis y sus consecuencias a castigos y designios de Dios. Así pues, contemplaremos a unos negando lo que afirman otros, dando rodeos, formulando teorías, sugiriendo remedios que por regla general, resultan ineficaces.

Los eminentes Licenciados en Derecho, famosos profesores de las grandes universidades, nos dan, a veces, la impresión de los médicos que llamados a consulta ante el enfermo que está grave, unos opinan que tiene esto, otros dicen que lo que tiene es otra

cosa, y así, muy graves, dignos y sapientes, los notables médicos discuten, el tiempo pasa y el enfermo termina por morirse .Los tratadistas están en junta desde el Siglo pasado, el enfermo se agrava y ellos siguen discutiendo, argumentando, lanzando teorías a cuales más ingeniosas, pero todavía no se ponen de acuerdo sobre las verdaderas causas y el verdadero remedio, entretanto el enfermo se agrava, qué pasará?

Para terminar, quiero manifestar que estoy conciente de que esta tesis me atraerá críticas; pero no importa, si la crítica es sana, será por el contrario, bien recibida.

CAPITULO PRIMERO

PRELIMINARES

Trabajo.—Su definición.—Definición y características principales del Desempleo.— Qué se entiende por Pleno Empleo?—Relación entre los volúmenes de empleo y desocupación.

I.—Trabajo. Trabajo y Desempleo.—Qué significado tienen estas palabras en la vida diaria de los miembros de una sociedad?

En el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1) se dice:

“... Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo...”.

En la nueva Ley Federal del Trabajo (2) en su artículo 3o., menciona lo siguiente:

“El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social”.

En tal sentido, y como lo señala con toda atinencia el Doctor Mario de La Cueva en sus comentarios a la Ley del Trabajo, este artículo, no sólo tiende a dignificar al trabajador, sino que origina reivindicaciones sociales.

Esto es, el acceso a la educación y al trabajo productivo forman parte de los derechos universales del hombre y se encuentran consignados en la legislación internacional y en la de la mayor parte de los países contemporáneos.

1).—U.N.E.S.C.O. Fondo de Cultura Económica. México. Página 17.

2).—Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa. México 1970.

Este término es pues, uno de los Derechos Universales del Hombre, una de las obligaciones primordiales que la sociedad tiene para con sus miembros, a tal grado, que su inobservancia puede obligar al hombre, "... al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.....". (3)

Desde otro punto de vista, quizá tendríamos que partir de otras definiciones, como la de Marx: El trabajo es la transformación que el hombre hace de la naturaleza, en una estrecha interacción que a su vez, modifica al hombre mismo; o más propiamente de una definición como la de Colson: El trabajo es el empleo que el hombre hace de sus fuerzas físicas y morales para la producción de riquezas y servicios.

Muchas de las principales satisfacciones y logros de la vida del hombre dependerán pues, de su trabajo.

Algunos autores consideran que para la mayor parte de las personas, "el empleo no es tanto un fin, como un medio para lograr otros fines". (4)

Al respecto, cabe citar algunos de los aspectos recordados por William H. Beveridge (5) y Georges Friedmann (6).

El primero señala: "... El hombre debe de tener la posibilidad de prestar un servicio útil y conciencia de que así es. Esto significa que la ocupación no es un fin en sí mismo, sin tener en cuenta lo que se produce. La ocupación debe ser productiva y progresista.....".

Y más adelante: "... Para que el hombre tenga valer y conciencia de su valer, es necesario que existan siempre cosas útiles que hacer y dinero para pagar ese trabajo.....".

3).—U.N.E.S.C.O. Op. cit. p. 1.

4).—O.I.T. "Empleo y Progreso Económico" Ginebra 1947, Página 51.

5).—William Beveridge: "La Ocupación Plena; sus requisitos y consecuencias". Fondo de Cultura Económica, 1947. Página 225.

6).—W. Beveridge. Op. cit. p. 20.

Georges Friedmann, con un enfoque de carácter sociológico, considera que "...todo trabajo que corresponde a una opción libremente consentida, a determinadas actitudes; es un factor de equilibrio psicológico, de estructuración de la personalidad, de satisfacción durable, de "felicidad". Las reacciones mentales del trabajador ante su actividad de trabajo, las oportunidades de promoción y de realización que le ofrece, no sólo modelan su comportamiento durante las horas que pasa dentro de la fábrica, sino que influyen también fuera del trabajo; por ejemplo, en su actitud hacia su propia familia, en sus relaciones sociales, en la elección de sus ocupaciones, en el contenido de sus horas libres...".

Definición y características principales del desempleo.— Debido a que la desocupación guarda relación con los salarios, siempre se ha planteado la cuestión de definirla. Se presume que una persona desocupada es aquella que se siente dispuesta y capacitada para trabajar, pero le resulta imposible encontrar empleo conveniente y con el salario en vigor. No es fácil definir con mucha claridad al grupo desocupado, especialmente en los períodos de escasez de trabajo. Algunas personas están dispuestas y capacitadas para trabajar, cualesquiera que sean las circunstancias, mientras que otras solo lo harían en condiciones especiales o en determinadas épocas del año. Hay además, muchas personas que figuran en el elemento obrero que busca trabajo, pasan a la de que no desean encontrarlo.

El profesor Pigou, (7) nos da una definición de desocupación en estos términos, diciendo que un hombre es un desocupado cuando no pudiendo tener un empleo, él sin embargo, desea tenerlo. Es decir, desea trabajar un número de horas por día, con un tipo de salario y que, además posee salud para desempeñar el trabajo.

Beveridge William, (8) dice que "el desempleo en cada caso individual, concreto, es por regla general, el producto de muchas e infi-

7).—Pigou, A.C., "The theory of Unemployment". The Mac. Millan and Co., Londres 1933. ps. 3, 9 y 10.

8).—Beveridge William H., "Unemployment a problem of Industry". Longmans, Green and Co., New York. 1931. ps. 143-149.

nitamente variadas fuerzas, algunas económicas, otras personales; algunas transitorias, otras persistentes; algunas superficiales, otras profundamente arraigadas en el medio social o en la naturaleza humana”.

Nuestro punto de vista, es que la desocupación es un hecho que existe siempre; es una cierta y pequeña proporción buscando trabajo y que son incapaces de encontrarlo, debido principalmente a la circunstancia de que a causa de la división del trabajo, cada clase de producción es efectuada por personas que han adquirido un entrenamiento y una experiencia particular en esa clase de trabajo o de producción; y cuando la demanda de esa clase de mercancías escasea o disminuye y el número de aquellas personas trabajadoras que la producen es disminuido o sencillamente, no aumentado en su debida proporción, los trabajadores privados de empleo no son reabsorbidos inmediatamente en otros empleos.

Por cuanto a la descripción general del desocupado se refiere, a reserva de ampliar posteriormente este inciso, anticipamos que algunos tratadistas describen a los desocupados diciendo que son hombres cuyos salarios de intermitentes, han venido a ser causales, o de ser contingentes han descendido hasta reducirse a nada. Afirmar que el desocupado presenta casi siempre una combinación de dos factores económicos distintos en la pobreza; escasez de empleo o fluctuaciones de la actividad industrial. También presenta el desocupado, en su gran mayoría, el carácter personal; la selección de hombres para el despido, el trabajo contingente de acuerdo con las deficiencias, la habilidad, el carácter de entrenamiento y el posterior debilitamiento de los hombres por la irregularidad y la necesidad.

Qué se entiende por Pleno Empleo.—Qué es lo que quiere darse a entender por ocupación plena y qué es lo que no debe entenderse por este concepto?

La ocupación plena no se significa que no exista literalmente desocupación alguna, es decir, no significa que todo hombre o mujer que viva dentro de los límites geográficos del país, y que se en-

cuentre capacitada para trabajar, deba estar ocupada en alguna actividad productiva durante todos los días de aquella parte de su vida en que pueda trabajar.

En cualquier país que tenga vacaciones en su clima, habrá estaciones en que resulte imposible, o muy difícil, desarrollar determinadas formas de trabajo, es decir, habrá períodos durante los cuales determinados individuos no podrán ser ocupados, en forma ventajosa para todos en el desempeño de sus antiguos oficios, por lo que tendrán que readaptarse y buscar nuevos oficios.

El logro de la ocupación plena de la mano de obra de acuerdo con W.H. Beveridge, solo sería posible cuando el total de gastos efectuados en una economía fuese lo suficientemente amplio para crear una demanda efectiva que no se pudiera satisfacer más que mediante el empleo de toda la mano de obra del país.

En los países en desarrollo, habría que empezar por atacar el problema en una etapa anterior, o quizás intermedia, habría que crear y fortalecer el equipo productivo.

Los gastos, en los que se fundamentaría la ocupación, provenirían principalmente de las inversiones privadas y del dispendio que los particulares hiciesen de sus ingresos personales.

Cabría al Estado —continúa Beveridge— asegurar y sostener este nivel, formulando un programa a largo plazo en el cual los gastos (tanto público como privado), se estratificaran, de acuerdo con las prioridades de las necesidades sociales. Los impuestos y otros instrumentos de política fiscal permitirían la ingerencia del Estado en el manejo de estas variables.

Siguiendo al autor citado, podríamos definir la ocupación plena como: "...aquella situación en que el número de vacantes es mayor y nunca menor al número de desocupados. Significa que se ofrecen empleos a salarios equitativos, de clase y situación tales, que pueda esperarse razonablemente, que las personas sin ocupación estén dispuestas a aceptarlos; significa por lo mismo, que será muy corto el tiempo que transcurra normalmente entre la pérdida de un

empleo y el momento en que se encuentre otro..." (9)

Transcribimos en su totalidad, los tres aspectos que señala el autor, pues nos parecen importantes y las implicaciones que se desprenden de cada uno de ellos y sobre todo, el carácter social que el autor les confiere.

La primera parte de la definición, implica que el mercado de trabajo debería ser mercado de vendedores más que de compradores, debido a que las pérdidas que puede sufrir un comprador de mercancías o de servicios son de índole puramente material; en cambio, un trabajador que no puede emplearse tiene que afrontar no sólo las pérdidas materiales que ésto le ocasiona, sino la desmoralización y el sentimiento de inutilidad personal que esta situación puede provocarle.

La segunda afirmación es importante también porque significa que el trabajador deberá encontrar siempre en el mercado, un empleo remunerado equitativamente y, que no se verá obligado por las circunstancias, a emplearse en condiciones desfavorables.

La última parte es corolario de la primera y William H. Beveridge abunda en ella volviendo a señalar que "...la desocupación individual no debe durar un intervalo de tiempo mayor que aquél que se compensa mediante el seguro de desocupación. (10)

Relación entre los volúmenes de empleo y desocupación.— El profesor Pigou (11) sostiene que existe una interdependencia o relación entre el número de trabajadores ocupados y el de desocupados. Es decir, que si el número de ocupados crece, el segundo disminuye, en cantidad aproximadamente igual. Y afirma que las cantidades de ocupación y desocupación son simples complementos la una de la otra. Sin embargo, el mismo autor opina que es obvio que si el número de población desocupada crece y la ocupación permanece

9).—W. Beveridge. Op. cit. p. 21.

10).—W. Beveridge. Op. cit. p. 21.

11).—Pigou, A.C. Op. cit. ps. 7 y 8.

ce sin alteración, las cantidades absolutas y relativas de desocupación deban, ambas, aumentar. Si la ocupación aumenta en el mismo grado que la población, la cantidad absoluta de desocupación crecerá, pero la cantidad relativa permanecerá constante.

CAPITULO SEGUNDO

TEORIAS

Teoría del Desempleo de Douglas y Aaron Director.—
Teoría de la Desocupación de Pigou.—Teoría de la De-
socupación de Lester.—Teoría del Equilibrio de la de-
socupación.

Teoría del Desempleo de Douglas y Aaron Director (12).— La limitación del mercado para absorber todos los productos origina el que hombres y mujeres piensen que aún en tiempos normales las oportunidades de empleo son limitadas y que si algunas personas obtienen trabajo, será a costa de privar a otros del mismo.

Los defensores de una tarifa protectiva sostienen que cuando compramos artículos extranjeros, indirectamente estamos dando empleo a mano de obra extranjera y privando a los trabajadores nativos del empleo que les correspondería si en lugar de comprar la mercancía extranjera compráramos los productos domésticos.

En relación con esta misma teoría del mercado limitado, algunos piensan que es malo que en una familia trabaje la mujer o los hijos, además del jefe de la casa, porque de este modo se está privando a muchos otros trabajadores de sus empleos.

Si a pesar de ésto, dicen, la desocupación persiste, entonces acuden a otro remedio que creen no falla; esto es, la reducción de las horas de trabajo.

La verdad del caso es, dicen Douglas y Aaron Director, que el empleo que se dá a cualquier grupo de trabajadores no es a costa de la desocupación de otros, porque el trabajar, por producir artículos, adquieren poder de compra y al usar este poder adquisitivo están contribuyendo a crear oportunidades de empleo en otras líneas de negocios. Si, en cambio, no se les diera ocupación, decrecería el ingreso nacional y esto no mejoraría el volumen de empleo, o no disminuiría el de desocupación.

12).—Douglas, P.H. and Aaron Director. "The Problem of Unemployment". 3a. Edición. The MacMillan Co., New York.

Tampoco creen Douglas y Director que la cifra relativa de desocupación suba por un aumento en la tasa de crecimiento de la población. Normalmente, los nuevos trabajadores encontrarán trabajo produciendo las mercancías necesarias. Si de este número de obreros creciera más rápidamente que el desarrollo del capital y el progreso de las artes industriales, el tipo de salarios bajaría, pero aún habría relativamente tanta oportunidad de empleo como antes. En consecuencia, opinan, el control de la natalidad no es un remedio para la desocupación aunque pudiera ser una política social deseable.

En las economías de trueque o no industrializadas, no carecerían de trabajo los grandes grupos de trabajadores que ahora están desocupados, porque producirían artículos que necesitarían recíprocamente. Pero en las economías altamente industrializadas, el problema se complica debido a los ciclos económicos y a las depresiones industriales. En tales casos, el mercado posee una capacidad de absorción limitada. Las mercancías, a veces, no pueden venderse sino a precios tan bajos que no solo no producen un beneficio, sino que se venden con pérdida.

Pero por qué no pueden unos desocupados ponerse a producir, como en una economía de trueque o poco industrializada, las cosas que otros desempleados necesitan con suma urgencia? Sencillamente, porque el sistema no se los permite, puesto que los medios o instrumentos de producción no están en sus manos. Entonces la sociedad capitalista presenta la trágica y absurda paradoja de colocar a numerosísimas familias en grave desgracia a causa de la dificultad de no poder satisfacer sus necesidades más fundamentales, en los precisos momentos en que las industrias son aparentemente incapaces de vender sus productos que tan urgentemente se necesitan.

“En verdad, dicen Douglas y Aaron Director, no puede hacerse acusación más grave a nuestra civilización industrial, al sistema capitalista de producir de mercancías, que el doloroso espectáculo de millones de gentes, careciendo de alimentos, de vestido y de hogar, en el preciso momento en que se afirma que “hay sobreproducción” de estas mismas mercancías”. A este respecto, el hecho adquiere caracteres de monstruosidad, si se recuerda que la destrucción de gi-

gantescas cantidades de mercancías que pudieron ser aprovechadas por las familias en trágica situación de miseria, en 1966-1968 en el Brasil, en los Estados Unidos, etc.

En la fase de depresión cíclica, las oportunidades de empleo son limitadas. En este período, dicen Douglas y Director, sería socialmente deseable racionar el trabajo para dar ocupación a aquellos que más lo necesitan, reducir el trabajo de los niños y una reducción en el volumen de inmigración y en la extensión de la semana de trabajo, serían de utilidad práctica, esto sería naturalmente, sólo un medio transitorio de abordar el problema de la desocupación.

Existe otro grupo de tratadistas, afirman los citados autores, que creen que la causa de las depresiones en los negocios se debe a que los trabajadores no reciben el producto pleno de su trabajo. Entre estos, dicen están Sismondi, Rodbertus y otros, así como Henry Ford con una versión modificada. Debido a ellos, continúan, se asegura que no tienen suficiente capacidad de adquisición para absorber todos los productos, que van siendo acumulados en stocks que finalmente causan el paro de la industria.

Esta teoría tiene su principal error, afirman Douglas y Director, en que sus autores confunden el monto de ingresos que por concepto de salarios recibidos obtienen los trabajadores, con el ingreso nacional. Y no es cierto, dicen, porque el propietario de capital recibe intereses, el terrateniente recibe rentas, el empresario industrial recibe beneficios. Todo esto, juntamente con los salarios, forman el ingreso nacional que se gasta en bienes de consumo o se ahorra una parte para nuevas inversiones.

Teoría de la Desocupación de Pigou:— Causas Monetarias.—

El profesor Hawtrey, (13) comentando la teoría de la desocupación del profesor Pigou, nos dice que hay dos razones por las cuales las causas monetarias influyen más en el desempleo que las no monetarias; lo.—que es la tasa de salario en dinero la que sufre los cam-

13).—Hawtrey, R. G. "Capital and Employment".1937, Longmans, Green and Co., Londres. página 28.

bios; 2o.—que una causa monetaria afecta todas las ramas de la economía en la misma dirección y al mismo tiempo; en tanto que una causa no monetaria solo afecta una industria en particular o un grupo de industrias.

Las causas monetarias afectan la demanda de cualquier producto, los cambios en la productividad de la misma mano de obra y en la oferta de materias primas.

Hawtrey cree que los disturbios que las causas no monetarias ejerzan sobre la demanda de mano de obra son limitados. Las causas monetarias, al actuar en una economía monetaria, no están limitadas en sus efectos por el monto de mercancías que se compran con salarios y que dejan de venderse. El obrero empleado recibe su salario; ahora bien, si las mercancías de los stocks que se compran con salarios, no satisfacen las necesidades o la producción de las mismas no aumenta. O, si el número de obreros empleados es menor o la demanda de mercancías que se obtienen con salarios descende, los precios caerán y los salarios reales se elevarán. Las causas monetarias pueden tener efectos retardados y limitados en los cambios de los salarios reales, pero modifican las relaciones en cada industria, entre el precio del producto y los salarios como costos.

Teoría de la Desocupación de Lester (14).— El desempleo representa o significa una falla en la venta de la fuerza de trabajo, según Lester. Esta falla puede tener su origen en cada una de numerosas razones. Consecuentemente, las “causas” que se mencionan son casi innumerables, pero muchas de esas causas pueden ser mutuamente contradictorias. Carrol R. Daugherty, en su libro “Labor Problems in American Industry, 4a. Edición, páginas 76, 87-88, 90 y 94, citado por Lester, menciona los factores siguientes como “causas de desocupación”: precios inflexibles o monopolios muy altos; precios bajos que perpetúan la “viciosa espiral de la deflación”; “continuada existencia de elevadas tasas de salarios”; “altos beneficios

14).—Lester, R. A. “Economics of Labor”. Duke University. The MacMillan Co., New York. 4a. Edición.

de los empresarios o grandes accionistas"; "desigualdad en la distribución de los ingresos que conduce a un excesivo ahorro" y "escasa demanda de productos por los consumidores".

