



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**TEORIA DEL DESEMPLEO Y LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

**ISMAEL SOTO PACHECO**

MEXICO, D. F.

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.

A MIS PADES CON CARIÑO Y GRATITUD

ERNESTO SOTO MARTINEZ . . Y . . GUADALUPE PACHECO DE SOTO

A MIS HERMANOS:

A MI ESPOSA:

A MIS HIJOS.

**A MIS MAESTROS:**

**AL LIC. JAIME GUTIERREZ QUIROZ:**

**A MIS AMIGOS:**

**TESIS ELABORADA EN EL SEMINARIO DEL DERECHO  
DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, A CARGO DEL  
MAESTRO., DR. ALBERTO TRUEBA URBINA.**

## CAPITULO I

### EL DESEMPLEO

CONSIDERACIONES GENERALES. PROBLEMAS DEL SUBCONSUMO. INDICADORES. EL FENOMENO POLITICO. CONCEPCIONES COLECTIVISTAS. LA FUERZA DE TRABAJO A TRAVES DE LAS SOCIEDADES.

La definición, medición y análisis de la desocupación o desempleo estructural presenta algunas dificultades. Más, si se consideran los serios problemas que emanan de la escasa información disponible y donde subsisten dificultades emanadas del hecho de que la caracterización de una persona, como subocupada, varía con el grado de desarrollo social y económico alcanzados por cada país, con la estructura institucional y los valores sociales vigentes.

El problema del desempleo puede examinarse desde dos puntos de vista diferentes, a saber: - el de cada miembro de una comunidad y, el conjunto de la misma.

El primer planteamiento, está relacionado con las necesidades de todo miembro de una comunidad, que se reflejan en la búsqueda de oportunidades de empleo. Cuando no existen dichas oportunidades debe permanecer, por fuerza, ocioso o desempleado durante parte de un mes en el transcurso de un año de trabajo, o incluso, durante el año o parte de él. Este tipo de desempleo puede denominarse desempleo visible.

Desde el punto de vista del conjunto de la comunidad el concepto de desempleo está vinculado a la necesidad de movilizar la mano de obra en relación con el desarrollo económico. A este respecto, nos dice Nurul Islam en un estudio pa-

ra las Naciones Unidas, del que tomamos algunas notas. "Es interesante determinar cual es la -- contribución marginal neta a la producción so- / cial de la fuerza de trabajo existente, siendo - el concepto adecuado el de desempleo encubierto o, más exactamente, el de subempleo". 1/

Este segundo punto de vista verá, a las - áreas rurales y urbanas así, "se dice que exis-- ten desempleo encubierto en el área rural, si -- puede retirarse parte de la fuerza de trabajo de las labores agrícolas por la introducción de cam- bios en la organización del trabajo o en la for- ma del equipo (sin aumento alguno, o con escaso aumento de capital) y sin que disminuya la pro- ducción" 2

En casos, como en el de los vendedores ambu- lantes, aseadores de calzado, en gran número de campesinos, etc. La existencia de subempleo o - desempleo resultan claros, aún cuando una perso- na pueda considerarse, empleada por el hecho de trabajar tres y hasta cuatro días, a la semana; y se da el caso, en el ámbito rural, de que, el porcentaje de fuerza de trabajo en busca de em- pleo parezca pequeño, por lo que el campesino -- normalmente se considera empleado aún cuando lo haga sólo por pequeñas temporadas, lo que indica que los campesinos, así como en las áreas urba- nas los trabajadores independientes o sindicali- zados pero sin trabajo regular y los trabajado- res familiares no remunerados no se consideran - desempleados aunque sólo trabajen unas cuantas - horas a la semana.

Su productividad es muy baja y la actividad que se encuentran desempeñando constituye una --

1/ "Problemas del desempleo en el desarrollo - económico". El Capítulo II presentado al - Curso Intensivo Centroamericano en progra- mación del desarrollo y política Comercial.

2/ N. Islam. Opus Citada., pag. 34

forma de obtener un ingreso que, si bien no cubre satisfactoriamente necesidades mínimas, les permite supervivir.

"Pleno empleo nos dice Lerner Abba P. significa únicamente que aquellos que quieren trabajar a los tipos corrientes de remuneración, pueden encontrar trabajo sin dificultades indebidas".

En el pleno empleo puede darse el caso de que un cierto número de personas puede negarse a realizar más de cierta cantidad de trabajo a los tipos corrientes de remuneración y aún así puede haber pleno empleo 3/. Pero esto es un lujo que pueden darse los obreros de los países capitalistas altamente industrializados y no un obrero de un país subdesarrollado, cuya oportunidad de empleo o rechazo del mismo le puede significar serios problemas para encontrar una nueva oportunidad.

Así, encontramos incluidos entre los desempleados o subocupados:

- a) personas abiertamente desocupadas.
- b) las que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o períodos inferiores de trabajo.
- c) las empleadas en una unidad económica que trabaja con niveles de productividad anormalmente bajos.

En el primer caso podemos citar a las personas que se encuentran fuera del mercado de la oferta y demanda de trabajo, por razones socioeconómicas, geográficas, culturales o educativas.

En el segundo y tercer caso cabe destacar que las industrias tradicionales vegetativas en los países subdesarrollados son las que su falta de demanda se encuentra explicada entre otros --

---

3/ Abba P. Lerner. "Economía del Pleno Empleo" Pag. 14.



la inflación" 4/

"Mucho antes que el gasto creciente pierda su eficacia para reducir el paro, aparece una -- grave perturbación. Al aumentar el número de -- empleos y disminuir el de parados, se llega a -- una situación inflacionaria. Los empresarios -- compiten entre sí cada vez más para arrebatarse la mano de obra, escasa en muchas ramas de la -- economía ofrecen salarios más altos o acceden a las demandas de los mismos, porque pueden elevar el precio de los productos de forma que se cubra el aumento del costo y quizá algo más. Esto eleva el costo de vida, los empresarios acceden a -- los aumentos porque los precios se están elevando, junto con los salarios".

"Hemos visto que un paro agudo y difundido puede reducirse con un simple aumento del gasto; pero si se lleva este remedio más allá de un -- cierto límite, el aumento del gasto origina fricciones en el sistema y, en vez de aumentar el nivel de empleo, eleva salarios y precios en espiral inflacionista" 5/

Por otra parte, el fracaso en encontrar empleo implica el más grave de los fracasos humanos: priva a un hombre de la oportunidad de ganarse la vida y ocupar el puesto que le corresponde en la sociedad. Es, pues, una mejoría el hacer que un hombre parado o (desempleado) pueda encontrar trabajo, aunque ello implique que habrá más empleos sin cubrir que hombres desocupados.

Si vamos demasiado lejos al fomentar el aumento de empleos vacantes para que disminuya el paro nos encontramos con que la escasez de mano de obra hace demasiado fuerte la posición de negociación de los trabajadores. El incremento -- posterior de la escasez de los mismos les da --

---

4/ 5/ Abba P. Lerner. Opus Citada., pág. 15 y 16.

oportunidad de obtener una elevación de salarios tan grande que origina una subida general de los precios, seguida por una nueva elevación de salarios. Se pondrá en movimiento la espiral ascendente y acumulativa de salarios y precios, que llevaría encontrarnos ante la inflación.

En la depresión, las oportunidades de empleo creadas por el aumento del gasto se aprovechan muy rápidamente, y la reducción en el número de desempleados es mayor que el incremento en el de empleos, el aumento del gasto hace disminuir la suma de esos números. En las situaciones de inflación ocurre lo contrario: las nuevas vacantes creadas por el aumento del gasto son muy difíciles de cubrir y el incremento de las vacantes es mayor que la disminución de los desempleados; el aumento del gasto eleva la suma de los dos números. Es un cierto puente entre las dos situaciones extremas, el incremento del gasto hará aumentar las vacantes exactamente en tanto como reduzca el desempleo. En ese punto la suma de los números es mínima.