No se explica, dice Lester, cómo elementos de costo como salarios e impuestos, pudieran ser demasiado altos al mismo tiempo que los beneficios fueran también muy elevados; o que precios elevados y precios en rápida baja causen desocupación; que los salarios sean demasiado altos y al mismo tiempo quejarse de que los ricos estén obteniendo grandes beneficios; que se esté ahorrando mucho y que los consumidores estén gastando demasiado poco en productos; o asegurar que tasas de salarios más bajas debidas al restablecimiento o mantenimiento de beneficios marginales, conducirían a un mayor volumen de empleo, mientras que, al mismo tiempo se afirma que una distribución más equitativa de los ingresos reduciría el volumen de desocupación.

La teoría de la competencia monopolista se ocupa del ajuste de las empresas individuales a las situaciones del mercado. Del análisis de las empresas individuales se derivan la teoría del monopolio, el principio de los beneficios máximos, la teoría de los precios individuales y tipos o tasas de salarios y la teoría de la distribución de los ingresos. Pero el defecto fundamental del análisis parcial de la forma individual o de un tipo particular de producto, según Lester, consiste en que es una teoría estática basada en la hipótesis de que la demanda, en general, permanece inalterada, que cada individuo continúa gastando o invirtiendo todos sus ingresos. Y es lógico, dice, que las conclusiones basadas en un análisis parcial, tienden a destacar los gastos como costos más bien que como ingreso o poder adquisitivo y acentúa la necesidad de reducir los costos a fin de mantener los beneficios.

La teoría monetaria, en cambio, se ocupa de los cambios del dinero adicional sobre la demanda de todas las mercancías y servicios. Es una teoría dinámica que estudia los cambios generales que afectan a la industria total tales como fluctuaciones en la oferta de moneda, en la tasa de ingresos monetarios, en la tasa de interés, en la tasa de inversiones y en el nivel general de precios.

En consecuencia, el análisis monetario se aplica a la economía en su conjunto y no puede, como sucede con el análisis parcial de un tipo de forma individual, basarse en la hipótesis de que todas las otras cosas permanecen sin variación, especialmente la demanda efectiva total.

A pesar de todo, nos dice Lester, aún está por dilucidarse cuál de estas teorías resuelve el problema de la desocupación. Parece ser que será necesaria una especie de síntesis entre ambas teorías para analizar el problema del desempleo, en virtud de existir interacciones e interrelaciones entre las políticas perseguidas por las firmas individuales y los cambios que ocurren en los ingresos monetarios y los gastos totales.

Según dicho autor, la teoría de la desocupación debe ser una teoría general o monetaria y no una basada en un análisis parcial o situaciones de inmovilidad.

La mano de obra como factor de producción representa la producción total en general, y no simplemente una clase particular de producción. En consecuencia, no puede haber excesiva mano de obra en el mismo sentido en que puede haber, por ejemplo, demasiado algodón comparado con otras mercancías.

Una teoría general del empleo o de la desocupación debe basarse, según Lester, principalmente en la psicología de los compradores y la demanda monetaria, aunque debe tener en cuenta las características de la oferta de mano de obra global.

En una economía de cambio, el empleo total depende de los gastos totales, o, en otras palabras, de la demanda conjunta de mercancías y servicios. La demanda conjunta se divide en gastos de consumo y gastos de inversión en equipo de capital. Toda producción para un mercado de compraventa depende de los gastos de consumo y de los gastos de inversión. La inversión se basa en la esperanza de una cierta suma de gastos futuros para los productos del equipo de capital y, por consiguiente, y en última instancia, descansa sobre la expectativa de los gastos de consumo.

La producción suministra los ingresos totales surgiendo, a su vez de éstos la demanda monetaria conjunta por mercancías y servicios o lo que es lo mismo, los gastos totales por mercancías y servicios.

La velocidad de circulación del dinero está en gran parte, determinada por las expectativas de los consumidores y los productores, respecto a su disposición de gastos en artículos de consumo o invertir en equipo capital.

El atesoramiento como sabemos disminuye los gastos monetarios y por consiguiente el flujo normal del dinero y de los ingresos. El inversionista al invertir, espera para un futuro más o menos próximo, según que se trate de inversiones a corto o largo plazo, niveles altos de precios, tasas bajas de interés para el dinero que presta y cambios príviosibles en la técnica de producción. Las inversiones a largo plazo, como de las expectativas en los cambios de población. Este tipo de inversiones está más expuesto a riesgos y es siempre aventurado y son las que más fluctúan durante los ciclos económicos.

Las expectativas de los consumidores y de los empresarios a través del principio de aceleración y del multiplicador de ingresos, pueden causar expansiones o contracciones acumulativas tanto en los ingresos monetarios como en el volumen total de empleo y, en consecuencia, disminuir o aumentar, en forma siempre imprevisible, el volumen de desocupación.

La presencia de monopolios parciales, de competencia monopolista y la imperfección del mercado de mano de obra, afectan la tasa de gastos de los empresarios. Cuando el mercado es más perfecto, existe más estímulo a la expansión. Si se eliminaran los elementos monopolistas, probablemente crecería el volumen de empleo en las industrias.

Las previsiones no se basan en cálculos fríos, matemáticos, sino en "sentimientos", en los "se me hace que", "me late que", en la confianza en el futuro de los hombres de negocios más experimentados e influyentes.

La economía de cambio, de mercancías, del sistema capitalista, nos dice Lester, es una economía de lucro, donde cada uno persigue la ganancia, el beneficio y donde cada uno es libre de gastar mucho, gastar poco o no gastar sino ahorrar su dinero, o se es libre de invertir poco o mucho. En consecuencia, los productores, que desconocen exactamente el volumen de mercancías que quiere el mercado, se lanzan a la concurrencia en forma ciega, anárquica, egoísta, con intenciones non sanctas de desplazar a los competidores y el resultado es que se envían al mercado cantidades de mercancías o servicios muy superiores a los que los consumidores pueden adquirir y entonces, o bajan los precios y pierden y cierran fábricas, o destruyen las mercancías para mantener los precios altos, pero la gente no compra y viene la desocupación.

En Rusia, país de economía planificada, se produce no para el lucro, sino de acuerdo con las necesidades del mercado. No hay sobreproducción. No hay paros de fábricas. No hay, en consecuencia desocupación.

Teoría del equilibrio de la desocupación.—Los tratadistas no están de acuerdo en cuanto al diagnóstico que hacen de la desocupación de la mano de obra. Sus diferencias de criterio dependen, dice Lester, del tipo de análisis que usan al enfocar el problema. Hay dos métodos fundamentalmente diferentes de abordarlo, según dicho autor; el de la teoría del equilibrio y el monetario aquí, ahora, no trataremos sino del desequilibrio. Los tratadistas que sostienen este punto de vista, culpan de la “extra” o “exceso” de desocupación, no a las condiciones monetarias, sino a las tasas de salarios que ellos consideran muy elevadas para permitir el equilibrio entre la demanda y la oferta de mano de obra.

La noción de equilibrio o balanza de fuerzas representa una analogía mecánica aplicada a los negocios económicos.

Los tratadistas partidarios de esta teoría, al discutir el desempleo, hacen hincapié en la mala distribución de los recursos económicos, la falta de movilidad de la mano de obra, la existencia de monopolios y la rigidez en el sistema de precios, así como la

interferencia gubernamental que sirve para prevenir que bajen los precios y los salarios.

Lester, al criticar aquellas teorías afirma que, en general los movimientos de los precios pueden alterar de tal modo la situación general que resulta erróneo sostener que los cambios en los precios "tiendan" a restablecer o mantener cualquier forma de equilibrio mecánico. Por ejemplo, un alza de los precios de los valores del stock del mercado puede estimular un aumento en la demanda, conduciendo a un volumen de ventas mayor y no a uno menor, en forma acumulativa. Una disminución en la tasa de interés puede aumentar la oferta de ahorros, en parte porque el tenedor de un título se beneficia más si los valores principales suben de precio, cuando estaban siendo descontadas a un tipo de interés de mercado más bajo. Los tratadistas que sostienen esta teoría han fallado, en general, en reconocer que el atesoramiento hace que los ingresos totales sean menores que los costos totales, durante un período de tiempo, en virtud de que una parte de los fondos pagados por los productores como costos es retenida fuera del mercado y no se usa para la compra de productos. Asimismo, han pasado por alto el hecho de que los cambios en el nivel de precios pueden ocurrir bajo la competencia perfecta y que tales cambios están llamados a alterar la tasa de gastos y el volumen de ingresos monetarios.

Un grupo de tratadistas americanos, entre ellos Thorstein Veblen ha sostenido, recientemente, afirma Lester que los cambios en el sistema, en su conjunto, no pueden ser explicados aplicando el concepto del equilibrio a cada sección de la economía por separado, de la misma manera que los cambios en la salud de una persona no pueden determinarse por el estudio separado de una parte del cuerpo (como los brazos, piernas u órganos internos). Hay interacciones entre las partes de las partes de la economía y los factores "monetarios", de modo que una explicación del desarrollo total de la economía no puede derivarse de la agregación de las explicaciones del desarrollo de cada parte separada de ella, basadas en un concepto de equilibrio.

Mientras que la teoría del equilibrio explica los cambios en el volumen de desocupación refiriéndose a los monopolios y la "fricción" o carencia de completa movilidad, el análisis por el método del proceso o sea la teoría monetaria explica el desempleo en función de los cambios y circunstancias que afectan las reacciones psicológicas, las cuales, a su vez, determinan la velocidad de circulación de la moneda, y por consiguiente, los ingresos totales realizados.

En consecuencia, el análisis que hace la teoría del equilibrio, en virtud de presuponer cambios simultáneos y menospreciar el tiempo que media entre el recibo y el gasto del dinero, no se adapta bien para el estudio de los cambios dinámicos y acumulativos.

CAPITULO TERCERO

CAUSAS DE LA DESOCUPACION

Consideraciones.—Salarios.—Precios.—Moneda y Crédito.—Población.—Guerras y Mercados.—Técnica.—Malas cosechas.—Superproducción.—

CAUSAS DE LA DESOCUPACION.—

Como hemos visto, los tratadistas del mundo capitalista se encuentran completamente en desacuerdo respecto a las causas del ciclo económico y, en consecuencia, respecto a la desocupación; existen tan diversas opiniones sobre lo que debiera ser claro, y hay tal discrepancia respecto a las causas de los ciclos económicos no sólo entre los antiguos, sino también entre los modernos tratadistas, de tal manera que uno se pregunta cómo es posible que haya tal diversidad de opiniones, de creencias y de tendencias sobre un gremio profesional tan antiguo y correspondiente al sistema de empresa libre.

Desde principios del Siglo XIX se vienen sucediendo periódicamente las crisis económicas, cuya frecuencia es cada vez mayor, con duración e intensidad mayores, con consecuencias políticas y sociales más funestas y destructivas y, sin embargo, ni todos los tratadistas juntos han sido capaces de descubrir las verdaderas causas para ponerles remedio.

Entonces qué es lo que en realidad pasa? Es que los tratadistas no están suficientemente preparados para descubrir esas causas, importa cuán profundas sean? Esto no es creíble, puesto que existen entre ellos, en los diferentes países de economía capitalista, verdaderas eminencias, catedráticos de gran renombre que han sido capaces de elaborar teorías muy interesantes e ingeniosas. Tampoco faltaron los notables y destacados tratadistas en el pasado; pero ni aquellos ni los actuales sabios parecen dar con las verdaderas causas que originan los ciclos económicos.

Salarios.—Están de acuerdo muchos de los tratadistas del Siglo pasado y del actual en que los altos salarios son la causa de la

crisis, porque aumentan, dicen los costos y por ende los precios y esto hace disminuir la demanda interna y disminuye la exportación, frenando la producción y originando la desocupación.

Precios.—En auge los precios se elevan tanto que ya no es posible a los consumidores absorber la producción y el mercado se estrecha, es decir, la demanda disminuye. Los elevados precios en el período del auge se encuentran siempre codeándose con la crisis.

Moneda y Crédito.—Otros atribuyen las causas de los ciclos a las inflaciones tanto por razones de un elevado volumen de crédito y dinero en circulación, lo que hace que el dinero se deprecie y los precios suban mucho, como por las deflaciones en el volumen de dinero crediticio y monetario en circulación, que con frecuencia precipita las depresiones. En ambos casos la velocidad de circulación aumenta y disminuye, respectivamente. Se afirma también, que el crédito en los períodos de auge no se encauza en dirección de la producción y el comercio, sino en el sentido de la especulación en valores, restando así dinero para inversiones en la producción, lo que trae consigo un desequilibrio y la crisis. Se dan remedios monetarios y bancarios en contra de los ciclos económicos, como son la política de la tasa de interés, la tasa de descuentos y redescuentos; las operaciones en el mercado de dinero; los controles de los bancos centrales en los volúmenes de las reservas de los bancos comerciales; las emisiones y restricciones en las emisiones de billetes; las restricciones del crédito; las constricciones y persuasiones morales; las publicaciones, etc.

Población.—Hay quienes opinan que el exceso de población es la que origina desequilibrio entre los factores de la producción ya que el precio de la mano de obra tenderá a bajar, disminuyendo el consumo; asimismo, aumenta la mano de obra desocupada, pues la oferta de trabajo llega a ser superior a la demanda. Una restricción en el volumen de población también produce desequilibrio porque escaseando la mano de obra, sube su costo y se elevan los precios.

..Guerras y Mercados.—Se afirma que las guerras que aparentemente se hacen por causas justas, tienen, sin embargo, como objetivos la conquista de mercados, de materias primas y de mano de obra barata. La pérdida de esos mercados origina que los países industriales vencidos no puedan colocar sus productos y que en un momento dado se encuentren con un aparato de producción pujante pero sin mercados apropiados para sus productos, lo que ocasiona un derrumbe económico. Asimismo, las guerras al terminar, ocasionan por sí mismas desquiciamiento de la economía, puesto que todo el equipo industrial de un país o de varios países se dedica con preferencia a producir elementos bélicos o con fines bélicos y al terminar la contienda guerrera se hace necesaria la reconversión de la economía guerrera en una de paz lo que no es fácil lograr sin sufrir graves desequilibrios que conducen a la crisis.

Técnica.—El desarrollo de la técnica, opinan otros, ensancha la producción hasta límites insospechados, lo que hace bajar los precios de los artículos de consumo. Sin embargo, el desarrollo de la técnica no tiene la virtud de ensanchar simultáneamente o en la misma medida la capacidad de consumo de la población, originando un desequilibrio que puede conducir a la crisis o que, por lo menos, produce desocupación.

Malas cosechas.—Entre los factores que suelen mencionarse como causas de los ciclos económicos y, en consecuencia, como causa de la desocupación, están las malas cosechas. Estas disminuyen la capacidad de consumo de grandes capas de población campesina y a la vez privan a la economía de materias primas, así como el desplazamiento de masas de campesinos hacia las ciudades en busca de trabajo, lo que precipita la crisis, o hace aumentar el desempleo.

Superproducción.—Otros afirman que el aparato industrial sí es capaz de producir todo lo que se necesita en grandes cantidades, pero lo que sucede, en un momento dado, es que la gente no puede consumir todo lo que se produce porque su capacidad

adquisitiva es muy reducida o nula. Y, naturalmente, dicen, viene el desequilibrio y la crisis.

Y no falta quien atribuya las causas de los ciclos y de las crisis a las manchas del sol o a designios de la Divina Providencia.

Yo opino que los tratadistas del pasado Siglo y del presente, en el sistema capitalista, son muy capaces y preparados; han dirigido grandes instituciones bancarias, que tesorerías y secretarías de economía y de hacienda; han sabido dirigir la economía guerrera de los estados que ha de ser sumamente complicada: han sabido crear y dirigir equipos industriales tan gigantescos como los de Inglaterra, los Estados Unidos (I.T.T.) y Alemania; han sabido coordinar las actividades de los grandes monopolios que extienden sus tentáculos a través del mundo entero; han podido idear y desarrollar la prodigiosa red de comunicaciones y transportes alrededor del planeta; etc., etc. Pero cuando se ha tratado de poner en claro, al descubierto, los vicios de organización, de estructura, de planeación, de objetividad, han debido ser exhibidos, descubiertos, criticados y aconsejada la transformación, entonces los tratadistas prefieren callar y abordar muchas teorías sobre causas aparentes del ciclo y de la desocupación, y elaborar muchas soluciones que no solucionan nada.

Yo creo que la causa o causas de los ciclos económicos del capitalismo radican en el sistema mismo, y que no cesarán hasta que todo el sistema no sea profundamente transformado. Las causas a mi juicio, son las siguientes:

1o.—La producción, debido a la gran división del trabajo y a la extrema complejidad de muchos de los productos, no es individual sino de carácter colectivo. en tanto que la apropiación de los productos y de los beneficios sí es individual, porque no se reparten entre los productores sino que pasan a ser propiedad de los empresarios.

2o.—Lo anterior sucede precisamente porque los elementos de producción; las fábricas, las tierras, los medios de transporte, las materias primas y los capitales no están en manos de los que

realmente efectúan la producción (obreros y campesinos) sino en manos de un grupo muy reducido de la sociedad, que es el mismo grupo mencionado en el párrafo anterior, que se apropia de los beneficios.

3o.—La producción de todo género de mercancías no se hace con fines de bienestar social, sino con fines de lucro. Pero este insensato afán de beneficios no lo ejercen los productores trabajadores sino precisamente el pequeño grupo constituido por los industriales, comerciantes, terratenientes, latifundistas, banqueros y especuladores.

4o.—Los sistemas bancario y monetario de los países de empresa libre no llenan satisfactoriamente la misión para la cual se supone que deben existir; esto es, el intercambio y las facilidades de crédito para una economía sin fines de lucro, sino que se dedican a la improvisación de riquezas, a la especulación, y, en general, sirven los fines del mencionado grupo expropiador.

5o.—La falta de planeación de la producción, en escala nacional y hasta internacional, hace que ésta se produzca en forma anárquica. No se produce nunca de acuerdo con las necesidades conjuntas del mercado. Nadie sabe lo que producirán los otros en cantidad, calidad y clase de productos.

6o.—La inestabilidad, que es característica del sistema capitalista, hace que fluctúen los precios, la demanda, la oferta.

CAPITULO CUARTO

CONSECUENCIAS DE LA DESOCUPACION

Consecuencias económicas.—Consecuencias políticas.
—La seguridad económica y el incentivo.—Conse-
cuencias sociales.—Consecuencias familiares.—Conse-
cuencias morales.—Consecuencias religiosas.—Plano
de inferioridad en que quedan los desocupados.

CONSECUENCIAS DE LA DESOCUPACION.

Consecuencias Económicas.—La desocupación tiene consecuencias serias en los que la sufren así como en aquellos que de ellos dependen. La primera consecuencia es la falta de los ingresos ordinarios por razón de salarios.