"Los hombres de negocios tienden a resistirse a la Hacienda funcional, en parte por su adhesión inconsciente a los principios de la economía clásica y en parte por su tendencia a aplicar a la sociedad los principios de solvencia que sólo son aplicables al negocio privado. Cuando se hace notar que el país no puede hacer bancarrota en el sentido literal, se intenta salvar la posición diciendo que por bancarrota se quiere decir inflación o depresión. Pero mientras los hombres de negocios sientan que hay algo que está mal en la Hacienda funcional, no sirve de mucho mostrarles la falta de lógica de esa defensa. Lo único que se puede hacer es seguir repitiendo los principios de la Hacienda funcional hasta que desaparezca su novedad". 6/

Otra fuente de resistencia es el sentimiento de que la sociedad capitalista es completamente autorreguladora, de que es impío y peligroso interferir la mano invisible. No sirve de mucho señalar que la mano invisible de Adam Smith está totalmente ocupada guiando la debida utilización de los recursos que se emplean y que no se preocupa del nivel de empleo, pues también en este caso el fondo de la dificultad es el sentimiento más que la lógica.

Las crisis económicas, cuya periodicidad es inevitable, ponen claramente de manifiesto las contradicciones existentes en la sociedad capitalista por el desempleo, miles de personas obreros y campesinos se ven condenados a la miseria, al hambre, la gente se dedica a vagar por el país en busca de un jornal, extendiéndose la mendicidad, la prostitución y el crimen.

## PROBLEMA DEL SUBCONSUMO

Parece razonable suponer que la subocupación debe tener como contrapartida una situación de subconsumo. El análisis del subconsumo es otro ángulo de visión del problema ocupacional, aunque hay que destacar que no siempre el problema del subempleo guarda relación estricta con el subconsumo. En muchos casos ambos fenómenos son reflejo de la misma situación, pero en otros no, pues la sociedad genera formas de asistencia social; creando puestos improductivos y dando un ingreso que permite solventar las necesidades básicas; un ejemplo de esta naturaleza es el caso de los empleados públicos en algunos países.

Análisis del problema del subconsumo.- Se necesita comenzar por una definición del ingreso mínimo que corresponde al empleo pleno de una persona no calificada del nivel más bajo de productividad por unidad de tiempo.

Este ingreso mínimo se define, como aquel -

que permite que una persona tenga acceso mínimo a las posibilidades que ofrece la vida civilizada actual, teniendo en cuenta que, para ésta determinación, lo que de acuerdo con el grado actual de desarrollo de América Latina, es factible lograr.

Es decir, que este mínimo debe permitir que todos los miembros de la familia que le perciban, tengan una dieta fisiológica mínima; que puedan tener una esperanza de vida al nacer no menor de cierto nivel; que la mortalidad infantil que es función del ambiente familiar no pase de cierto límite; que tengan un poder adquisitivo pequeño pero de alguna significación, en bienes manufacturados, simple que los niños puedan tener educación primaria.

## INDICADORES

Un indicador determina o puede sufrir modificaciones importantes que no estén asociados a variaciones en el nivel general de ingresos por ejemplo; en el caso de que el gobierno de un país desarrolle una política educacional de cierta significación o que una dependencia u organismo Estatal desarrolle una política educacional de cierta significación; o que una dependencia y Organismo Estatal provea servicios eléctricos a la población rural y urbana de acuerdo a una política de prioridad determinada, podrá ocurrir que el nivel de alfabetismo o el consumo de energía eléctrica se eleven considerablemente sin que se modifiquen los demás aspectos del nivel de vida.

En otro ejemplo se percibe que el uso de vestimentas está estrechamente asociado con características climáticas que hacen que no se corresponda únicamente con variaciones en el nivel de ingreso por habitante. Las limitaciones que afectan a cada uno de los indicadores en particular, tienen un efecto menor cuando se examina un

conjunto de estos indicadores, ya que si se provee a la gran mayoría de los habitantes de un país de más educación, de mejores servicios de salud, de mejor alimentación, de mejores viviendas etc., se lo estará proveyendo en resúmen de un mejor nivel de vida lo que implica brindarle un ingreso mayor por persona.