En el mercado todo abunda a precios bajos en la depresión, pero ni así le es posible al desocupado obtenerlo para su consumo, ya que no tiene ingresos o si los tiene son muy escasos. La esposa, los hijos y el mismo trabajador se enfrentan con angustia al grave problema de que no hay qué comer ni con qué comprar lo indispensable para alimentarse. Los bancos no le facilitan crédito, los particulares que poseen dinero ahora lo atesoran y no lo prestan.

Además, el trabajador jefe de familia no posee ninguna garantía con qué responder por préstamos. Su antiguo patrón tiene sus propios problemas económicos acaso serios, pues ha tenido que parar su producción y liquidar sus deudas bancarias y particulares o tal vez está en quiebra. Aún sin estas circunstancias el patrón no le prestará nada a sus antiguos trabajadores. El que ellos ahora estén sufriendo hambre no es problema que él se considere obligado a resolver. El trabajador desocupado no tiene ya para pagar la renta y es lanzado de su vivienda. No hay dinero para ropa, diversiones o medicinas. Esta es la situación económica de los desocupados desde el primer momento. Qué hará para supervivir él y su familia?

Consecuencias Políticas.—Los trabajadores se ven compelidos a pedir ayuda al gobierno, o a la caridad pública. Hubo un tiempo (la primera mitad del Siglo XIX) en que los desocupados vivían de la caridad pública a base de limosna; en la segunda mitad de ese siglo ya se organizó la ayuda oficial, la protección del gobierno al desempleo, mediante la organización de trabajos de ayuda, obras públicas, colonias de desocupados, etc.

Los obreros o jornaleros reciben ayuda del gobierno, aunque no inmediatamente que quedan cesantes. Las enormes colas de cesados reciben algo de comer y beber, en tanto que se organizan los trabajos públicos. Luego, al estar trabajando, en las obras pú-

blicas comienzan a recibir salarios reducidos, siempre menores que los que percibían en tiempos de auge. No obstante cuando esto sucede, ya han tenido que sufrir mucho por las privaciones, enfermedades, etc. Las consecuencias pueden ser que los trabajadores, vayan perdiendo la confianza en las autoridades gubernamentales, bancarias, industriales, etc., porque se dan cuenta de que no son capaces de evitar las crisis, que el desempleo, se repite, con las crisis, periódicamente, cuando ya comenzaban a estar mejor; que mientras vagan desocupados por las calles y ciudades del país, no importa cuál sea, en busca de trabajo o alimento, los gobiernos permiten que se destruyan los víveres y las mercancías que les están haciendo falta. Se pierde también la fé en sus gobiernos cuando se dan cuenta de que, en muchos casos, en las esferas sociales se espera dar fin al desempleo mediante la guerra, convirtiendo a los antes laboriosos trabajadores, ahora desempleados, en los futuros soldados.

Perdida la confianza y la fe en un gobierno, pues los trabajadores, que se dan cuenta de que en algunas ocasiones el gobierno se preocupa más por los capitalistas de todos los matices que por los obreros, éstos comienzan a desobedecer a las autoridades, a ver con indiferencia a las leyes (éstas ya no adecuadas a la situación en que se vive); comienzan a organizarse las manifestaciones de protesta, las marchas de hambre; y sí, como sucede en diversas ocasiones en la historia de los países, el gobierno ataca a los trabajadores que demandan trabajo o salarios que les permitan comer, balanceándolos o atacándolos con gases lagrimosos, apaleándolos o encarcelándolos los obreros comienzan a pensar que una revolución armada contra el gobierno que así procede, sería la única solución a tantas desventuras.

La Seguridad Económica y el Incentivo.—La seguridad económica está en pugna con el incentivo. En el sistema capitalista, dice Lester, “muchos de los problemas económicos de la mano de obra surgen del conflicto entre los intereses y los deseos. Y esto es porque este sistema está basado en las compras y ventas indi-

viduales en el mercado". Según el método dialéctico materialista, no sólo el capitalismo, sino también los sistemas económicos que lo precedieron, esto es, la esclavitud y el feudalismo, adolecieron profundamente de este conflicto de intereses en la sociedad.

Mientras ha habido y sigue habiendo una clase privilegiada, dominadora y poseedora de todos los medios de producción, y otra no importa que se haya llamado de esclavos, siervos o asalariados, desposeídos de esos medios de producción, hubo y seguirá habiendo inseguridad económica.

Mientras la producción, como sucede actualmente en el sistema de empresa libre, sea colectiva, de carácter socializado y los beneficios sean apropiados individualmente por los que detentan los medios de producción, hubo antes, hay actualmente y continuará habiendo cada día en forma frecuente mayor inseguridad económica y menos incentivo para la mano de obra asalariada.

El mismo Lester, que es, quien lo duda, un economista burgués insospechable de ideas "exóticas" y decidido defensor de las ideas del sistema de empresa libre o liberales, nos dice lo siguiente: "En una civilización de negocios, de mercancías, (se refiere a la civilización occidental, es decir, al sistema capitalista), movida por el egoísmo individual, los intereses privados están a menudo, en conflicto con los objetivos sociales; el beneficio personal puede desarrollarse a expensas del bienestar humano y de los valores sociales; la libertad de gastar o no gastar el dinero puede resultar en desocupación y en inseguridad económica (yo agregaría: social y política) para los trabajadores.

Consecuencias Sociales.—Las diferencias que en todo tiempo y lugar se han manifestado, especialmente en un sistema en donde el hombre no es nada y el dinero lo es todo, se agudizan en los tiempos de crisis, en donde los trabajadores desocupados quedan sin nada, excepto sus miserias aumentadas, y en cambio los potentados de ayer que todo lo tienen y lo poseen son ahora más ricos que antes, después de haber acumulado los enormes beneficios del pasado auge.

Consecuencias familiares.—En estas condiciones la familia se desintegra al faltar los ingresos del jefe de ella. Antes que morir de hambre, los niños, que ya tuvieron que abandonar la escuela, salen a buscar trabajo; la esposa va a ver también a dónde encuentra un poco de pan y de medicinas y si no encuentra trabajo, como es lo probable, pedirá limosna antes que dejar que sus hijos pasen hambre. Vagarán todos ellos dispersos por el país. Alguien puede morir en estas terribles aventuras. Otros ya trabajan pero lejos del lugar en donde estuvo su hogar. Los niños ya no volverán más a la escuela. La integridad, el honor, la alegría, la armonía del hogar de ayer pueden ser cosas del pasado.

Consecuencias morales.—Queremos pedirle moral a un desocupado que ha visto faltarle todo, que ha contemplado la desintegración de su hogar, que vaga solo por todas partes vendiendo su fuerza de trabajo que nadie acepta; que lo mismo que sus abuelos y sus padres ha sido víctima de pasadas crisis que ahora se repiten y que parecen no terminar nunca; que estas desgracias sociales no parecen azotar a todos por igual sino sólo a sus compañeros de trabajo, los obreros, campesinos y pequeños burgueses, al mismo tiempo que otros grupos sociales gozan de comodidades, bienestar y salud. La moral se pierde como cualquier otra prenda. Se ve con ojos de odio al potentado. ¿Acaso no el perro y el caballo de su patrón están bien atendidos, bien alimentados, bajo techo y con servidumbre, en los precisos momentos en que al hombre, factor de producción, le falta el ingreso, y, en consecuencia, le falta todo? Qué pueden importarle ya al infeliz desecho humano que es el hombre desocupado, los miramientos, las buenas maneras o el saludo respetuoso, etc., etc.

Consecuencias Religiosas.—Sabían los desocupados que según el catecismo, según las prédicas de sus sacerdotes, según las enseñanzas religiosas de sus padres, nada sucede en este mundo sin la voluntad de Dios; que todo lo que sufrimos y todo lo que otros están gozando al mismo tiempo son sus designios, es su santa voluntad. Las crisis económicas se suceden periódicamente cada ocho o diez años en el sistema capitalista porque El así lo ha determi-

nado; y el fantasma del desempleo recae siempre sobre sus humildes ovejas los obreros y los campesinos porque así lo quiere el Señor. No se mueve la hoja del árbol sin su santísima voluntad. Y su voluntad es y ha sido y parece que seguirá siendo que durante las crisis toda la miseria y todas las desgracias recaigan principalmente sobre los asalariados. Los sacerdotes entre tanto continúan predicando acerca de la benevolencia de Nuestro Señor y aconsejan la humildad, la sumisión y la esperanza en una vida mejor, después de la muerte.

Después de todo ésto, los trabajadores desocupados, no necesitan ser sabios para notar que su sacerdote no les explique por qué Dios permite que ellos sufran tanto al mismo tiempo que otros, sus explotadores, poseen tanto y gozan de toda comodidad. Por qué el Señor, que desea todo el bien posible para sus humildes ovejas los trabajadores, permite que se organicen los grandes monopolios que causan las desgracias sociales de la humanidad actual, que desencadenan guerras en donde mueren millones de trabajadores (30.000,000 en la última) para que dichos monopolios tengan más tierras, más mercados, más asalariados y al mismo tiempo quitarse de encima la molestia que les significan los impertinentes desocupados?

De este modo, muchos cesantes pierden la fe religiosa, se vuelven descreídos, piensan que sus sacerdotes tienen, en realidad, otra misión distinta: apaciguar a las masas de modernos esclavos asalariados para que no luchen en contra de sus explotadores. Comienzan a pensar que en la tierra su felicidad y bienestar social no dependen sino de los trabajadores mismos.

Plano de Inferioridad en que quedan los Desocupados.—

La influencia selectiva del carácter personal constituye uno de los factores dominantes de la situación. Cada empresario, donde pueda escoger, despide a los obreros menos satisfactorios y conserva los más eficientes. En cada industria organizada los trabajadores más regulares y más eficientes tienen que pagar por aquellos menos eficientes y menos regulares. Casi inevitablemente nos dice Beveridge, la irregularidad del empleo influye sobre los asalariados. El

resultado neto en que los desempleados en todo momento, aunque entre ellos pueden incluirse hombres de cada grado, están en conjunto, por debajo del nivel general, en las cualidades de eficiencia industrial. Esto no quiere decir que el conjunto de ellos sea desempleable. No son ni inútiles ni viciosos. Son sencillamente, dice el autor citado, menos competentes, menos industriosos, menos benignos o menos regulares que sus compañeros que han podido conservar su empleo.

El distinguido tratadista que hemos nombrado es muy optimista; parece no haber tomado en cuenta que el hombre o mujer desocupados, entre más dure sin trabajo y entre más miserias y calamidades haya sufrido, no puede volver a ser lo que fue antes de ser despedido, puesto que el medio está influyendo fuertemente, tanto en la estructura física como intelectual y moral de él y de su propia familia. Todo desviene, todo está cambiando continuamente; pero según son las influencias que nos moldean así son las huellas más o menos profundas que nos dejan; y de la misma manera que un hombre con éxito, en la vida, sujeto a influencias favorables y saludables tanto económicas como de otra índole, se vuelve optimista y con fe en el porvenir, asimismo, existen todas las razones para pensar que un ente humano expuesto a todas las consecuencias de una crisis económica, por fuerza ha de volverse pesimista, descreído, duro, incapaz para adaptarse suavemente a las condiciones nuevas de un engranaje productivo y social del que ahora es desecho y víctima. Y por algo es cada día mayor el número de ese ejército mundial de descreídos que confían en que volverán a ser hombres y mujeres dignos de aprecio y no mercancías, en que serán ellos considerados como el tesoro máspreciado de la humanidad, muy por sobre las materias primas, las máquinas, los vehículos y el dinero. Pero esos hombres y esas mujeres (hoy mano de obra en desecho), saben que para eso es necesario que cambien profundamente las condiciones de la producción y que los objetivos de la misma no sean de lucro sino de bienestar social.

CAPITULO QUINTO

CLASIFICACION DE LAS CAUSAS DE LA

DESOCUPACION

Desocupación Ocasional.—Desocupación de Temporal.—Desocupación Tecnológica.—Desocupación Normal.—Desocupación Cíclica.—Clasificación de los tipos de Desempleo en economías poco desarrolladas:—
a) Cíclica ; b) Estructural ; y, c) De fomento.

CLASIFICACION DE LAS CAUSAS DE LA DESOCUPACION.—Si bien un individuo que se encuentra involuntariamente desocupado puede no sentirse preocupado con las causas de su situación personal, es conveniente para los fines de análisis, clasificar la desocupación sobre la base de las causas particulares de este fenómeno. Analizaremos en primer lugar, los principales tipos de desempleo que se presentan en países de economías altamente desarrolladas, y en segundo, trataremos de algunos problemas de subempleo que surgen principalmente en economías poco desarrolladas como consecuencia de deficiencias no de la demanda efectiva sino de la oferta de medios de **producción**

La desocupación en economías altamente desarrolladas ha sido clasificada en cinco tipos principales, aun cuando es posible subdividirlos en grupos menores, como ser: la desocupación ocasional, de temporada; tecnológica; normal y cíclica. (15)

Desocupación Ocasional.—Esta es debida a condiciones que requieren el empleo de trabajadores a intervalos breves e irregulares. Esta se refleja mejor en el empleo de estibadores. En este ramo cada patrono tiende a ligar ciertos obreros a sus empresas, y éstos, naturalmente, tienden a regresar a los lugares donde creen que sus oportunidades de empleo son mayores como resultado de ello, cada patrono tiende a instituir una reserva de trabajo separada y excesiva. La separación de patronos en mercados de trabajo por Distrito, la falta de conocimiento, y la escasa fluidez de trabajo,

15).—Philip Taft. "Problemas Económicos". Editorial Intercontinental, S.A. Págs. 50 y sigs.

son las causas de la desocupación ocasional. La demanda de trabajadores en las industrias que emplean a trabajadores ocasionales, es esporádica e intermitente. Esas industrias se hayan sujetas a fluctuaciones de actividad, superimpuestas a los cambios comunes de todas las industrias, que pueden ser ya sea por temporada, cíclicos y seculares. En la industria de carga y descarga de barcos, "a causa del máximo de fuerzas requeridas para llevar la exigencia usual de cargar y descargar los navíos en el mínimo de tiempo, y a raíz de la irregularidad de la salida de dichos barcos, el trabajo se contrata por lo común sólo para tareas concretas. Semejante disolución y reconstitución constante de los trabajadores de determinados patronos, conduce inevitablemente a una intensa competencia para los empleados, provoca exceso de personal y proporciona acceso fácil a esa industria a desocupados procedentes de otras industrias" (16) como resultado de ello, hay un número excesivo de trabajadores que se entregan a ciertos empleos e industrias, aun cuando algunos de ellos son sólo capaces de procurarse ocupación intermitente.

"La tendencia a mantener una excesiva reserva de trabajo varía entre una industria y otra, según el número de patronos, la cantidad de puertos disponibles y los sistemas de contratación". (17)

El remedio para el trabajo ocasional consiste en "reemplazar las reservas estancadas en los semiempleados, formados en las industrias ocasionales, por grandes cuerpos móviles de hombres adecuadamente empleados unas veces en un sitio y otras en otro". (18)

Los planes para eliminar el empleo ocasional, han tenido buen éxito en algunas partes del mundo. En el campo de los estibadores se han establecido sistemas portuarios de registro de trabajadores disponibles, limitados a las necesidades normales de

16).—Marvel Keller. "Descasualization of Longshore Work" in San Francisco". Citado por Philipt Taft, pág. 52-53.

17).—W. H. Beveridge, "Pleno Empleo en una Sociedad Libre", Pág. 45, Citado por Philipt Taft, Pág. 53.

18).—Ibidem. Página 45. Citado por P. T. Pág. 53.

trabajo que haya en el puerto. Los patronos obtienen sus trabajadores en dicho registro, planes de este género fueron establecidos en Hamburgo (Alemania), y en otros puertos del continente Europeo, en los de Londres y Liverpool, y en los de las costas del Pacífico, de los Estados Unidos. Todos esos planes tienen como finalidad la eliminación o la reducción de la desocupación nacional al dividir al máximo grado el trabajo disponible entre los trabajadores registrados. Durante la segunda guerra mundial el gobierno inglés garantizó un mínimo de ingresos semanales a las cuadrillas de estibadores, bajo la condición de que serían empleados en distintos puestos.

La desocupación por temporada.—Los cambios por temporadas en los empleos, constituyen aquellas variaciones que tienden a presentarse cada año con regularidad. Las industrias muestran considerables diferencias en sus movimientos por temporadas. Ni el molde, ni la amplitud de las fluctuaciones son los mismos en todas las industrias.

El ascenso y el descenso en la actividad de los empleos puede ser debido a los cambios, ya sea: del tiempo, sociales, o simplemente a cambios de costumbre.

La agricultura constituye el mejor ejemplo de una ocupación cuyos períodos de actividad están determinados en parte por las condiciones atmosféricas. También hay otras industrias igualmente afectadas por esa causa, aunque no al mismo grado. La industria naviera, la pesca, la explotación de canteras y la construcción, trabajan con grandes dificultades durante los meses de invierno. Todas esas son ocupaciones al aire libre y, a pesar de los adelantos logrados en estos últimos años, resultan más fáciles en unas estaciones del año que en otras. La desocupación por temporada en otros productos puede ser originada por cambios en la demanda de los consumidores. Así, el carbón y el hielo se venden en épocas distintas del año. La venta de refrescos aumenta durante el verano. Los impermeables y el calzado de caucho se compran en el otoño, en previsión del tiempo húmedo, pero la ropa de deportes se vende más fácilmente en la primavera y en el verano.

Sin embargo, el clima no es el único factor en los cambios por temporada. La demanda de artículos está también influida por ciertas fiestas, por la apertura y cierre del curso escolar, y por épocas de compra, tales como la navidad, la pascua y los meses nupciales. Las industrias que proveen tales necesidades, tienen, por lo tanto, que ajustar sus actividades a dichos cambios. Todas las industrias a las que afectan los cambios de estación no están sujetas a cambios uniformes, ni en carácter ni en amplitud. Mientras en unas industrias el factor "estación" constituye un acontecimiento regular cada año, otras pueden ser alteradas por distintas circunstancias. Normalmente existe en cada rama del comercio un núcleo de trabajadores permanentes. En algunas industrias, ese grupo constituye la gran mayoría de los empleados, en cambio, en otras la constituye sólo una pequeña fracción de trabajadores. Sumado a ese núcleo, cada rama del comercio y de la industria tiene agregado por lo general un caudal de trabajadores lo suficientemente grande como para satisfacer las máximas demandas normales de trabajo. Durante los períodos de expansión esos trabajadores se encuentran listos para ocupar de inmediato los puestos en los bancos de trabajo y en las máquinas, con el fin de satisfacer los pedidos extraordinarios. Cuando el apuro ya ha pasado, esos trabajadores son despedidos. Esta reserva de trabajo se encuentra en muchas industrias y constituye un caudal de trabajadores empleados en forma regular y ocasional.

La creciente importancia de las modas, especialmente en las industrias que producen ropa femenina, constituye otra causa de desocupación por estación. La preocupación por la moda. Limitada antes a los consumidores de artículos de alta calidad, se extendió a todos los grupos sociales, mediante la amplia difusión de revistas populares y de películas cinematográficas. La creación del rayón y de otras fibras sintéticas ha permitido que sea económico, y técnicamente posible, al satisfacer las demandas populares en materia de modas. Los fabricantes en consecuencia, tienen que esperar y ver las reacciones del público ante sus modelos, antes de lanzarse a producirlos en gran escala. Y ese período de espera tiende a reducir y a concentrar la temporada en sólo unos cuantos meses.