## EL FENOMENO POLITICO

La fisonomía y definición de un cuadro político dependen de la forma que, en cada caso, adopta la interdependencia de tres factores: El individuo, la colectividad y el Estado.

"Todo Estado es, evidente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Es claro, por tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie; y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra a todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y Asociación Política".  
Aristóteles. 7/

En concordancia con sus necesidades y aspiraciones crecientes, desde lo simple y rudimentario de la prehistoria, hasta lo complejo y sutil de nuestros días, el hombre fue adoptando diferentes normas de convivencia, dentro de la cual surgió el concepto de autoridad como complemento ineludible. Así, Aristóteles nos dice que, "La naturaleza arrastra, pues, instintivamente a todos los hombres a la asociación política. El primero que la instituyó hizo un inmenso servicio, por que el hombre, que cuando ha alcanzado toda la perfección posible es el primero de los

---

7/ Aristóteles. La Política, 9a. Ed. Colección Austral. Espasa-Calpe, S. A. 1962.

animales, es el último cuando vive sin leyes y sin justicia..... La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de la vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho. 8/ Lo que da identidad propia a un orden político es el carácter de esas normas; su inspiración, sus fines, el radio de acción que tienen y el papel más o menos preponderante que, alternativamente desempeñan el individuo, la colectividad o el Estado.

El individualismo, cuya expresión contemporánea es la democracia liberal, tiene como finalidad, en lo filosófico, salvaguardar los derechos "inherentes" a la personalidad humana, encarnados en el individuo. La vida, la libertad, la felicidad. En lo material, garantizar la propiedad privada, con sus complementos inseparables, la iniciativa y la empresa también privadas.

La colectividad debe estar organizada de modo que permita y asegure el ejercicio de aquellos "derechos" inherentes e inalienables. Sólo hay un límite para el desarrollo de la actividad individual, y es el que señalan los derechos de los demás. El orden jurídico y ético debe estar establecido en forma tal que asegure la coexistencia pacífica y armónica de las prerrogativas individuales.

## CONCEPCIONES COLECTIVISTAS

El individuo deja de ser un fin en sí mismo; lo es, solamente, en la medida en que forma parte de la colectividad entera. La meta de la felicidad individual queda substituída por la felicidad colectiva. Al hacerse evidente el hecho de que las prerrogativas individuales no siempre se quedan en sus límites, sino que, por su misma

---

8/ Aristóteles, Opus Citada., pág.

dinámica, tienden a invadir el campo de las prerrogativas ajenas y ha servirse de ellas para beneficio propio, surge el nuevo concepto; quien sirve no es la colectividad al individuo, sino ésta a aquella. La propiedad privada pierde el carácter casi sagrado; y de aquel plano de preeminencia en que había sido colocada, desciende bruscamente al banquillo del acusado. La única propiedad respetable, por consiguiente, es la que cumple una función social. La propiedad de las fuentes de riqueza (o instrumento de producción) debe transferirse a la colectividad, de manera que la riqueza producida pase a ser colectiva en vez de individual. El Estado simple gendarme sobornado acumulador de privilegios de una minoría privilegiada, puede redimirse si pasa a servir temporalmente los intereses de la mayoría con el nombre de dictadura del proletariado, para morir después, cuando su presencia sea innecesaria.

En la concepción Marxista, ha desaparecido el individuo como héroe del drama social, y también desaparecen los grupos o conjuntos de individuos que, por razón de su desigual participación en los fenómenos de la producción y distribución de la riqueza, acabaron por dividir a la sociedad en clases. Desde las épocas más remotas han sostenido los marxistas, la historia del hombre no es sino la historia de la lucha de clases; las clases poseedoras compuestas por una minoría que lucha por retener lo que poseen, y las clases desposeídas que luchan por conseguir la posesión de los instrumentos de producción y la riqueza, tratando así de liberarse del yugo a que están sometidas.

Al sobrevenir las depresiones o crisis que, periódicamente, marcan el curso del fenómeno capitalista, el Estado tiene que desempeñar una función más activa, y aún superadas las situaciones de emergencia El Estado ya no puede excluirse de las relaciones normales del capital con el trabajo, por lo que entra a regular el mercado

laboral forzando a la ley de la oferta y la demanda de trabajo, o dirimiendo con su autoridad los conflictos creados por las peticiones de los obreros. El "mal" de la intervención del Estado es preferible a los que ocasionaría una guerra de huelgas y lockouts. Con criterio preventivo respecto a estos problemas, el Estado legisla en materia social, señalando salarios mínimos y estableciendo un sistema más o menos completo de medidas de protección para el trabajador. Hay empero, un punto en que este género de intervención más o menos indirecta es insuficiente, y se piense en otro Estado que ya no se limite a desempeñar funciones de supervigilancia, de mediación o de rescate, en último trance respecto al individuo. Y es entonces cuando nace la idea del Estado que ya no servirá al individuo sino a la colectividad.

Las doctrinas políticas propiamente dichas contiene tres elementos esenciales: Análisis crítico del pasado y del presente; programa para un futuro ideal; método de acción mediante el que se efectuará la transición del presente hacia ese futuro ideal.

Aún en ciertos casos en que se adopta como norma de principio el método evolutivo gradualista, llega a aceptarse la posibilidad de la revolución como remedio de última instancia, cuando todas las puertas del sistema democrático han quedado cerradas por una dictadura.

El acontecer político es esencialmente fluido y dinámico. Nada de lo que constituye la vida del hombre es estático, y la política no es sino una función vital de la sociedad humana. Todo nace, muere o se transforma.

Pero las posiciones políticas tienden a estabilizarse y estratificarse conforme envejecen. Como ancianos decrepitos que pretendieran disputar a los jóvenes su derecho a ocupar el primer plano, se aferran a lo que creen que es suyo



siempre. Y es trágico el hecho de que, mientras la vejez física acusa síntomas indudables; canas, temblores y arrugas que harían esa pretensión -- simplemente grotesca e inconcebible la vejez política es cosa que no advierten quienes la padecen.

La evolución, sin embargo, no se detiene. Y al chocar con las posiciones que rehúsen dejar -- el camino limpio, surge el conflicto. Se hace -- por regla general, inevitable la revolución. Los representantes de la posición rezagada se constituyen en campeones de las instituciones nacionales, y anatematizan a los innovadores con el estigma de enemigos de la seguridad del Estado, y subvertores del orden constituido.

Allí donde concluye la facultad de adaptación, y donde creen haber alcanzado un remanso -- definitivo, cesa la obra, para dar paso a otras fuerzas que pugnan por seguir adelante. Tal es el flujo constante la sustancia de la historia -- política.

## LA FUERZA DE TRABAJO A TRAVES DE LAS SOCIEDADES

Si nos remontamos a la cuna de la civilización Egipto, Grecia, Roma por ser los ejemplos -- más visibles, descubrimos los mejores ejemplos -- de una economía basada en el trabajo de los esclavos. En estas culturas primitivas, uno de -- los frutos más importantes de las conquistas militares era el número de esclavos que se capturaban y se alistaban para ejecutar trabajos manuales, la esclavitud no sólo era considerada normal, "por cuanto era útil y justa". De esta -- suerte nos dice Aristóteles: "Cuando es uno inferior a sus semejantes, tanto como lo son el -- cuerpo respecto del alma y el bruto respecto del hombre, y tal que es la condición todos aquellos en quienes el empleo de las fuerzas corporales -- es el mejor y único partido que puede sacarse a

su ser, se es esclavo por naturaleza" 9/.....  
Tal era la ley que debía regir entre los hombres.

Así nos dice Paul Sultan, citando a Alfred Zimmer. "Los esclavos y otros no ciudadanos hicieron el trabajo manual. La banda griega de -- asociados era una forma de asociación social y -- religiosa, no económica..... Sus miembros no -- necesitaban proteger sus intereses, pues éstos -- estaban suficientemente protegidos por la costumbre y la constitución de la sociedad..... No -- necesitaban subir los precios pues no trabajan -- para adquirir riqueza, sino para obtener honores y medios de vida, y los precios habían sido fijados por la costumbre inmemorial" 10/.