El problema de la temporada en una industria, induce con frecuencia a establecer un procedimiento en las industrias subsidiarias. La gravedad de esta circunstancia dependerá de la proporción del total de producción que adquiera una industria de la otra, a consecuencia de que la industria de la construcción reduce sus operaciones en determinadas épocas del año. Las casas que suministran materiales de construcción, probablemente realizan menores negocios. Suelen asimismo, verse afectadas las fundiciones de acero, las fábricas de ladrillo y otras manufacturas dedicadas a producir materiales de construcción.

En algunas ocasiones se ha sostenido que los trabajadores por temporada reciben salarios más altos, a causa del riesgo de desocupación que tienen que afrontar. No es muy posible que exista en realidad una situación de esa naturaleza, ya que los trabajadores tienen períodos de inactividad de diversa amplitud, incluso dentro del mismo ramo del comercio por temporadas. Además, la incidencia de la desocupación por temporadas puede afectar sólo a un pequeño grupo dentro de una industria o ramo del comercio. No sería, pues, posible ni necesario, pagar a esos trabajadores un salario más elevado que el promedio que se paga a trabajadores de capacidad y experiencia similares, aún cuando el factor de la estación pueda afectar las reservas de trabajo, y por tanto, los salarios. Pero las empresas no podrían poner en práctica fácilmente una discriminación semejante en los salarios pagados a trabajadores permanentes, y a los que se paga a los que son despedidos durante las épocas del descenso de temporada, los que, probablemente sean los menos eficientes, o los que cuentan con menor antigüedad.

.. Desocupación Tecnológica.—Este tipo de desocupación es el resultado de la instalación de maquinaria para ahorrar mano de obra, o bien de la introducción de una técnica administrativa que hace posible que determinada labor sea realizada por menor número de obreros. La desocupación tecnológica es consecuencia de la naturaleza dinámica de la sociedad económica moderna, subproducto del progreso técnico. No es necesario que la desocupación

afecte directamente a aquellos que trabajan en los puestos en los cuales haya sido introducido un dispositivo nuevo, o una nueva técnica. Un cambio de este tipo puede de hecho aumentar el número de trabajadores en una fábrica determinada.

Puede ocurrir sin embargo, que a consecuencia de los cambios, resulte necesario realizar despido de trabajadores en las fábricas de los competidores, con el resultado de un aumento neto en el desempleo. La invención de una máquina puede así mejorar la posición competitiva de una empresa. El cambio tecnológico se ve representado en la creación de nuevos productos, llevando así a la industria ya sea a una expansión o a un descenso en ciertos puntos. Algunas clases de cambios técnicos pueden acarrear consigo aumento de empleo, sin provocar por ello el desplazamiento de los trabajadores. El telégrafo y el teléfono, la cámara fotográfica y la radio, son ejemplos de tipos de cambios técnicos que crean trabajo. El desarrollo tecnológico ocurre constantemente, no provocando en su mayoría el aumento de la desocupación. Sin embargo, aunque no se produzca descenso de empleos, puede ocurrir que queden desocupados algunos trabajadores, a raíz de que la empresa para la cual trabajan se ha retrasado en la introducción de cambios técnicos, y sea como consecuencia de falta de visión, de voluntad o de capital.

El desarrollo técnico puede crear productos nuevos en reemplazo de los ya existentes. Esto puede producir sobre la desocupación efectos favorables o desfavorables según la demanda existente del producto desplazado. La falta de empleo en las industrias antiguas puede quedar más que compensada con el aumento que ofrecen las industrias. Hay otra clase de cambios técnicos que originan una mayor producción de los mismos artículos, de otros similares y de servicios. Entran en esa categoría, la sustitución de los telares a mano por telares mecánicos, la introducción de maquinaria automática, y el aumento de potencia de arrastre de las locomotoras.

El progreso tecnológico ha traído consigo grandes aumentos en la producción, y ha sido responsable en alto grado del aumento del nivel de vida del hombre moderno. No obstante, encontramos

un gran resentimiento contra la maquinaria desde los comienzos mismos de la industria mecánica moderna. A principios del Siglo XIX en Inglaterra, los "Luddites o destructores de máquinas", trataron de destruir la maquinaria textil que acababa de ser inventada y que los estaba privando del pan cotidiano. Siempre que existiera mucha desocupación surgía allí el resentimiento contra el uso de las máquinas. Se ha reconocido que el alto nivel de vida en Estados Unidos obedece directamente al continuo y constante progreso técnico, típico de este país. Por lo general se reconoce que sólo los métodos mejorados, que disminuyen el trabajo, pueden elevar el nivel de vida de las grandes masas de población.

Cabe decir, que se acepta en gran parte la opinión de la mayoría de los tratadistas, que los cambios tecnológicos no pueden por sí solos ser la causa de la desocupación en gran escala.

El cambio tecnológico significa la introducción de maquinarias que ahorran mano de obra, que reajustan en alguna forma el trabajo, que crean cambios en la entrada y salida de materiales o en los sistemas de trabajo, así también como la sustitución por nuevos materiales y combustibles, y la mayor economía en su empleo, mejoras en la calidad del producto, o el desplazamiento de un producto o material antiguo por otro nuevo.

No siempre puede predecirse el efecto del cambio tecnológico en la existencia de empleos. Es preciso reconocer en primer lugar, que no todas las innovaciones para economizar mano de obra provocan un desplazamiento definitivo de la mano de obra. Al reducir los costos, los cambios tecnológicos pueden, en realidad, elevar la cantidad de empleos disponibles, incluso para los que trabajan en la industria en la cual fue introducido ese cambio. La técnica mejorada puede estimular la demanda del producto, aumentando así su producción y por tanto los empleos. Un cambio tecnológico también puede fortalecer la posición competidora de la fábrica que lo introdujo, y el desplazamiento de trabajadores podrá tener lugar en las fábricas competidoras. También hay situaciones en las que un cambio tecnológico estimula una especialidad determinada, suprimiendo el trabajo de dichos obreros en esa industria.

Parece existir un acuerdo general entre los tratadistas, que no es muy frecuente la desocupación tecnológica como fenómeno permanente, en el sentido de que aquellos que quedan desplazados ya no encuentran nuevo empleo. Esto no quiere decir que se niegue que el desplazamiento de trabajadores por maquinarias resulte grave en ciertos tipos de trabajo. Puede acarrear la pérdida de habilidad, el traslado de otra localidad, o una disminución del grado de aptitud y por lo general también trae consigo un cierto grado de desocupación. También, puede llevar a la creación de zonas estancadas con un gran número de desocupados crónicos a causa de la falta de actividad de los mismos.

El peso del progreso técnico no cae en igual proporción sobre las fuerzas trabajadoras, los negocios y las zonas. Pocas personas se mostrarán inclinadas a renunciar a las ganancias logradas mediante el progreso técnico, a cambio de la seguridad que pudiese surgir de una **industria** estática. Los que pagan una contribución por beneficios sociales descables, sin embargo, también tienen derecho a alguna consideración. Los trabajadores desplazados e inactivos pueden obtener succión por desocupación durante un cierto período, pero, asimismo, sufren una severa pérdida de ingreso, a menos que sean reabsorbidos por otras empresas o industrias. No obstante, la condición general del comercio determina hasta cierto punto la gravedad del efecto de un cambio técnico. Durante los períodos de expansión, el trabajador desplazado puede ser reabsorbido rápidamente en la industria, con salarios favorables. Durante un período de depresión o estancamiento, esa reabsorción puede ser más lenta y la desocupación más grave.

Incluso en la O.I.T. en el Informe del Director General del año de 1950 dice:

“¿En qué medida, la seguridad de los trabajadores es compatible con una productividad impulsada a su grado más elevado? Si por seguridad uno entiende solamente la garantía dada al trabajador de que no perderá jamás el empleo que ocupa en ese momento, las dos nociones son evidentemente incompatibles.

“Una economía altamente productiva es una economía que res-

ponde rápidamente y de una manera efectiva a los cambios que intervienen en las necesidades y en la situación de la oferta y de la producción; es una economía en la cual los recursos surgen y pasan de una industria a otra y de una profesión a otra, cuya productividad puede aumentar o disminuir; es una economía que busca el mejoramiento de las técnicas de producción y de dirección y las aplica a todos los dominios posibles. En síntesis, una economía altamente productiva es una economía esencialmente dinámica. Una economía que ofreciera la seguridad de un empleo continuo a todos los trabajadores en el lugar que ocupan en un momento dado, sería una economía estática en grado extremo. No obstante, si por seguridad se entiende que la sociedad continuará sin duda teniendo necesidad, a cambio de remuneración pagada, de los servicios de todos aquellos que contribuyen a la producción y que buscará que aquellos trabajadores que no pueden mantenerse en sus empleos en un momento dado, sean partícipes, en alguna otra forma de la actividad económica, las dos naciones, lejos de ser incompatibles, están estrechamente ligadas. De hecho la seguridad, tomada en este sentido, se convierte en uno de los factores máximos de la productividad". (19)

Puede concluirse de esto que, dado un suficiente volumen de inversiones, el cambio tecnológico, si bien puede afectar individualmente en forma adversa, no puede causar grave desocupación.

Desocupación Normal.—Esta obedece a que en la sociedad industrial las reservas de trabajo exceden normalmente a la demanda de trabajadores. El cambio normal de personal, así como las demandas desproporcionadas de trabajo por parte de las empresas conducen a un cierto grado de desocupación. El desempleo en algunas de las industrias pueden ocasionar una desocupación normal. También puede provocarla el traslado de una industria desde una zona del país a otra. Esas zonas, industriales al igual que otras, declinan a consecuencia del agotamiento de materiales, como

19).—O.I.T. La Campaña contra el Desempleo, Ginebra 1950.

por ejemplo en las zonas madereras y mineras, donde los recursos naturales ya se han agotado, o bien ya no pueden ser aprovechados en forma beneficiosa. En las épocas en que reina buena actividad comercial, es más fácil para los trabajadores abandonar la zona donde la actividad económica desciende, y cambiarse a otra más activa. Se ha comprobado, sin embargo, que existen muchas dificultades de orden personal o de otros tipos para el traslado de residencia de los trabajadores.

Para William Beveridge, el desempleo normal es aquel que, "existe en una economía cuya población desocupada es inferior al 3% del total de la población económicamente activa. Este desempleo se origina porque la economía es un mecanismo dinámico y por tanto constantemente cambiante". (20)

Desocupación Cíclica.—Hay una gran proporción de desocupación que obedece a los cambios cíclicos del comercio. Se han observado considerables diferencias de actividad comercial y de empleo de un año a otro. En los años en que los negocios están en alza o se hayan en un alto nivel, las cifras de desocupación son bajas, mientras que en los que la actividad comercial desciende también baja la abundancia de empleos.

A efecto de entrar al análisis de la clasificación que se presenta en países de economías poco desarrolladas, cabe hacer la aclaración de que esto no significa que estas clases de desocupación que enseguida estudiaremos, no existan en economías altamente desarrolladas, sino simplemente que, en éstas, el problema principal es el de utilizar más eficientemente los recursos humanos existentes, eliminando en el mayor grado posible su empleo improductivo.

Con esta advertencia, estimo conveniente considerar solamente aquellos tipos de desempleo que corresponden o pueden corresponder a nuestro grado de desarrollo económico.

20).—W. H. Beveridge. Op. cit. p. 225.

Para los fines de esta exposición el subempleo se clasifica en: Cíclico (disfrazado), Estructural (oculto) y de Fomento. (21)

El subempleo ha sido definido como "aquella situación en la que la transferencia de cierta cantidad de factor trabajo a otros usos no disminuiría sensiblemente el producto de donde se tomó" (22) Es decir, la productividad marginal de dichas unidades de factor trabajo en su empleo original es cero o muy cercana a cero.

El desempleo Cíclico aparece en economías primarias de exportación cuando la demanda externa descende. Su magnitud es función directa de la importancia que el comercio exterior tenga en el país y de su grado de conexión con el sector interno .

La subocupación disfrazada será mayor cuanto más importante sea la economía de subsistencia que generalmente absorbe el excedente de mano de obra y que sirve de amortiguador a las fluctuaciones cíclicas y a la demanda externa. La desocupación abierta será mayor mientras menor sea el sector de economía de subsistencia.

Los otros dos tipos de subempleo, que son los más importantes en las economías poco desarrolladas, se deben principalmente a la falta de equipo productivo. El subempleo estructural, conocido como oculto ha sido un fenómeno crónico en los sectores primarios de estas economías atrasadas y, paradójicamente, se agudiza con la introducción de nuevas técnicas en las actividades primarias, cuando otros sectores de la economía no se están expandiendo en armonía. Se refleja en el deseo de trabajar, a las tasas vigentes de salarios, de millares de trabajadores, generalmente agrícolas, y de mujeres de casa, quienes, sin embargo, carecen de empleo regular la mayor parte de las horas hábiles de trabajo del año. Esto constituye un grave desperdicio de recursos humanos.

21).—“La subocupación en las economías poco desarrolladas”. Alfredo Navarrete, Jr. e Ifigenia M. de Navarrete. Ediciones UNAM. 1953, pág. 629 y sgs.
22).—Alfredo Navarrete e Ifigenia M. de Navarrete. Op. cit. p. 629.

La otra clase de subempleo que aparece en las economías primarias en proceso de desarrollo es el que se llamará de fomento, ya que surge en períodos no de depresión sino de expansión económica, y se debe a la incapacidad del capital y de los demás bienes complementarios de producción para aumentar al mismo ritmo que la oferta de trabajo en las actividades secundarias y terciarias. Esta clase de subempleo se agudiza con la afirmación deficitaria de los programas de fomento y la resultante inflación que intensifica la transferencia de trabajadores del campo y a la ciudad que llegan a sobrepoblar la oferta de trabajo, frente a una oferta limitada de otros recursos complementarios de producción, y que se ven obligados a adoptar ocupaciones de productividad ínfima.

Se toman, por ejemplo, vendedores ambulantes de todas clases de bienes y servicios que requieren una dotación mínima de capital (frutas, chicles y cigarros, billetes de lotería, cuidadores de automóviles, limpiadores de calzado, mozos, voceadores, tenderos, cargadores, etc.).

Lo curioso de este tipo de subempleo de fomento es que se alimenta constantemente de las amplias reservas de subocupación oculta que existen en el campo. El subempleo de fomento es muy reducido en las modernas ciudades de las grandes economías industriales, aun cuando ha sido mayor en épocas de crecimiento rápido.

Estos dos últimos tipos de subempleo mencionados, el Estructural y el de Fomento, son los más manifiestos en las economías poco desarrolladas o en proceso de desarrollo. Su origen se debe a una serie de causas entre las cuales se encuentra en forma predominante, ya que a ella concurren los demás, la deficiencia de medios de inversión para provocar medios de producción.

Del análisis anterior se desprende que una política positiva para combatir la subocupación (Disfrazada, Oculta y de Fomento) en las economías poco desarrolladas requiere una corriente de gastos de inversión a una tasa y composición adecuados para ahorrer el subempleo neto anual que surja, al mismo tiempo que

aumenta la productividad media del factor trabajo, por medio de una mayor oferta de bienes de capital, materias primas y otros recursos complementarios (incluyendo entrenamiento y educación técnica). En este caso, los programas de inversión se transforman en una arma fundamental una política de empleo.

En suma, la política más efectiva contra el subempleo es la de mantener un ritmo adecuado de inversión productiva equilibrada entre los diferentes sectores de la economía con un aumento moderado de precios, a niveles plenos de ocupación productivas y creciente de producción nacional e ingreso real per cápita.

CAPITULO SEXTO

EL DESEMPLEO EN MEXICO

Consideraciones.—Magnitud de la desocupación.—Cálculos sobre el desempleo.—Quiénes son los desempleados.—Ocupaciones e industrias de los desempleados.—El desempleo en las familias en las que hay varios trabajadores.

EL DESEMPLEO EN MEXICO

Consideraciones generales:—México figura entre los países latinoamericanos que han logrado un crecimiento más rápido y continuado, no obstante ello, presenta graves distorsiones estructurales cuya corrección exige políticas vigorosas que aceleren la formación de capital y que establezcan las bases necesarias para superar la irracionalidad de la economía y la notoria inequidad en la distribución del ingreso.

“Puede estimarse —señala Gloria González Salazar (23) que en la próxima década, si hemos de atenernos a las tendencias pre-
visibles, tocará a México vivir la época más difícil de su desarrollo económico, pues requerirá de un mayor crecimiento hacia adentro para lograr aumentar sostenidamente el ingreso real y para enfrentar inestabilidades internas originadas por presiones inflacionarias y, sobre todo, por el desequilibrio externo resultante de la contracción de los mercados exteriores o sea, que se ofrecen conjuntamente perspectivas desfavorables constantes derivadas de las condiciones del mercado interno y del desequilibrio externo.

De esta manera se presenta la exigencia de formular una política agresiva de fomento de la exportación manufacturera y del incremento y diversificación de la producción para el consumo interno, sobre bases técnicas más adecuadas y con una composición de mayor efecto dinámico que las que hasta ahora persisten, al par que se luche por racionalizar los gastos conspicuos de los mexicanos tanto en el país, como en el extranjero”.

23).—Gloria González Salazar. “Problemas de la Mano de Obra en México”. U.N.A.M. México 1971. p. 40.

Como ha ocurrido en otros países de grado evolutivo similar al nuestro, hasta ahora no ha existido en México una política explícita del empleo, sin embargo, es hasta últimas fechas que el Gobierno de México para llevar adelante los objetivos de la política de pleno empleo, se ha preocupado por crear los instrumentos que la hagan posible.

Para ese efecto, la Nueva Ley Federal del Trabajo consagró el derecho al trabajo, como uno de los derechos de todos los ciudadanos mexicanos.

Además, la misma Ley ordena la formación del Servicio Público del Empleo, del que nos ocuparemos más adelante, y anunciaremos, que tiene por objetivo procurar ocupación a los trabajadores, porque se sabe que la desocupación es un problema importante que debe ser atacado permanentemente.

“El Gobierno Federal ha promovido sistemáticamente la ampliación de áreas de riego, con la ayuda técnica al campesino en todas las fases de los procesos productivos y en la comercialización, la oportunidad y facilidad en el otorgamiento de créditos, el establecimiento de Industrias Rurales, la diversificación de cultivos dando preferencia a los de mayores rendimientos; y al iniciarse el presente régimen se han tomado medidas relevantes tendientes a aumentar el empleo y la productividad en las actividades primarias, tales como la creación de un Fideicomiso de Parques Industriales que crearán nuevos polos de desarrollo y descentralizará las actividades secundarias; el establecimiento del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, y la expedición de una nueva Ley Agraria que corrige las deficiencias registradas de la Legislación anterior.

Se han puesto en marcha programas para el desarrollo acelerado de actividades complementarias, generadoras de nuevas oportunidades de empleo, tales como los que se han enfocado al desenvolvimiento de la Pesca e Industrias relativas, a la Silvicultura y Actividades Conexas y otras más.

Adicionalmente el C. Presidente de la República ha dispuesto el levantamiento de un Censo Nacional de Ocupación, que apor-

tará en forma detallada y precisa, el panorama y los niveles existentes de capacitación y remuneración, del cual se derivarán los elementos más completos para la ejecución de los programas de pleno empleo previstos en nuestra Legislación Laboral.

Además de los proyectos emprendidos por el gobierno para combatir el desempleo, se han adoptado planes integrales de Obras Públicas, con el triple propósito de completar la infraestructura nacional, construir nuevos medios de comunicación y desarrollo de regiones antes no incorporadas a los procesos de evolución y de promover ocupación de mano de obra, tanto como resultado de las obras, como por sus efectos multiplicadores en las demás actividades económicas.

Al efecto, se ha planeado la realización de diversas carreteras, la creación de nuevos aeropuertos, el mejoramiento y reestructuración del Sistema Ferrocarrilero, la vigorización del Sistema Agrícola Nacional, con la utilización de nuevas áreas de cultivo, ampliación de la red de almacenes de los productos agrícolas y se continúa la política de pagos, a precios de garantía, en el maíz, trigo y otros granos. Se ha facilitado a los agricultores el acceso a los principales centros de consumo en forma directa, a través de los llamados "Mercados sobre Ruedas". Se han estructurado Comisiones y planes de trabajo para recuperaciones de zonas áridas, como el Plan Huicot (Región Indígena de Huicholes, Tepehuanes y Coras), y ya se preparan planes similares para los Chamulas y Mayas, en los Estados de Chiapas y Yucatán. En relación con la industria, se está aumentando en forma notable la producción de energía eléctrica y electrificando diversas zonas adecuadas para el desarrollo industrial. Se han creado parques industriales y se han dado facilidades de acceso a la tierra a interesados para las nuevas inversiones en esta rama" (24).

24).—Informe que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social rinde en nombre del Gobierno de México a la Secretaría General de la O.E.A. con base en las pautas para la elaboración de los informes nacionales sobre asuntos laborales. México 1971. págs. 6, 7 y sigs.

Los resultados de tal orientación, sin embargo, han sido muy otros, pues como lo evidencia la realidad, las medidas que han favorecido a los estratos altos de la población bajo el supuesto de su contribución al desarrollo de las fuerzas productivas, han derivado, más que a la consecución de dicha finalidad, en el uso dispendioso e irracional del excedente económico.

Mientras que, por otra parte, en la inversión pública tiene un monto importante, pese a su bajo nivel en relación a las necesidades, el gasto social, así como las obras y servicios de infraestructura y sólo existe inversión gubernamental productiva en áreas donde la iniciativa privada no tiene interés.

No obstante que el capital y la capacidad productiva han crecido en los últimos años, México está lejos de ostentar la fisonomía propia de un país desarrollado. Para hacer más explícita esta afirmación basta con señalar un ejemplo, el capital en general es bajo en relación al producto, al volumen de los insumos en las actividades económicas principales y en comparación a los sueldos y salarios por habitante, por empresa y por persona ocupada.

Ahora bien, aunque en México hay una gran penuria de estudios rigurosos sobre el problema ocupacional y las estadísticas disponibles ofrecen pocas bases para efectuar evaluaciones precisas, es posible, con base en algunos indicadores, realizar, como en seguida lo intentamos, estimaciones gruesas, pero expresivas, acerca de la gravedad que ostenta el desempleo en el futuro de México.

Magnitud de la Desocupación.—El problema:—Un gran número de problemas sociales, económicos y políticos son ocasionados por la desocupación. Al no poder mantener a sus ciudadanos empleados, la sociedad sufre la pérdida en la producción y en la riqueza nacional, que con gusto hubieran creado manos bien dispuestas. El no encontrar trabajo acarrea además la pérdida de capacidad, la decadencia de las energías físicas y la merma de la moral entre los desocupados. Crea una clase trabajadora desesperada, dispuesta a escuchar y aceptar las panaceas de aventuras políticas y falsos mesías, e impone a la sociedad la carga de socorrer a los necesitados y menesterosos que no pueden encontrar trabajo.

La reserva de trabajo, o bien la población trabajadora, es determinada en un sentido amplio por generaciones anteriores, excepto que pueden ser modificadas hasta cierto punto, por normas de inmigración y de emigración prevalecientes.

También influyen en las reservas del trabajo las leyes de educación obligatoria, la inclinación al deseo de las mujeres casadas de seguir trabajando en la industria después del matrimonio, y la buena voluntad de los patronos de contratar obreros de mayor edad.

“Como las reservas de trabajo se ven influidas tanto por factores no monetarios como monetarios, no puede establecerse una simple correlación de salarios, ya sea monetarial o real, con el volumen de trabajo en oferta. . .” (25).

Miles de empresas privadas componen la demanda total de trabajo, cada una de dichas empresas pide un tipo concreto de trabajadores, y se ve influida por cierta cantidad de condiciones existentes y previstas, que producen efectos económicos más o menos severos. La esperanza de obtener utilidades, que son de importancia capital para determinar el nivel de actividad económico de una empresa, se encuentra influida a su vez por elementos tales como cambios en la población, en el nivel previsto de ingresos, en las modas, en la dirección de las normas gubernamentales para las compras del concurridor y en las relaciones exteriores. Esos elementos no constituyen de ninguna manera el total de factores que determinan la actividad económica. Aún más, unos cuantos cambios, naturalmente no tienen el mismo efecto en todos los sectores de la economía o en todas las empresas. En consecuencia, el número de obreros que buscan trabajo y la demanda de sus servicios, posiblemente casi siempre se encontrarán desequilibrados.

Siempre existe un grado de desocupación aún bajo las condiciones más favorables de empleo general. El cambio normal de trabajadores puede causar alguna desocupación, pero hasta en las

25).—Philip Taft. Op. cit. p. 75.

condiciones más favorables hay zonas que pueden sufrir un grado de desocupación relativamente importantes, debido al descenso de algunas de sus industrias, o bien de otros factores desfavorables.

El desempleo no se entiende de una manera uniforme sobre las filas de trabajadores. Algunas industrias sufren descensos de temporada; otras, como la industria textil, están sujetas a ciclos breves; y en tercer grupo puede verse afectado gravemente, solo a causa de una depresión cíclica.

El efecto de la desocupación en el trabajador lo determina en gran parte el tiempo que dura dicha desocupación. A menos que la economía se encuentre en una crisis muy grave o que una zona concreta esté sufriendo una considerable pérdida de capacidad de empleo, debida a circunstancias especiales o a la distribución de sus industrias, la desocupación si bien puede ser grave no es de carácter catastrófico para la mayoría de los trabajadores.

Toda desocupación representa una pérdida de ingresos para algunos trabajadores, y una sangría para sus ahorros o sus créditos.

En México, como en general ocurre en Latinoamérica el problema del desempleo tiene una gran magnitud. La notoria insuficiencia de ocupación productiva, es un hecho que salta a la vista, pues si bien no existen datos estadísticos para cuantificarlos en forma rigurosa, así lo ponen de manifiesto, sin que se requiera su contabilización precisa, todos los indicadores disponibles. Por otro lado, muchos de los estudiosos de esta clase de problemas, con base en las tendencias de crecimiento demográfico y de evaluaciones sobre los requerimientos de inversión por cada nuevo trabajador, han formulado proyecciones sobre las necesidades al respecto.

El enfoque de los problemas ocupacionales puede hacerse a distintos niveles y desde diversas perspectivas. De esta manera, resulta válida la consideración en abstracto de los rasgos tipológicos que ostentan los problemas del empleo en el subdesarrollo, de las causas inmediatas que los producen y de los efectos que a su vez proyectan sobre la vida económica y social.

En igual sentido, y en atención a las experiencias de los países más avanzados, aunque no sean equiparables en un sentido absoluto, el fenómeno puede ser visto en relación a los cambios previsibles en la estructura ocupacional, incluyendo sus implicaciones en los requerimientos educativos y de pericias y habilidades para el trabajo. Renglones que asimismo pueden ser evaluados en su magnitud y características, a través de las formas concretas en que se manifiestan en una sociedad determinada.

Cálculos sobre el Desempleo.—La fuerza de trabajo en México está constituida por dos grandes sectores: el industrial y el agrícola. Al primero pertenecen los empleadores, empleados y asalariados y al segundo los trabajadores del campo, que ocupan el mayor porcentaje dentro de la población económicamente activa (alrededor del 39.5%).

El sector industrial lo forman principalmente, las industrias de transformación, servicios, comercio, energía eléctrica, industrias extractivas, industria del petróleo y el sector agrícola por la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza.

De acuerdo con el IX Censo de Población de mil novecientos setenta, la población económicamente activa hace un total de 12,994.392 individuos, de los cuales 10,521.887 son hombres y 2,472.505 son mujeres.

El número de desocupados según la misma fuente fue de . . . 485,982 de las cuales 287,079 son hombres y 198,903 son mujeres. Si llevamos estos números a porcentajes, tendríamos que los desocupados apenas significaron el 3.89% de la población económicamente activa.

El índice de desocupación de acuerdo con estimaciones de la Dirección General de Estudios Económicos y Sociales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tomando a mil novecientos sesenta y seis como año base, evolucionó así: para mil novecientos sesenta y siete en 104.40%, para mil novecientos sesenta y ocho en 106.70%, para mil novecientos sesenta y nueve en 109.11%¹ cientos sesenta y seis mil novecientos sesenta y nueve son estimados

y los de mil novecientos setenta son preliminares del Censo General de Población.

Puede decirse que la tasa media de desocupación es alrededor del cuatro por ciento y que para reducirla deben crearse nuevos empleos por parte de los sectores productivos del país.

“En las actividades económicas, la capacidad de absorción de personal en el ramo agropecuario ha disminuido en los últimos diez años del cuarenta y siete por ciento al treinta y ocho por ciento, es decir, poco menos del uno por ciento anual en promedio. En el mismo lapso, la rama industrial ha aumentado en un cuatro por ciento, es decir, del veintiséis al treinta por ciento en el empleo y el comercio ha subido del veintisiete al treinta y dos por ciento, es decir, el cinco por ciento.

“En mil novecientos setenta —sigue diciendo la misma fuente— la población económicamente activa fue de aproximadamente trece millones de habitantes, de los cuales 5.2 millones se dedica a las actividades primarias incluida la industria extractiva, 2.9 millones a las actividades secundarias y 4.9 millones a las terciarias; asciende aproximadamente a 5 millones el número de trabajadores de subocupación, de los cuales 1 millón es de las ramas industrial y comercial y 4 millones del ramo agropecuario” (26).

Quiénes son los Desempleados.—La busca de trabajo la describen algunos autores como todo esfuerzo para obtener empleo o para establecerse en un negocio o profesión. Añadido a la solici-tación directa, se considerará que una persona busca trabajo si se registra en una oficina de empleos, pública o privada, llena una solicitud en el Departamento de personal de un patrono, o en la oficina de empleos de un sindicato; telefona a patronos en demanda de empleo; publica anuncios en solicitud de trabajo; hace peticiones de empleo por carta, y se procura adiestrarse a fin de estar apto para su oficio.

26).—Informe de la S.T.P.S. Op. cit. ps. 1, 2 y sigs.

Esta definición ha sido objeto de crítica sobre la base de que toda persona despedida temporalmente y que no se encuentra trabajando no debe clasificarse como empleada, incluso en el caso de que la duración de su inactividad sea inferior a treinta días. Parece ser que esta definición que dan los tratadistas tiende a restar importancia a los desempleados en períodos de crecientes reajustes, ya que en esa forma muchos individuos no serían incluidos entre los desempleados, cuando en realidad muchos de esos desempleados temporales están deseosos de encontrar trabajo. En los períodos de empleo creciente o estable los trabajadores reajustados temporalmente tienen probabilidades de ser reintegrados a sus empleos antes de treinta días. Pero tal cosa no es fácil que ocurra en épocas de descenso en la abundancia de trabajo.

Todos los informes disponibles revelan que en los últimos treinta y cinco años el empleo ha crecido con un aparente dinamismo, ya que entre mil novecientos treinta y mil novecientos sesenta y cinco se han incorporado a la actividad 8.027 millones de nuevos trabajadores. Los cambios producidos en la estructura ocupacional por rama de actividad muestran en igual lapso, una marcada tendencia hacia los rasgos que ostentan los perfiles ocupacionales en los países industrializados. Así, un continuo descenso relativo de las actividades agropecuarias y un crecimiento sostenido de la ocupación urbana, aunque las primeras continúan teniendo una alta representación en el conjunto: 54.2% y 51.4% en mil novecientos sesenta y mil novecientos sesenta y cinco, respectivamente.

Estas cifras, sin embargo, exageran las tasas reales de absorción ocupacional, pues en ellas están comprendidas las de todos los subempleados. Un examen más cuidadoso de estos cambios estructurales, que con frecuencia son enfocados desde su perspectiva más optimista, pone de manifiesto los considerables desequilibrios del mercado de trabajo derivados de la falta de capacidad del sector secundario y del sector terciario moderno para ofrecer empleo.

Tal se manifiesta, por ejemplo, al considerar la participación sectorial en la creación de nuevos empleos. En el período

1930-1965 tocó a la agricultura absorber la proporción porcentual más elevada del incremento total de la fuerza de trabajo: el 39.6% de ella. La industria por su lado, únicamente representó el 25.7% (correspondiendo a las manufacturas sólo el 18.7%), en tanto que el comercio y los servicios alcanzaron en el monto global del incremento de la ocupación, el 34.7% en el período. Mientras que en dicho lapso, la mano de obra en la agricultura se redujo de 70.6% a 51.4%, en el sector manufacturero apenas aumentó del 8.6% a 14.9%. Las ramas directamente productivas en conjunto, pero sin considerar la agricultura, contribuyeron con el 25.7% de los nuevos empleos, en tanto que los servicios lo hicieron con el 34.7%.

Esta incongruencia en la evolución de la estructura de la ocupación, en la que se refleja el carácter acumulativo del subempleo, puede examinarse, asimismo, a través de otros indicadores parciales. Así, los de la evolución del valor agregado por hombre ocupado o de la fracción de la mano de obra empleada en actividades de muy reducida productividad. Los sectores donde ha crecido más la ocupación, son igualmente los que registran menores incrementos de la productividad, éste es el caso, por ejemplo, de la agricultura, la construcción, los servicios y el gobierno.

Es indudable que ha llegado el momento de adoptar una nueva estrategia de desarrollo que, con una concepción global de la problemática económica y social, pugne por un desenvolvimiento independiente en cuya consecución y beneficios participe toda la población.

Ocupaciones e Industrias de los Desempleados.—Tiene cierta importancia en el desempleo el considerar el origen del mismo, analizado por industrias y ocupaciones.

Los informes al respecto revelan que hay ciertos grupos de trabajadores que experimentan de una manera consistente una proporción de desempleo superior al promedio que se registra en el elemento obrero, considerado en conjunto.

Los campesinos, exceptuadas las personas dedicadas a la ga-

nadería, la pesca y labores forestales, etc., tienden a sufrir un promedio de desempleo entre dos y tres veces superior al promedio registrado para el total del elemento trabajador.

Siguiendo las estimaciones de un estudio realizado en 1967, (27) México disponía para ese año de una población de 45.7 millones de habitantes de los que 14.4 millones componían la fuerza de trabajo. De esta última cifra, 7.2 millones eran campesinos. Ahora bien, sobre la base de que en México se cultivan 15 millones de hectáreas, se pone en evidencia —sin aumentar la intensidad de la tierra— que sólo hay ocupación productiva para 3.5 millones de campesinos. En consecuencia, descontando alrededor de un millón de personas dedicadas a la ganadería, la pesca, labores forestales, etcétera, para ese año 2.7 millones de campesinos constituían mano de obra excedente. Además dada la falta de integración de la economía campesina y su dependencia de los factores climáticos, se calcula que en promedio el tiempo de trabajo se reduce a cinco meses al año. O sea que al hecho de que 2.7 millones de campesinos de la fuerza de trabajo se encuentre desocupada, en la acepción económica del término, se añade la circunstancia de que el resto sólo tiene en promedio ocupación para el 52% de las jornadas normales de trabajo”.

El elevado promedio de este grupo obedece a la falta de habilidad profesional y al gran número de campesinos analfabetas, ya que esta fuerza de trabajo analfabeta ofrece pocas posibilidades de adaptación y movilidad ocupacional. “Su entrenamiento —señala Gloria González Salazar (28)—, presenta especiales dificultades, pues únicamente es susceptible de aprender nuevas técnicas a través de la demostración y con mucha mayor lentitud que aquella que tiene ciertos grados de escolaridad”.

Los trabajadores de servicios excluidos los de hogares, y los

27).—Plan de desarrollo de la UNAM (1968-1980), Edición preliminar de circulación restringida, México 1967. Pág. 57.

28).—Gloria González S. Op. cit. p. 100.

trabajadores semiexpertos, también ofrecen la posibilidad de más altos promedios de desempleo. Los promedios de cambios de personal entre esos trabajadores son generalmente elevados, y muchos de ellos aceptan empleo en otros ramos de servicio, durante las temporadas en que falta trabajo en sus empleos ordinarios.

Los profesionistas y empleados de oficina ocupan por regla general una posición intermedia en lo que se refiere a los promedios de desempleo.

El promedio de desempleo varía también según las industrias. Los empleados del gobierno parecen haber registrado el promedio más bajo, en tanto, que la industria de construcción reveló los promedios más elevados.

El Desempleo en las Familias en las que hay varios Trabajadores.—Al examinar el desempleo, conviene tener presente que su incidencia no es uniforme en todo el país, ni en todas las filas de trabajadores. Algunas regiones del país se ven severamente afectadas por él, mientras otras lo sufren sólo ligeramente, o no les falta, y esto mismo es también verdad en cuanto al trabajador individual.

Mientras el desempleo se mide en unidades de trabajadores individuales, el efecto del desempleo se produce normalmente en la familia entera, cuyos miembros acostumbran a reunir sus recursos en mayor o menor grado. Además de esto, el individuo está moral y legalmente obligado a sostener a otros miembros de su familia.

CAPITULO SEPTIMO

SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO

Antecedentes en México del Servicio del Empleo.—
Objetivos del Servicio del Empleo.—Organización a
Nivel Nacional:—a) Estructural; b) Administrati-
va; c) Financiera; d) Tripartita (Estado-Obrero-
Patronal).

ANTECEDENTES EN MEXICO DEL SERVICIO DEL EMPLEO.—El primer antecedente relacionado con este problema, lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuando en su artículo 123 fracción XXV, dispone que: “El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectuó por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular”.

Reglamentando esta misma disposición Constitucional, la Ley Federal del Trabajo de 1931, disponía en su artículo 14:

“El Ejecutivo de la Unión, los Gobernadores de los Estados y Territorios y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, deberán establecer en todos los puntos que estimen necesarios, dentro de sus jurisdicciones respectivas, Agencias de Colocación gratuitas que funcionarán de acuerdo con los Reglamentos que al efecto se expidan”.