"En la civilización Inca del Perú existía -- una forma algo diferente de sociedad de esclavos. Los miembros de la sociedad Inca no podían aumentar sus posesiones, ni adelantar siquiera por el grueso de un cabello en la escala social, casarse ni aún estar desempleado, sin permiso del Estado. Ningún hombre podía enriquecerse ni empobrecerse: el objeto que tenían los incas era infundir en sus súbditos un espíritu de obediencia pasiva y de tranquilidad, una aquiescencia perfecta con el orden establecido. En ésto tuvieron éxito completo..... y ninguna gente podría parecer más contenta con su destino, ni más adicta a su gobierno..... El mecanismo asombroso de la forma peruana de gobierno pudo haber resultado únicamente de la combinada autoridad de opinión y poder positivo del soberano en una medida sin precedente en la historia humana". 11/

---

9/ Aristóteles. Opus Citada. pág.

10/ Cita de Paul Sultan. "Economía Política -- del Trabajo". Editorial F. Trillas, S. A. México 1964., pág. 22.

11/ Paul Sultan. Opus Citada., pág. 23.

El feudalismo que en términos de tiempo, se extiende desde la caída de Roma hasta los siglos XIII y XIV en que, con el renacimiento como etapa de transición, se inicia la Edad Moderna.

Durante esta época el derecho era un derecho de clase y, en rigor, el derecho del más fuerte. La propiedad de la tierra era adquirida, consolidada y defendida mediante guerras que libraban los señores feudales para perpetuar y ampliar sus dominios.

Aunque algunos tratadistas sostengan que de terminadas normas paternalistas regían estrictamente y justicieramente las relaciones entre señores y siervos, la verdad es que la índole personal del señor, daba un tono magnánimo o despótico a dichas relaciones. Imperaba un rígido e inquebrantable sistema de clases sociales; el señor era el amo absoluto, el siervo disfrutaba sólo la tenencia de la tierra, la cultivaba a cambio de servicios que prestaba al señor además de entregarle a éste una parte de los ingresos obtenidos. En retribución, el señor protegía al siervo contra las deprecaciones de otros señores.

El artesano que moraba en villas y que producían los escasos artículos necesarios para el consumo de la población, se encontraba agrupado, según su oficio, en gremios o corporaciones cuya unidad era el taller; el taller tenía un jefe y dueño, el maestro; oficiales que eran sus ayudantes, y aprendices que se iniciaban en el oficio y aspiraban a llegar, gradualmente, a las categorías de oficiales o maestros de taller.

El comercio y, sobre todo, el crédito al que se confundía con la usura, estaban condenados por la iglesia. La iglesia desempeñaba un papel preponderante; su poder temporal era el único centralizado, orgánico y estable en ese entonces, y su dominio espiritual, a través del dogma, era casi ilimitado. Pero en ese momento excepcionalmente plástico, era como pocas veces

se ha presentado, y cuando como pocas veces se hacía necesario poner en práctica la doctrina igualitaria y justiciera de Cristo, las preocupaciones del poder temporal impidieron a la iglesia combatir los males del sistema de privilegios del feudalismo.

El renacimiento que significa el resurgimiento de la cultura clásica; los grandes descubrimientos geográficos, que ensanchan el mundo conocido hasta entonces, abriendo nuevas rutas de comercio y de expansión política y económica; la invención de la imprenta que termina con el monopolio de los monasterios; la reforma protestante que quebranta la autoridad central de la iglesia.