Por otra parte, el 6 de marzo de 1934 fue promulgado el Reglamento de Agencias de Colocación, que fue publicado en el Diario Oficial de 14 de abril de dicho año.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Edo. vigente, (29) publicada en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958, se señala entre asuntos de la competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social —artículo 15, fracción V—: Establecer bolsas federales de trabajo y vigilar su funcionamiento.

La fracción XIV del citado artículo asigna también a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: “Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país”.

29.—Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Ediciones Andrade, S. A. México 1964.

Toca asimismo a esta Secretaría, de acuerdo con lo que señala el artículo 3o. de la citada Ley, "intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las secretarías de Gobernación, Industria y Comercio y Relaciones Exteriores".

En lo que hace a la legislación internacional, todavía hace poco tiempo México no había ratificado el Convenio número 88 de la Organización Internacional del Trabajo que entró en vigor el 10 de agosto de 1950, por el cual, entre otros asuntos, se señala el compromiso de los Estados miembros que lo suscriben de establecer el servicio público y gratuito del empleo. El dictamen desfavorable del Senado de la República obedeció a que la O.I.T., no admite reservas en la ratificación de los convenios y a que por entonces se estimaba que resultaban suficientes para nuestras necesidades, los proyectos que habían formulado especialistas nacionales. Así, el preparado por Francisca Acosta, Gudelia Gómez y Jorge Ocadiz Arnaud, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para la creación de una Comisión Nacional del Servicio del Empleo en México. (30).

Cabe indicar que hasta ahora ninguno de los intentos de establecer servicios públicos de colocación en el país han tenido éxito. Entre ellos pueden citarse las agencias de colocaciones que por los años treinta fueron creadas en el Distrito Federal y en Veracruz, respectivamente, las cuales atendieron principalmente a trabajadores domésticos y a obreros para trabajos temporales.

En 1942 fue creada una Comisión Internacional formada por las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social, la cual estuvo encargada de controlar la contratación de braceros nacionales que iban a los Estados Unidos de Norteamérica, actividad que durante varios años tuvo una gran importancia, pero que decayó a partir de 1964 en que prác-

30.—Revista Mexicana del Trabajo, Núms. 9 y 10, México, septiembre-octubre, 1963, pp. 129-140.

ticamente fueron cerradas las fronteras para este tipo de trabajadores.

Otro esfuerzo fue el representado por el Instituto Nacional de la Juventud, creado en 1950, entre cuyos objetivos figuró el de ayudar a los jóvenes a encontrar empleo, si bien al presente este problema no constituye una función significativa directa.

En 1942 fue creado por decreto del entonces presidente de la República, general Manuel Avila Camacho, el Departamento de la Bolsa Federal de Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social —publicado en el Diario Oficial del 31 de agosto de dicho año— según más adelante explicamos en la nueva Ley Federal del Trabajo desaparece el artículo 14, para dar lugar al Capítulo IV del Título Once, que da vida a el Servicio Público del Empleo.

Con el fin de hacer frente a los problemas del empleo y atenuar la salida de braceros mexicanos al extranjero, en 1953 la Secretaría de Gobernación creó la Bolsa Nacional del Trabajo, ad-junta a la Oficina de Trabajadores Migratorios, pero ésta apenas llegó a funcionar.

Según más adelante explicamos, la Secretaría de Salubridad y Asistencia empezó a realizar tareas de colocación en 1945.

Por su parte la Universidad Nacional Autónoma de México ha contado desde 1945 con una bolsa de trabajo, y el Instituto Politécnico Nacional, a veces formalmente y en otros periodos de manera eventual, también ha realizado esta clase de actividades. Aunque obviamente, las labores realizadas en este sentido por ambas instituciones, se circunscriben básicamente a servir a sus estudiantes y egresados.

Por otro lado, también han funcionado y funcionan oficinas de colocación en diversos organismos patronales y de trabajadores, así como agencias de carácter privado; pero en general ninguna de ellas ha llegado a exceder un ámbito reducido de actividades.

Dadas las limitaciones de los diversos servicios del empleo existentes en la época actual, puede decirse que el grueso de las

colocaciones se hacen en México a través de los propios esfuerzos de los empleadores y de los trabajadores mediante contactos y recomendaciones personales, anuncios de prensa etcétera. Sin embargo, los organismos sindicales tienen gran importancia en la contratación en numerosas ramas de actividad, pues entre sus objetivos figura procurar ocupación a sus afiliados y a los hijos de éstos. La preferencia que la Ley Federal del Trabajo otorga al demandante de trabajo sindicalizado sobre el que no lo está, así como la que concede en los contratos de aprendizaje para los hijos de aquéllos, son determinantes al respecto. Hecho que es reforzado por las condiciones que los sindicatos establecen en los contratos colectivos para propiciar el acceso de sus afiliados a las vacantes que se crean en las empresas o ramas con las que aquéllos se han efectuado.

Como puede verse de lo antes expuesto, ya que se ha hecho referencia a algunos de los organismos principales, los servicios de colocación que existen en México, no desempeñan un papel significativo en el mercado de trabajo, ni aun en las localidades en que se ubican y que es para todos los casos señalados el Distrito Federal.

Independientemente de la carencia de recursos pecuniarios, técnicos y humanos que en general padecen, resulta interesante poner de relieve con base en los datos disponibles, que aun en el modesto nivel que operan, y no obstante el desempleo y subempleo existentes, una gran proporción de las ofertas de trabajo de los empleadores no pueden aprovecharse en virtud de la inadaptación de la mano de obra a las ocupaciones y requisitos que aquéllos demandan.

Tal es el caso, respectivamente, del Servicio Público del Empleo y de las Bolsas de Trabajo del sector público, tales como la bolsa de trabajo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que, en conjunto, son las únicas, sobre todo la primera, cuyas actividades tienen, cuando menos en principio, un sentido ocupacional de proyección hacia la comunidad, aun cuando se encuentren imposibilitadas para ejercerlo.

Sin considerar las agencias de carácter lucrativo para el reclutamiento y selección técnica de trabajadores, que están orientadas a servir a la empresa del sector moderno, es de estimar que en México, como en otros países en proceso de desarrollo, los servicios oficiales gratuitos de colocación, que hacen de esta tarea su única función, están destinados al fracaso, pues a la postre no lograrán otro resultado que reflejar los desequilibrios existentes en el mercado de trabajo.

Como se hizo notar al principio, la superabundancia de mano de obra sin ninguna calificación hace innecesario al empleador acudir a servicios de esta clase para obtener personal que puede contratar por sí mismo fácilmente, en tanto que la penuria de fuerza de trabajo calificada determina que ésta, por su gran demanda, pueda obtener empleo directamente o a través de los sindicatos.

Así, aún cuando los servicios públicos de colocación dispusieran de mayores recursos, si sólo se reducen a registrar solicitudes de oferta y de demanda de trabajo y a intentar equilibrarlas, verán frustrados sus esfuerzos en virtud de las características mismas del mercado de trabajo propio de un país subdesarrollado.

Una acción efectiva sólo puede esperarse de la medida en que los servicios públicos y gratuitos del empleo sean concebidos, no como medidas aisladas tendientes a influir en la organización del mercado de trabajo, sino como parte de políticas más amplias. Esto es, de una política económica que haga la expansión de la oportunidad de trabajo y de una mejor distribución del ingreso una cuestión central, incluyendo aquí lo concerniente a asignaciones y medidas en materia de capacitación de la mano de obra de acuerdo con las necesidades de la economía.

O sea, dicho en otras palabras, que el enfrentamiento a los graves desajustes que ostenta el mercado de trabajo en México, y que tienen un carácter eminentemente estructural, sólo puede ser realizado a nivel de desarrollo económico. Es una cuestión insoslayable la formulación de una política explícita del empleo en la

que se fijen metas a corto y a largo plazo para ir eliminando el subempleo y para ofrecer ocupación productiva a los nuevos contingentes de trabajadores que anualmente se incorporan a la actividad económica.

Sólo en esta forma podrán esperarse resultados exitosos del Servicio Nacional del Empleo que, como un instrumento clave de dicha política, podrá prestar una valiosa contribución en la organización del mercado de trabajo, en la medida que se les dote de recursos pecuniarios, técnicos y humanos suficientes, y que se les otorguen facultades necesarias para intervenir en todas las cuestiones relacionadas con el empleo.

Cabe hacer hincapié, sobre el particular, que tales servicios requieren tener en los países atrasados una mayor intervención y poder, que los de los países altamente industrializados, ya que en aquéllos el mercado de trabajo se encuentra en una fase inicial de organización.

El estudio de los problemas del empleo en atención a su volumen, distribución y causas principales, deben figurar entre sus principales atribuciones. Igualmente, debe estar en posibilidad de opinar e influir con respecto a las implicaciones que en el volumen del empleo tienen las distintas medidas y programas económicos.

Servicio Público del Empleo.—Las bases jurídicas para la prestación de servicios de colocación en México están dadas constitucionalmente en la fracción XXV del artículo 123 de nuestra Carta Magna, en la que se expresa lo siguiente: “El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular”.

Antes de la nueva Ley Federal del Trabajo, la división de Servicios de Empleo de la Secretaría del Trabajo se atendía por conducto del Departamento de la Bolsa Federal del Trabajo, por lo que, desaparece el artículo 14 de la Ley de 1931 y que transcribimos cuando hablamos de los antecedentes del servicio del

empleo, para dar lugar al Capítulo IV del Título Once, que da vida a El Servicio Público del Empleo.

Así, en el citado Capítulo IV, se expresa lo siguiente :

“Artículo 537. El Servicio Público del Empleo tiene por objeto acopiar informes y datos que permitan procurar ocupación a los trabajadores.

Los sistemas privados para la colocación de los trabajadores no podrán perseguir fines lucrativos y sus servicios serán gratuitos para los trabajadores. Podrán quedar exceptuadas de la prohibición de perseguir fines lucrativos, las agencias dedicadas a la colocación de trabajadores que pertenezcan a profesiones en las que la colocación se efectúa en condiciones especiales”.

“Artículo 538. El Servicio Público del Empleo tiene las funciones siguientes :

I. Llevar un registro de las personas que soliciten empleo y de las empresas que manifiesten tener puestos vacantes ;

II. Dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos vacantes ;

III. Practicar investigaciones para determinar las causas del desempleo y formular informes que contengan las bases para una política de pleno empleo ;

IV. Solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales, federales o estatales y de las particulares que se ocupen de problemas económicos, tales como los institutos de investigaciones sociales y económicas, las organizaciones sindicales, las cámaras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes ; y,

V. Las demás que le confieran las leyes.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Servicio Público del Empleo se establecerá en los lugares que se juzgue conveniente”.

“Artículo 539. El Servicio Público del Empleo y los sistemas

privados se regirán por los reglamentos que se expidan. En los mismos reglamentos se determinarán las excepciones a que se refiere el párrafo segundo del artículo 537”.

En la Nueva Ley Federal del Trabajo, el Servicio Público del Empleo a cargo de las autoridades administrativas (Secretaría del Trabajo y Previsión Social), substituye a las bolsas de trabajo.

Las funciones que realiza el S.P.E., no son públicas, sino de carácter social y el servicio que se da en él, es gratuito y tiene por objeto ayudar a resolver el problema del desempleo.

Para el presente año, el Servicio Público del Empleo, está integrado de la siguiente manera :

- A.—Departamento de la Bolsa de Trabajo;
- B.—Departamento de Promoción;
- C.—Departamento de Agencias Privadas de Colocación; y,
- D.—Departamento de Recursos Humanos.

El primero, o sea, la Bolsa de Trabajo está integrada por las siguientes Secciones :

- a).—Sección de Recepción y Trabajo Social;
- b).—Sección de Calificación;
- c).—Sección de Planeación, Información y Control; y,
- d).—Sección de Colocación.

Cada uno de estos Departamentos, así como la Bolsa de Trabajo integrada por Secciones tienen delimitadas sus funciones.

Durante estos años iniciales la institución atraviesa por un período de integración en que, sin modificar sus propósitos sustanciales, se han introducido variaciones en algunos lineamientos establecidos en el plan original.

Durante el período que abarcan los meses de enero a mayo del presente año, se registró el siguiente movimiento en la Bolsa de Trabajo :

Las solicitudes de empleo fueron de cinco mil setecientos veinte personas, mientras que el número de vacantes fue de dos mil

doscientos veinticuatro, de las cuales mil seiscientos sesenta y ocho personas fueron colocadas.

Para el presente mes de junio del propio año su personal se integra por un total de cuarenta y dos elementos.

El Servicio Público del Empleo carece de presupuesto propio, siendo atendidas sus necesidades con cargo al presupuesto general de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Aun vista como una agencia de colocación, su papel es totalmente marginal hasta para el mercado de trabajo local, en virtud de que carece de promoción publicitaria para atender las demandas de los empleadores. Aparte de que los trabajadores que acuden a la Bolsa de Trabajo son, en general, personal administrativo y trabajadores de baja calificación.

Objetivos del Servicio del Empleo.—En la Trigésima Reunión de la Organización Internacional del Trabajo, efectuada en Ginebra en 1947 se definió el objetivo del Servicio del Empleo de la siguiente manera:

“El objeto de todo Servicio de Empleo es el de poner en contacto a todos los empleadores que necesitan trabajadores y a todos los trabajadores que buscan empleo, de modo que los primeros encuentren a los trabajadores adecuados y éstos consigan las ocupaciones más apropiadas a sus clasificaciones y gustos, lo más rápidamente posible”.

Como se ve, para nuestro país, este objetivo que define la O.I.T., puede considerarse como una meta a largo plazo.

Para nosotros el objetivo inmediato consiste en atender el problema originado por el aumento de la población en sus repercusiones, tanto cuantitativas como cualitativas.

En el orden cuantitativo está la gran oferta de mano de obra, en contraposición con la escasa demanda de la misma, la insuficiencia de posibilidades de empleo en relación con la mano de obra disponible.

Esta insuficiencia de posibilidades de empleo o sea, la escasez de fuentes de trabajo, no es otra cosa que la insuficiencia de capital para financiar el desarrollo económico, insuficiencia que viene a ser problema de solución a largo plazo. En cambio, tenemos que el aumento de la población, o sea el aumento del capital humano, ha planteado ya un problema que requiere solución inmediata, si se quieren evitar serias repercusiones en el ya bajo nivel de vida de nuestras clases populares que hasta la fecha y, en grandes sectores, ha sido de extrema pobreza.

En el orden cualitativo, está la necesidad urgente de proporcionar orientación vocacional y formación profesional a los trabajadores.

El desarrollo del país ha tropezado con el problema de la falta de obreros calificados y de técnicos especializados que puedan llenar las exigencias de oferta de ciertos tipos de empleo calificado. Sin embargo, no se le ha dado la importancia debida a este problema aunque es cierto que ya en los sectores industriales, es motivo de preocupación esta notoria escasez de expertos en el manejo de la maquinaria industrial, así como en el manejo del instrumental moderno en cualquiera de las ramas industriales o económicas, por lo que viene a ser urgente la capacitación de esta mano de obra, para acelerar el desarrollo del país y que éste se sustente en bases científicas y técnicas.

Basta señalar el proyecto de la Comisión Intersecretarial que redactó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 que contiene las metas globales del desarrollo económico y social con relación a la planificación nacional y sus proyectos, entre otras cosas expresa lo siguiente: "... Necesitamos crear más de medio millón de empleos al año, pero no lo haremos a costa de la dignidad humana. Muchos compatriotas se ven obligados a aceptar, por indigencia, condiciones laborales precarias...".

La atención de estos problemas cuantitativos y cualitativos de nuestra población, pueden considerarse como los objetivos inmediatos del Servicio Público del Empleo deba atender, comenzando

por organizar el mercado de trabajo con los elementos de que se disponga, habiendo necesidad de coordinar los diferentes esfuerzos que se realizan aisladamente para obtener un mejor aprovechamiento de nuestra fuerza de trabajo.

Para alcanzar esta organización, es indispensable iniciar los estudios de la estructura industrial del país, la naturaleza de los empleos que las diferentes empresas ofrecen, las características de la mano de obra disponible, tales como, edad, formación profesional, práctica etc., los factores que tienden a modificar su composición, como la emigración, la mayor o menor presencia de la mujer en el mercado de trabajo, los medios de capacitación y formación profesional de que disponga la mano de obra y la eficacia de esos medios.

Todos estos objetivos inmediatos que el Servicio Público del Empleo tiene que atender son las bases que permitirán a largo plazo, realizar el objetivo que ha definido la O.I.T., y con el cual iniciamos este capítulo.

Organización del Servicio Público a Nivel Nacional.—En virtud, de que hasta lo que aquí llevamos expuesto acerca del Servicio del Empleo, se ha referido a meros estudios de carácter regional, esto es, para el Distrito Federal, el que esta tesis propone da las siguientes pautas para una organización de El Servicio Público del Empleo a nivel nacional, con las siguientes recomendaciones.

La estructura que en general se ha dado al Servicio del Empleo en los países que lo han establecido, ha dependido principalmente de los objetivos y de las funciones que le han sido asignadas. Sin embargo, por la experiencia de varias naciones y por las recomendaciones que al respecto ha hecho la O.I.T., en la organización de un servicio de empleo, pueden considerarse cuatro aspectos: el estructural, el administrativo, el financiero y el tripartita.

Organización Estructural.

Oficina Central Nacional.—Antes de adoptarse el Convenio referente al Paro Forzoso en 1919, el servicio del empleo estaba

formado por numerosas oficinas, tanto públicas como privadas, que actuaban en forma autónoma y aisladamente.

Pero derivado del Convenio a que se refiere el párrafo anterior, que dispone se organice "un sistema de oficinas públicas de colocación gratuita bajo la inspección de una autoridad central", se pusieron las bases para un servicio nacional y de control centralizado.

Las dos guerras mundiales, principalmente la última, pusieron de manifiesto la necesidad y eficacia de esta forma de organización. Se observó que la falta de un sistema central de inspección y coordinación del servicio, podía llevar a la falta de una visión nacional, tanto de los problemas como de las soluciones del desempleo. Es así como lo han entendido la mayoría de los países que han establecido el servicio y así es como, acatando la Recomendación de la O.I.T., han adoptado la organización nacional centralizada, representada en una sola Oficina Nacional.

Considerando las necesidades de México y los objetivos que esta organización debe cubrir en nuestro país, esta organización central y nacional es la más adecuada para establecer el servicio en nuestro país.

Así, la organización tendría una visión nacional del mercado del trabajo y facilidades mayores para estudiar mejor sus problemas. Las medidas que se adoptaran serían de carácter nacional y tendrían una base técnica de la que se pueden esperar resultados inmejorables, evitando así, una serie de medidas parciales o locales contraproducentes.

Esto último ha sido experiencia de algunos países en que, por la falta de coordinación central, las medidas que se han tomado en algunas regiones para combatir el desempleo han quedado anuladas por grandes concentraciones de desempleados que se provocan al acudir a un solo lugar.

Son varios los países que tienen organización centralizada de este Servicio, entre otras, Francia, Bélgica, Holanda, Noruega, Finlandia, Canadá, etc.

Los Estados Unidos tienen su Servicio Coordinado por el Gobierno Central y los de los Estados.

En México, dadas las características de los gobiernos estatales, se requiere que el Servicio, para que sea efectivo, sea de carácter federal con alguna colaboración por parte de los gobiernos de los Estados, como por ejemplo la de auxiliar económicamente para instalaciones, equipos de las oficinas, etc.

Oficinas regionales y locales.—La organización del Servicio del Empleo en el terreno nacional, establece oficinas regionales y locales que tienen por objeto adaptar la labor del servicio a las necesidades especiales de las diversas zonas del país.

Las oficinas regionales tienen una jurisdicción que varía según los países, pues algunos las establecen de acuerdo con su división política, como en Suiza por Cantones, en Finlandia por Distritos, etc.; otros, por zonas fiscales o de acuerdo con las zonas del Seguro Social, como en los Estados Unidos.

Las oficinas regionales tienen bajo su control a las oficinas locales, las que son de la mayor importancia en el servicio porque en ellas es en donde se establece el contacto con el público y con la economía de cada región; es ahí a donde acuden los empleadores y los trabajadores a hacer sus ofertas o presentar sus demandas y por ello, es ahí en donde se requiere un personal atento y capaz que inspire confianza en el público.

Para el establecimiento de estas oficinas locales, se toma generalmente como base la población a la que van a servir. En los Estados Unidos toman como norma una población de 10,000 habitantes; en otros países toman una población menor.

Cada una de estas oficinas constituye una unidad dentro de la estructura del Servicio Nacional y se rigen conforme a la reglamentación Nacional.

El horario de trabajo de estas oficinas varía de acuerdo con las necesidades de cada lugar; unas trabajan todos los días hábiles y con horario completo y otras solamente determinados días y con

horarios parciales. Hay zonas en las que no se justifica el establecimiento de una Oficina de Empleo, como en las poco comunicadas o de población sumamente dispersa. En estos casos, como el servicio debe proporcionarse en alguna forma, se sigue el ejemplo de Gran Bretaña que cuenta con cierto número de oficinas pequeñas en zonas rurales, con personal que trabaja a horarios parciales y con funciones muy ilimitadas.

En Estados Unidos existe el servicio llamado de "puntos ambulantes", que consiste en oficinas ambulantes que atiende a las zonas a donde va, uno o dos días cada semana. Estas oficinas han resultado muy útiles sobre todo cuando se trata de reclutar la mano de obra que recoge las cosechas.

Todo el sistema de oficinas que integran el Servicio Nacional del Empleo, debe mantenerse en constante revisión, con el fin de tenerlo siempre en condiciones que respondan a las necesidades económicas variables, tanto de las regiones como de las localidades.

Según esta experiencia, las oficinas locales de un Servicio para México, podrían ser de la siguiente manera :

Se ubicarían en un sitio determinado por las necesidades y oportunidades de colocación y su número sería el que aconsejāran esas mismas necesidades.

Su organización debería ser técnicamente estudiada y su funcionamiento encomendado a personal previamente capacitado.

Su horario de trabajo sería el que se creyera más conveniente.

Las oficinas ambulantes que hay en Estados Unidos, a semejanza de las Agencias Móviles que tiene el Banco del Pequeño Comercio, se adaptan muy bien a las características de nuestro país, que cuenta con un gran número de poblados dispersos en donde resultaría incosteable el establecimiento de una oficina, si quiera a horario parcial. Cada una de estas unidades tendría su zona asignada.

Con la experiencia que se adquiere en el manejo de estas unidades ambulantes y encontrando la mejor adaptación del sistema a nuestras necesidades, es posible que este procedimiento pudiera hasta eliminar las oficinas a horario parcial o por lo menos, reducir su número.

En resumen: la organización en México de un Servicio Público del Empleo, sería estructuralmente a escala nacional, con una oficina central nacional que estaría ubicada en la Ciudad de México.

De esta oficina dependerían las oficinas regionales y de éstas, las locales.

Las oficinas regionales deberían establecerse, por principio, en cada uno de los Estados y Territorios Federales y podrían localizarse en las Capitales de éstos o en cualquiera otra población que se considere de importancia.

Las oficinas locales se ubicarían como antes se ha dicho, en los lugares del cruce de la oferta y la demanda de colocación y su número sería el que las necesidades fueran exigiendo.

Organización Administrativa.—Métodos generales de Coordinación Nacional.—Como ha quedado anotado, la estructura básica del servicio del empleo está constituida por tres partes importantes: la oficina central, las oficinas regionales y las oficinas locales.

Estos son los elementos más ampliamente aceptados para asegurar la más estrecha coordinación de estas tres clases de oficinas:

- a).—Las instrucciones administrativas nacionales;
- b).—Inspección nacional; y,
- c).—Procedimientos uniformes de información;
- d).—Conferencias para el personal e intercambio del mismo.

Instrucciones Administrativas Nacionales.—Este primer método consistirá esencialmente en el uso de circulares con instrucciones para el funcionamiento y administración de las oficinas regionales y locales. Estas circulares son preparadas por la oficina

central y contienen desde el más pequeño detalle administrativo hasta la más importante disposición sobre las cuestiones de la política del servicio. Estas instrucciones, concebidas y aplicadas en escala nacional, aseguran la máxima uniformidad de normas administrativas de todas las oficinas del servicio.

Inspección Nacional.—El segundo método de coordinación es el de inspección. Generalmente encomendada a la autoridad central, asegura la coordinación constante de todo el sistema y permite descubrir la necesidad o conveniencia de hacer algunas modificaciones en el sistema con el fin de adaptar mejor el funcionamiento del servicio a las necesidades de alguna región o localidad.

También permite conocer, por medio de los informes directos, los problemas particulares y las sugerencias de las diversas oficinas; muchos de estos informes se toman como base para la preparación de las circulares o disposiciones que componen las instrucciones administrativas.

Procedimientos Uniformes de Información.—El tercer método es el de procedimientos uniformes de la información que las oficinas regionales y locales deben remitir a la oficina central del servicio. Los informes deben enviarse regularmente y se referirán a la organización y funcionamiento de cada oficina. Esta información, en escala nacional es de gran valor y sirve, como la inspección, para asegurar la coordinación administrativa y para comprobar que la política del servicio es aplicada en todo el sistema y rinde los resultados apetecidos.

Conferencias.—El último método de asegurar la coordinación del servicio es mediante los contactos directos del personal de la oficina central con el de las oficinas regionales o locales. Estos contactos tienen por objeto aclarar cuestiones de política o prácticas en general del servicio: también sirven para tratar problemas particulares de cada región o localidad.

Los contactos son generalmente en forma de conferencias o mesas redondas con determinada regularidad en las oficinas centrales en donde, se presume, puede haber el personal mejor pre-

parado del Servicio. En estas reuniones de personal de las oficinas de las diversas partes, se tiene la oportunidad de un cambio mutuo de experiencias, tal como sucede en Canadá, Gran Bretaña, Suecia y Estados Unidos de América.

Financiamiento del Servicio.—Todo buen servicio del empleo es un mecanismo muy costoso que se debe considerar como una inversión nacional provechosa, tanto desde el punto de vista humano como desde el punto de vista técnico, ya que proporciona, en correspondencia, una mayor productividad nacional y un nivel de vida más elevado. De aquí que la actitud que se tome respecto al financiamiento del servicio del empleo y los arreglos que se hagan con este fin, sean de la mayor importancia en la administración de dicho servicio.

En un cierto número de países, el Gobierno Central financia el servicio, como por ejemplo, en Gran Bretaña, Australia, Bélgica, Bolivia, Canadá, Chile, Noruega y Suecia, entre otros países. En otros se dividen por partes iguales los gastos, entre el Gobierno Central, el cual los recibe, y los gobiernos provinciales o estatales, como por ejemplo la Argentina, la India, Suiza y Finlandia.

En Francia las oficinas eran costeadas en su instalación, organización y equipo por los departamentos o localidades en que se encuentran las oficinas y los gastos del personal corrían a cuenta del Gobierno Central, el cual desde 1946 sufraga el costo total del servicio, cambio que fue de gran beneficio para éste.

En los Estados Unidos el servicio funcionaba financieramente sobre base federal-estatal.

La parte del costo sufragado por los Estados variaba entre el 5 y 10 por ciento (según del Estado que se tratara) del costo total, lo que fuera de carácter federal.

En general puede decirse que en los últimos años hay una tendencia constante hacia una mayor intervención de las autoridades nacionales en el costo del servicio del empleo, lo que ha facilitado la unificación de los sistemas de la administración nacional y el funcionamiento de un verdadero servicio nacional.

Queda reconocido que al establecer un servicio del empleo en México, debe ser organizado como sistema centralizado, según lo recomienda la Organización Internacional del Trabajo, la experiencia de varios países y el carácter mismo de nuestra legislación respectiva.

Siguiendo esta estructuración y considerando que los presupuestos de los Gobiernos de los Estados no son capaces de ayudar apreciablemente al financiamiento del servicio, éste debe ser hecho por el Gobierno Central, es decir, que el servicio sea de carácter federal con el fin de que los resultados sean lo más positivos posibles.

De esta manera quedaría integrado estructural, funcional y financieramente en forma centralizada y facilitaría la labor y la política del Servicio Público del Empleo.

Sin embargo, los Estados pueden prestar su contribución costeando la instalación y equipo de las oficinas, absorbiendo los gastos de mantenimiento y reacondicionando las mismas.

Organización Tripartita del Servicio del Empleo.—Son tres elementos fundamentales los que intervienen en la organización del servicio del empleo: el Estado, los empleadores y los trabajadores,

Al Estado, como guardián del bien común, le interesa crear y conservar un alto nivel de empleo; los trabajadores buscan tener un empleo seguro y remunerador; a los empleadores les interesa tener los obreros suficientes y adecuadamente capacitados para las necesidades de su empresa,

Estos tres intereses tienen como punto de contacto el servicio del empleo y para lograr sus propósitos es necesario que mutuamente colaboren. Esta colaboración no será puramente teórica, letra muerta en la Ley, sino será una colaboración práctica fundada en una acción coordinada y constante. Sin esta colaboración es muy difícil que un servicio del empleo cumpla su función y únicamente será un simple esquema legal sin funciones prácticas. El Convenio del Paro Forzoso de 1919, en su artículo 2o., subrayó la importancia de asegurar esta colaboración y la última guerra mundial hizo evidente el valor práctico de la misma.

La colaboración de los empleadores y los trabajadores se ha obtenido en los países que tienen establecido el servicio del empleo, por ejemplo, en Austria, Bélgica, Canadá, Chile, etc., asesoras compuestas por representantes de ambos sectores que abarcan todos los campos de operación del servicio o sea el campo nacional, el regional y el local.

Comisión Asesora Nacional.—La comisión nacional forma dentro del servicio, una especie de consejo auxiliar que constituye un mecanismo eficaz en donde los representantes de los empleadores y los trabajadores colaboren con el Estado para formular la política nacional del empleo.

Estas comisiones se han establecido, no sólo para que los empleadores y trabajadores contribuyan con su experiencia a la formulación de la política nacional del empleo, sino también y, principalmente, para que el servicio cuente con el apoyo de estas organizaciones.

En algunos países esta comisión nacional es de simple colaboración, en otros forma parte de la administración misma del servicio. Hay algunos en que es potestativa para el Ministerio de Trabajo constituir esta comisión.

En nuestro caso, considerando la gran importancia que para el servicio significa esta colaboración, estimamos que estas comisiones deben establecerse por ley y especificar su estructura, sus funciones y sus facultades.

Para la estructuración de la Comisión Nacional, y en representación del sector de los empleadores, serían convenientes de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, la Confederación Patronal de la República Mexicana, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y la Asociación de Banqueros de México.

Como representantes del sector obrero las centrales de trabajadores más representativas como la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), Confederación Nacional Campesina, etc.

En la representación gubernamental tendrían cabida las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Comunicaciones, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, etc., es decir, las dependencias oficiales que por sus funciones sean afines con el servicio del empleo.

Comisiones Asesoras Regionales.—En el plano regional se ha establecido el mismo mecanismo de colaboración obrero-patronal que en la Comisión Asesora Nacional .

Estas comisiones serían responsables de vigilar el buen funcionamiento de las oficinas locales y cuidarían de su organización, mejoramiento, inspeccionando, supervisando y vigilando sus labores y el cumplimiento de las disposiciones recibidas de la Oficina Central.

También estudiarían la mejor forma de coordinar el sistema de oficinas regionales y por el gran conocimiento de su jurisdicción informarían y harían las sugerencias necesarias a la Oficina Central para la orientación de su política nacional.

Son además elemento de enlace entre las comisiones locales y la oficina central, aunque esto no impide que esta última se comunique directamente con aquellas.

La composición de estas comisiones regionales, siguiendo el orden establecido en la Comisión Nacional sería con los representantes designados por los gobiernos de los Estados; por los que designen las Cámaras Regionales de Industria y Comercio y por los sindicatos más importantes de la región.

También sería conveniente que ciertas instituciones universitarias o culturales en general, colaboren en esta labor de asesorar a las oficinas del empleo.

Comisiones Asesoras Locales.—Las comisiones locales están integradas en la misma forma que las anteriores.

Los representantes oficiales serían los nombrados por el municipio; los de los obreros serían de los sindicatos locales y por el

grupo de los empleadores serían los representantes de las Cámaras de Industria y Comercio de la localidad.

Para reforzar la composición de estas comisiones es conveniente que también comprendan representantes de algunos otros grupos o intereses privados locales, tales como asociaciones o alguna fábrica de importancia del lugar, etc.

En el terreno de la acción, las funciones de estas comisiones se hacen más detalladas y específicas que las de las otras comisiones.

En general su labor es la de asesorar, dirigir e inspeccionar las actividades de las oficinas locales; pero además están autorizadas, en algunos países para tomar decisiones prácticas sobre cualquier asunto que se considere de importancia para las actividades del empleo local.

Las funciones de estas comisiones locales tripartitas son de la mayor importancia para garantizar el funcionamiento eficaz del servicio del empleo; por lo tanto, es necesario procurar una red activa de estas comisiones para poner al servicio del sistema nacional de empleo un número conveniente de los organismos de empleadores y de trabajadores del país.

Por la gran importancia que tienen las oficinas y comisiones locales dentro de la estructura general del servicio del empleo, es necesario que se les dispense una atención muy especial por parte de la Oficina Central del Servicio.

Esta atención es necesaria porque estas oficinas están en general más deficientemente estructuradas debido a que los elementos que las componen ya sea el oficial, el sindical, el patronal y demás personal administrativo, es de extracción local y por regla general no tienen la misma capacidad y recursos que pueden tener estos mismos elementos en la Oficina Central y las regionales.

Este hecho es completamente válido en nuestro medio. Son distintas las posibilidades de una mejor representación tripartita, por ejemplo, en el Distrito Federal que en alguna población de Tlaxcala o de cualquier otro Estado de la República.

Para compensar esta desventaja es de recomendarse que, además de la asistencia que las oficinas locales puedan tener de las regionales, la reciban en forma muy especial de la oficina central.

Esta ayuda puede ser directamente o en combinación con las oficinas regionales y podían consistir ya en medios materiales, ya en personal técnico o en vigilancia y supervisión constantes, etc.

CAPITULO OCTAVO

FUNCIONES DEL SERVICIO DEL EMPLEO

Contratación general de Trabajadores.—Compensación.—Movilidad geográfica.—Orientación vocacional.—Colaboración con las Instituciones relacionadas con las actividades del Servicio del Empleo.—Conclusiones.

Funciones del Servicio del Empleo.—Contratación de Trabajadores.—Como ya se ha visto, el Servicio del Empleo, fue concebido originalmente como un medio o instrumento para poner en contacto a la oferta y la demanda de trabajadores.

A pesar de que con los años y con la experiencia adquirida, el Servicio ha ido ampliando su campo de acción y el número de sus funciones, la contratación de trabajadores sigue siendo su función por excelencia y muchas de estas funciones se relacionan con la realización de esta tarea.

En la función de contratación de trabajadores, se tienen que considerar dos aspectos fundamentales: el que se refiere a los obreros y el que se relaciona con los empleadores.

Por o que al obrero respecta, la experiencia de los diferentes países ha demostrado que el primer contacto del trabajador con el servicio del empleo es de la mayor importancia y éste se efectúa en las oficinas de recepción, por lo que en muchos países se les da gran importancia a estas oficinas, no solamente en su organización, sino también en la presentación y en su personal, todo ello tendiente a crear una sensación de confianza en el solicitante.

En las oficinas de recepción o de contratación, es en donde el solicitante es calificado como candidato para ocupar determinada vacante. Si esta calificación no es la requerida, el trabajador irá a desempeñar un trabajo para el que no está convenientemente capacitado, lo que redundará en perjuicio del empleador y del obrero, así como en desprestigio para el Servicio del Empleo.

El proceso que se sigue generalmente para la primera entrevista es el siguiente:

El solicitante es recibido por un empleado que le hace un breve interrogatorio sobre los trabajos que ha desempeñado y sobre sus aspiraciones. Esto da una orientación para enviarlo a un especialista que lo somete a un segundo interrogatorio más amplio y minucioso que permitirá calificar al obrero.

En un principio se seguía el procedimiento de que el so-

licitante llenara ciertas formas, con lo cual bastaba para darle su calificación. Este procedimiento de autoinscripción no ha resultado totalmente satisfactorio y está siendo sustituido por el del interrogatorio personal que es más eficaz. Probablemente en nuestro país sea más conveniente utilizar un sistema combinado que se sigue ya en muchas empresas.

El solicitante puede libremente llenar la forma de que se habla y presentarse con ella ante el técnico que le hará el interrogatorio.

Una solicitud llena libremente de puño y letra de solicitante, se ha convertido en práctica muy generalizada para que así los peritos en selección de personal, tengan ya una idea primera acerca de la calidad del trabajador.

Tanto el contenido de la solicitud como el interrogatorio, formarán parte de un mismo plan y deberán estar coordinados en tal forma que sirvan de base al interrogatorio del técnico, pasado el cual se estima que el solicitante ha quedado debidamente calificado para el desempeño de algún trabajo y quedará además su historia en las oficinas del Servicio.

El encargado de estas entrevistas debe tener un previo adiestramiento, pues sin él es lógico suponer que no habrá calificación correcta y que no se dará al obrero, el trabajo más adecuado a sus capacidades y habilidades.

Con objeto de facilitar la calificación de los trabajadores, es aconsejable la separación de los solicitantes mayores de edad, de los de menor edad y, si la práctica lo recomienda, dividir los grupos por sexos, ya que las aspiraciones y necesidades, así como las capacidades de ambos sexos, difieren en muchos aspectos.

Refiriéndonos al aspecto de los empleadores, el Servicio del Empleo ha considerado necesario promover, establecer y mantener contactos directos con los empresarios a fin de conocer mejor sus necesidades.