"El éxito de una empresa industrial representaba la recompensa de la productividad. Pero así como la riqueza podría ser la medida de la aprobación de Dios a la eficiencia del hombre, así también podría la pobreza representar el castigo de la pereza u hogazanería. Evidentemente, esta doctrina implica una fácil justificación para ampliar las actividades económicas, pues el mal no está en la actividad económica por sí misma, sino más bien en el peligro de que los bienes materiales puedan emplearse en el desenfreno. Aún cuando esta doctrina agradaba a los que habían tenido éxito económico, tenía horribles inferencias para el desafortunado. El pobre, humilde y manso, podría no solamente dejar de heredar la tierra sino que su pobreza y sufrimientos podrían considerarse como la desaprobación de Dios a su incapacidad para vencer en la lucha por la vida. Era indudablemente una perversión de la filosofía religiosa la que permitió a no pocos de los que disfrutaron del éxito comercial, apoyar el derecho divino de propiedad con el mismo entusiasmo con que condenaban el derecho divino de los reyes. ¿No era su éxito material evidencia del placer de Dios hacia su sabiduría, bondad y eficiencia? Empleando este razonamiento tortuoso, Adam Smith pudo escribir, en 1776;

'Nunca he sabido que los que dicen trabajar por el interés público hayan hecho mucho bien.....' con estas palabras de Smith, el razonamiento había recorrido el círculo completo. El economista podía dudar de la existencia del hombre espiritual, sintiendo todo el tiempo, sin embargo, que Dios estaba de su parte. Así, a través del protestantismo, la sociedad encontró una sanción moral para el interés propio. Como sugería el dístico de Pope:

Así Dios y la naturaleza formaron  
los moldes generales y ordenaron que -  
el egoísmo y la sociabilidad fueran --  
iguales" 12/

Más tarde los llamados enciclopedistas, con todos los conocimientos acumulados hasta entonces ofrecieron una visión de conjunto que la filosofía, las letras, la ciencia y las artes han producido.

Los grandes señores feudales ya han ido agrupándose mucho tiempo atrás, surgen los comienzos de lo que serán las Naciones modernas. Los grandes inventos mecánicos cambiaron la estructura política y social de Europa, un fenómeno profundo acabará por trastornar el orden vigente. La revolución industrial, la aplicación de los inventos mecánicos a la producción de los artículos que requiere la sociedad determina la aparición de nuevas formas de vida y de trabajo.

La fábrica y el comercio han hecho ceder a la tierra el primer puesto como fuente de trabajo; la riqueza de la tierra ligada fuertemente a las prerrogativas de la aristocracia de la sangre, es sustituida por el capital industrial y comercial. La fábrica sustituye al taller y en el lugar del artesano emerge el proletario que vende su trabajo por un salario. El artesano ya no se agrupará en gremios para defenderse de la

competencia de otros artesanos, el obrero se agrupa en sindicatos para defenderse del capitalista.

Estos elementos constituyen el embrión de lo que será el mercado capitalista moderno, regido por la iniciativa, la competencia, la oferta y la demanda, y también el embrión de los grandes problemas político sociales de nuestro tiempo.

El historiador Toymbee afirma que, aún en 1840, el salario medio del obrero llegaba a 8 chelines semanales y sus gastos semanales a catorce. La diferencia debía ser compensada mediante la mendicidad, el robo y la prostitución, se trabajaba once horas al día, seis días por semana. En el siglo anterior la jornada era de 16 horas.

Un economista de ese tiempo dice que no hay orden social posible a menos que el bienestar de la minoría sea producto de la miseria y el sufrimiento de la gran mayoría.

El crecimiento del mercado de mano de obra el año de 1800 representa una fecha memorable en el establecimiento del capitalismo, pues en el siglo XIX el capitalismo y el mercado de mano de obra alcanzaron su floración completa. Las obligaciones y condiciones para el empleo de la mano de obra se habían de determinar, en su mayor parte, por el proceso de regateo en el mercado de mano de obra dependiendo el resultado de las fuerzas gemelas de la oferta y la demanda. Irónicamente, se infundió a la sociedad el espíritu de la libre empresa, en el preciso momento de la historia en que ocurría en Europa un aumento explosivo de población. Enjambres de trabajadores inundaron las poblaciones y ciudades en desarrollo. Ortega y Gasset menciona esta "masa gigantesca" este "torrente", estas "multitudes de seres humanos volcándose en la escena de la historia, como uno de los hechos más significativos,

aún cuando poco apreciados, en nuestra historia económica". En los doce siglos que precedieron al año de 1800, la población de Europa no había pasado nunca de 180 millones; pero en el siglo siguiente se había doblado esta cifra con exceso.