Estas tareas se asignan a personas que tengan conocimientos técnicos de las industrias o de las actividades industriales con que

haya que tratar, con objeto de recibir y examinar las solicitudes de los empleadores y encargarse de aclarar, si es necesario, todos los datos que deba tener la solicitud del empleador, ya se refiera ésta a la descripción de la vacante o la del empleado que se requiera para cubrirla. En esta forma se consigue, hasta donde es posible, ajustar las necesidades técnicas de la oferta y la demanda de la mano de obra.

Como dato complementario a la contratación general de trabajadores, debemos agregar que, en igualdad de circunstancias no debe haber discriminaciones de ninguna especie y la persona más apta debe ser la preferida.

Sin embargo, hay casos en que en igualdad de circunstancias se debe dar cabida a las preferencias, como por ejemplo, cuando se trata de padres de familias numerosas. Deben preferirse los casados a los solteros que no tengan cargos de familia; las viudas deben preferirse a las solteras, etc.

En este capítulo los Estados Unidos, con el fin de hacer una contratación de trabajadores lo más técnicamente posible para cubrir las ofertas del empleo, han realizado amplios programas de investigación profesional para catalogar los diversos tipos de empleo, especificando en cada uno de ellos, la tarea que realiza el trabajador, cómo la hace y qué aptitudes y técnicas se deben requerir.

Para estas investigaciones se preparó previamente un personal de expertos para que estudiaran directamente las diferentes profesiones que se desempeñan en el país.

Con las especificaciones de los distintos tipos de empleos y el diagnóstico de las aptitudes individuales del trabajador se ha logrado obtener una colaboración lo más técnica y adecuadamente posible.

Función de Compensación.—Como complemento en la contratación general de trabajadores está la función de compensación.

La compensación, como su nombre lo indica, tiene por objeto

equilibrar la oferta y la demanda de mano de obra de una a otra localidad, ya sea en una región o en varias.

Esta función es nueva en los servicios del empleo y la experiencia de varios países no ha dado aún resultados prácticos apetecibles. En nuestro medio y según hemos propuesto la organización estructural de un servicio del empleo, esta función podría facilitarse de la manera siguiente: la compensación sería primeramente entre las localidades de una misma región y si los interesados (empleador, trabajador) lo solicitan, la compensación se haría en las localidades de otra u otras regiones.

La compensación entre dos o más regiones, puede ser solicitada directamente entre ellas o a través de la Oficina Central Nacional.

Pongamos un ejemplo: en la región del Estado de Jalisco hay un empleador que necesita un obrero en su localidad y pide a la oficina regional de Guadalajara, que se lo busque en las otras localidades de su jurisdicción; si se encuentra el obrero y se ponen de acuerdo con el empleador queda hecha la contratación. Si no hay el tipo de obrero en la región de Jalisco, la oficina de ésta, a petición del empleador, lo buscará en otras regiones, por ejemplo en Puebla o en el Distrito Federal, a través de sus oficinas regionales.

Este procedimiento seguido para los empleadores también se seguirá cuando un obrero busque trabajo para su especialidad en una región o en varias, según convenga a sus intereses.

En esta forma, un empleador puede recurrir a una oferta mucho más amplia de mano de obra y las oportunidades de un trabajador para encontrar un empleo adecuado se amplían a escala nacional.

Esta función de compensación a la vez que complementa a la contratación en general, está relacionada también con la función de la movilidad geográfica, es decir, esta movilidad geográfica tendrá por objeto facilitar la transferencia de mano de obra de una localidad o región en donde se ha concentrado la desocupación, a

otra u otras localidades o regiones en donde haya oportunidades de empleo. Esta movilidad puede ser también de país a país como en el caso de los braceros mexicanos que van a los Estados Unidos.

El fomento de la movilidad geográfica entre los trabajadores, ha sido aceptada como otra de las funciones principales del servicio del empleo, porque se ha observado que casi es inevitable, cualquiera que sea el estado del mercado del trabajo, una cierta redistribución geográfica de los trabajadores, para evitar o atenuar la concentración de estos en algunos sitios, al mismo tiempo que, en otros, hay carencia de ellos.

Para lograr estos fines el Servicio ha encausado en la mejor forma posible, estos desplazamientos y se ha convertido en un órgano nacional de información sobre las diversas oportunidades de trabajo que hay en las distintas regiones del país.

Los gastos de traslado, uno de los mayores obstáculos para la movilidad de la mano de obra, han sido proporcionados en muchos países por el Servicio del Empleo. Con ello se ha conseguido evitar desplazamientos inútiles de trabajadores y se ha contribuido a encontrarles los empleos más adecuados. así como también a que los empleadores dispongan de una reserva mayor y más variada de mano de obra.

Para México, esta función del servicio puede ser muy necesaria para reclutar la mano de obra de braceros internos necesarios para la ejecución de las obras de irrigación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, las de caminos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, las obras de la Comisión Federal de Electricidad, etc. También es necesaria para levantar determinadas cosechas como las de algodón o tomate. Esta movilidad geográfica es muy importante en lo que se refiere a braceros que emigran a los Estados Unidos y en cuya organización el Servicio sería de grande utilidad, ya organizando la concentración de trabajadores, así como su selección u organizando la repatriación y la posible colocación de los mismos.

Muchos países no han podido superar las dificultades prácti-

cas que la movilidad geográfica de trabajadores requiere y tratan de evitarla por medio de una política de mejor localización industrial y una adecuada planificación a escala nacional de las inversiones públicas.

Orientación Vocacional.—La orientación vocacional, como su nombre lo indica, tiene por objeto impartir consejos a un solicitante que está por hacer o ha hecho una selección profesional. La palabra profesional, se emplea aquí, para designar tanto a los trabajadores intelectuales, como a los manuales.

A quien está por elegir una profesión, se le ayuda a descubrir, analizar y valorizar sus habilidades conocidas y potenciales y a formular un plan profesional que le permita desarrollarse espiritual y materialmente.

Al que ya ha hecho una selección, se le somete al mismo análisis, y ya conocida su capacidad y vocación, se examina el trabajo que desempeña y se ve si éste es el que técnicamente le corresponde. Si se concluye que ha hecho una mala elección, se le ayuda a revisar y a salvar los obstáculos que le han impedido encontrar o retener algún trabajo o empleo adecuados.

Es obvio que el impartir consejos sobre empleo, es un trabajo para expertos y que es indispensable el adiestramiento de estos especialistas en orientación profesional para integrar el personal del Servicio dedicado a esta función.

Considerando el problema de la mano de obra en nuestro País, la función de asistencia profesional, es de gran importancia.

Puede decirse que la fuerza de trabajo disponible en México, tiene un aumento anual de 168.000 trabajadores, casi todos provenientes de la población rural. Toda esta gente, carece en general de orientación profesional y si eligen determinando oficio, lo hacen por tradición familiar o por emulación de los amigos, o se dedican al primer empleo que encuentren, sin preocuparse más en saber si es o no el que exige su vocación.

Es imprescindible, por tanto, ensanchar la base de educación general para la mayor parte de la población, dar un gran impulso a la formación de personal directivo, técnico y administrativo en sus distintos niveles, y ensanchar y mejorar los servicios encaminados a superar las deficiencias de las grandes masas de trabajadores carentes de bases de escolaridad sistemática y de capacitación para el trabajo.

Para la orientación vocacional de los trabajadores manuales, poco o nada se ha hecho y es el Servicio Público del Empleo, al crearse, el encargado de promover esta tarea tan importante para las presentes y futuras generaciones obreras del país. Si el Servicio es capaz de realizar esta función, con este solo hecho, se justificarán todos los gastos que origine su organización y funcionamiento.

Colaboración con las instituciones relacionadas con las actividades del Servicio del Empleo.—Al desarrollo de sus funciones específicas, el Servicio Público del Empleo ha ido gradualmente agregando cierto número de labores relacionadas directamente con la situación del empleo. Aunque sin asumir la principal responsabilidad, el Servicio colabora con otros organismos que tienen cierta afinidad con sus actividades a efecto de que, mediante los contactos con estos organismos, se facilite el desempeño de su propia labor y la de ellos mismos; es decir, así como hay algunas instituciones o dependencias representadas en el Servicio, éste debe estar representado en todas aquellas dependencias e instituciones que tengan influencia o relación con las condiciones del empleo.

En México, existen varias instituciones y organizaciones que, al establecerse el Servicio del Empleo están relacionadas con ellas. Por ejemplo para facilitar la función de la contratación de trabajadores el Servicio debe estar en contacto con las dependencias oficiales, sean federales o estatales, que se encargan de la ejecución de las obras públicas como son el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la de Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Comisión Federal de Electricidad, entre las principales.

Todas estas dependencias pueden crear una gran demanda de mano de obra, tanto en el Distrito Federal como en los Estados, a través del Servicio Público del Empleo, lo cual sirve para darle efectividad a esta función de contratación.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

— I —

Primeramente y en el plano de las realidades, se desprende una primera conclusión; esto es, la trascendencia que ha adquirido hoy en día el trabajo para todos los individuos, que de haber sido una obligación, la mayoría de las veces ominosa para los trabajadores, ha pasado a ser uno de los derechos universales del hombre. Cambio a través del cual se ha revestido de una amplia significación que trasciende los límites puramente socioeconómicos del concepto.

— II —

Tomando en consideración que la población crece en México en novecientos mil aspirantes a trabajo por cada año, es urgente tomar medidas a corto plazo, pues si hemos de atenernos a las tendencias previsibles, tocará a México vivir la época más difícil de su desarrollo económico. Para esto, se hace necesario formular una política agresiva de fomento, incrementando las inversiones, fundamentalmente con recursos nacionales y bajo un programa de industrialización que abarque a todo el país, de manera que se combinen la modernización de la técnica y la creación de nuevas fuentes de ocupación de la mano de obra. Sólo así, se logrará detener el desempleo en el futuro de México.

— III —

La política más efectiva contra el desempleo es la de mantener un ritmo adecuado de inversión productiva equilibrada entre los diversos sectores de la economía con un aumento moderado de precios, a niveles plenos de ocupación productivas y creciente producción. En estas condiciones, es necesario aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad que hasta el presente. Para ello, es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores.

— IV —

Una de las características de nuestro sistema económico es la existencia en mayor o menor grado del desempleo. En los países que viven bajo el sistema capitalista, el desempleo se agudiza más ; sin embargo, en los países como el nuestro de economía capitalista no industrializada, o mejor dicho, en proceso de industrialización, es muy alto el porcentaje de la población que se dedica a ocupaciones de mínima productividad o a actividades de trabajo parcial. Esto significa bajos ingresos y bajo nivel de vida.

— V —

La acumulación de capital se ha venido produciendo como resultado de las elevadas utilidades de las empresas y del deterioro de vida de las masas populares.

— VI —

Consideramos que es útil incorporar a la política ocupacional el otorgar determinados tipos de prestaciones económicas, educativas o asistenciales, a aquellas personas que en un momento dado no puedan emplearse productivamente a fin de ayudarles a satisfacer sus necesidades más apremiantes y a capacitarse para desempeñar un trabajo útil en lo venidero. Desde este punto de vista, es preciso procurar la combinación y coordinación entre los objetivos, métodos y procedimientos de la política del empleo, con lo de otras políticas económicas y sociales relacionadas con sus finalidades y propósitos.

— VII —

Es necesario intensificar el adiestramiento de los trabajadores para elevar su grado de calificación, lo que coadyuvará a que obtengan ingresos más elevados y proporcionen una mayor contribución al desarrollo del país.

— VIII —

Con el fin de coordinar los variados esfuerzos que se hacen en el país para organizar el mercado del empleo y combatir el desempleo, se sugiere que se establezca el Servicio Nacional del Empleo de acuerdo con las bases precisadas en el capítulo correspondiente de esta Tesis.

— IX —

Que sea una institución descentralizada con funcionamiento independiente. La Ley que le de origen, deberá asegurarle una base estable y definir claramente sus funciones, colocándola en una jerarquía administrativa conveniente con el fin de que en los diversos organismos en que esté representada, se reconozca su personalidad y la importancia de su opinión. El Reglamento deberá ser lo suficientemente práctico para que su funcionamiento también lo sea. Sin ello, se le privaría de una de sus principales características.

— X —

Si por cuestiones presupuestales no fuera posible crear la institución descentralizada del Servicio a Nivel Nacional, podría inicialmente ser una oficina dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tal y como lo establece la Ley Federal del Trabajo para el Servicio Público del Empleo, pero organizada en forma tripartita y con el tiempo, cuando su importancia lo amerite, hacerla descentralizada.

— XI —

Con el fin de actuar con la mayor seguridad posible, es de recomendarse que se nombre una Comisión previa, Tripartita, que estudie las posibilidades del establecimiento de este Servicio en México y que sea asesorada esa Comisión por un técnico de la O.I.T., experto en esta materia.

— XII —

Recomendamos que el último párrafo del artículo 537 de la Ley Federal del Trabajo desaparezca de dicho Ordenamiento, ya que es contrario al texto del artículo 128 fracción XXV de la Constitución General de la República y en su lugar, propugnamos porque sea interpretado el artículo 128 de la fracción citada, para que en la Nueva Ley Federal del Trabajo, se agregue dicha interpretación, haciendo más suscita la disposición en el sentido de que por ningún motivo, podrán, las agencias de colocación para los trabajadores —sea particular u oficial— perseguir fines lucrativos, tal y como lo establece nuestra Carta Magna.

— XIII —

En la Ley Federal del Trabajo en su artículo 3o., se contiene un principio que es base primordial, se dice: “Artículo 3o.— El trabajo es un derecho y un deber sociales...”. Luego entonces, ¿quiénes pueden ejercitar ese derecho y a quién le corresponde el deber de proporcionar el trabajo?

Pienso que el derecho del trabajador es aquel que tiene todo individuo para exigir que se le proporcione un trabajo a fin de lograr su subsistencia y como ese derecho contiene una naturaleza social, es por ello que la sociedad tiene el deber de proporcionarle trabajo; por tanto, son los trabajadores quienes con base en el dispositivo legal mencionado pueden ejercitar ese derecho frente a la sociedad representada en nuestro medio por el Gobierno.

Pero debido a que dicho precepto contiene una disposición de carácter generalizado, es necesaria su reforma a fin de establecer una reglamentación sobre las condiciones en que el trabajador está en aptitud de ejercitar ese derecho, así como aquellas en que la sociedad está legalmente obligada a cumplir con el deber social de proporcionarle trabajo, como consecuencia del ejercicio del derecho del trabajador; pues de lo contrario, el problema actual de carácter nacional que constituye el desempleo continuará persis-

tiendo con el consiguiente perjuicio de los necesitados; esa Reglamentación entonces tenderá a que éstos sepan en qué momento pueden acudir a la protección de la Ley y ejercitar su derecho, y a que la sociedad esté en condiciones de satisfacer esa exigencia legal cumpliendo con el deber social que le impone la Ley.

- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Empleo y Progreso Económico". Ginebra, 1947.
- O.I.T. "La Campaña contra el Desempleo. Ginebra, 1950.
- PIGOU, A.C. "the Theory of Unemployment". MacMillan and Co., Londres, 1933.
- PHILIPH TAFT. "Problemas Económicos". Editorial Intercontinental, S. A., México, 1959.
- REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO. "R.M.T.". Núms. 9 y 10. México. Septiembre-Octubre, 1963.
- U.N.E.S.C.O. Fondo de Cultura Económica. México.
- U.N.A.M. "Plan de Desarrollo de la UNAM, (1968-1980)". Edición preliminar. México, 1967.

BIBLIOGRAFIA

- ALFREDO NAVARRETE Jr. e IFIGENIA M. DE NAVARRETE. "La Subocupación en las Economías poco Desarrolladas". UNAM. México, 1953.
- BEVERIDGE, W. H. "La Ocupación Plena; sus requisitos y consecuencias". Fondo de Cultura Económica. México, 1947.
- WILLIAM BEVERIDGE H. "Unemployment, a Problem of Industry". Longmans, Green and Co. New York, 1931.
- DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES. "Informe que la Sría. de Trab. y Prev. Social rinde en nombre del Gobierno de México a la Sría. Gral. de la O.E.A. México, 1971.
- DOUGLAS, P. H. and AARON DIRECTOR. "The Problem of Unemployment". 3a. Edición. The MacMillan Co. New York.
- GLORIA HERNANDEZ SALAZAR "Problemas de la Mano de Obra en México". UNAM. México, 1971.
- HAWTREY, R. G. "Capital and Employment". Longmans, Green and Co., Londres, 1937.
- LESTER, R.A. "Economics of Labor". Duke University. The MacMillan Co., New York. 4a. Edición.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. "L.F.T.". Editorial Porrúa. México, 1970.
- LEY DE SRIAS. Y DEPTOS. DE ESTADO. "L.S.D.E.". Ediciones Andrade, S. A., México, 1964.

I N D I C E

INTRODUCCION	19
CAPITULO PRIMERO	
PRELIMINARES	
Trabajo.—Su Definición.—Definición y características principales del Desempleo.—Qué se entiende por Pleno empleo.—Relación entre los volúmenes de Empleo y Desempleo	21
CAPITULO SEGUNDO	
TEORIAS	
Teoría de Desempleo de Douglas y Aaron Director.—Teoría de la Desocupación de Pigou.—Teoría de la Desocupación de Lester.—Teoría del Equilibrio de la Desocupación	31
CAPITULO TERCERO	
CAUSAS DE LA DESOCUPACION	
Consideraciones.—Salarios.—Precios.—Moneda y Crédito.—Población.—Guerras y Mercados.—Técnica.—Malas cosechas. Superproducción	43
CAPITULO CUARTO	
CONSECUENCIAS DE LA DESOCUPACION	
Consecuencias económicas.—Consecuencias políticas.—La seguridad económica y el incentivo.—Consecuencias sociales.—Consecuencias familiares.—Consecuencias morales.—Consecuencias religiosas.—Plano de inferioridad en que quedan los desocupados	51
CAPITULO QUINTO	
CLASIFICACION DE LAS CAUSAS	
DE LA DESOCUPACION	
Desocupación ocasional.—Desocupación de temporada.—Desocupación Tecnológica.—Desocupación Normal.—Desocupación Cíclica.—Clasificación de los tipos de Desempleo en economías poco desarrolladas:—Cíclica, Estructural y de Fomento	59

**CAPITULO SEXTO
EL DESEMPLEO EN MEXICO**

Consideraciones.—Magnitud de la desocupación.—Cálculos sobre el desempleo.—Quiénes son los desempleados.—Ocupaciones e industrias de los desempleados.—El desempleo en las familias en las que hay varios trabajadores 75

**CAPITULO SEPTIMO
SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO**

Antecedentes en México del Servicio del Empleo.—Objetivos del Servicio del Empleo.—Organización a Nivel Nacional:—Estructural; Administrativa; Financiera; Tripartita (Estado-Obrero-Patronal) 89

**CAPITULO OCTAVO
FUNCIONES DEL SERVICIO DEL EMPLEO**

Contratación general de trabajadores.—Compensación.—Movilidad geográfica.—Orientación vocacional.—Colaboración con las Instituciones relacionadas con las actividades del Servicio del Empleo 113

CONCLUSIONES 123

BIBLIOGRAFIA 131

**BIBLIOTECA CENTRAL
U N. A. M.**