"Las poblaciones inglesas antiguas nos dice J. L. y Bárbara Hammond estaban frecuentemente - sobrepobladas, eran antihigiénicas, se hallaban entrecruzadas por callejones, patios y plazole--tas donde jamás llegaba el sol ni se respiraba - aire....., simbolizando la dependencia y desam--paro absoluto de la masa del pueblo que vivía -- allí. Más que poblaciones, eran aglomeraciones de barracas; no el refugio de una civilización, sino el cuartel de una industria..... Estas -- poblaciones reflejaban la empresa violenta de -- una hora, la pasión aislada que había amontonado una calle sobre otra cosa con una monotonía fren--nética de desorden..... no representaba otra -- cosa que la avaricia del constructor de casas -- mal hechas, complaciendo la avaricia del capita--lista.... sus poblaciones tenían tan mal aspecto como sus industrias, con una fealdad en ambas -- sintomática del trabajo y de la vida en la que - hombres y mujeres era imposible que encontrarán felicidad ni pudieran expresar su personalidad".

13/ Este relato parece un cuadro actual de las ciudades industriales de los países subdesarro--llados.

Podría creerse, a primera vista, que la expansión de la población no necesitaría crear problemas serios a la sociedad, pues todas las personas tienen manos al tiempo que tienen boca ¿no existe entonces un desequilibrio "natural" entre las necesidades de la boca y el trabajo de las - manos, o entre consumo y producción?. Desgracia--damente, la producción no viene automáticamente simplemente porque debe alimentar la boca, aún - cuando las manos estén dispuestas a producir; la

productividad de las manos depende de los recursos y materiales de que puedan disponer. Por ejemplo, supongamos que puede disponerse de capital únicamente en forma limitada o que constituye un obstáculo en la producción, mientras que la mano de obra es abundante. La aplicación de mayor número de manos a ésta cantidad fija de capital no promete un aumento de consideraciones en la producción total. En ésta situación, a la presión para obtener empleo se aplica una oferta cada vez mayor, de mano de obra que choca con el límite en descenso de la productividad, cada vez menor.

Expuesto en otra forma, si la mano de obra no puede trabajar con un aporte adecuado de los factores cooperadores necesarios de la producción, la simple existencia de estos brazos o manos adicionales dispuestos y capaces de producir, no representa la seguridad de que puedan ser productivos. Aún cuando esta explicación pueda parecer inaplicable al mercado de mano de obra norteamericano en su estado actual, dista mucho de ser hipotética en los países asiáticos que se enfrentan actualmente al problema de un exceso de mano de obra, capital insuficiente e inanición en masa.



## CAPITULO II

EL DESEMPLEO EN LOS PAISES DESARROLLADOS Y SUS -  
MEDIDAS PARA CONTRARRESTARLO. INGLATERRA., LEY  
DEL EMPLEO. FRANCIA., EL FONDO NACIONAL DEL --  
EMPLEO. ESTADOS UNIDOS., LEY DE OCUPACION Y EL  
CONSEJO ECONOMICO. URRS., LA PLANIFICACION SO--  
CIALISTA.

La influencia que ejercen las transacciones internacionales en las políticas económicas internas es reforzada por el extendido desequilibrio económico internacional y por la falta de libre convertibilidad de las divisas que lo acompañan. De acuerdo a un informe de la Organización de las Naciones Unidas, del año de 1952. La mayoría de los países habían aplicado "El control de cambios para economizar sus recursos en divisas extranjeras, y la información facilitada por los gobiernos evidencia que la tensión fue experimentada más agudamente por los países cuya economía depende en gran medida del comercio exterior. Muchos países que son relativamente pequeños o que no cuentan con recursos variados -- entran en ésta categoría. Un aspecto importante de la inconvertibilidad de las divisas es la dificultad que opone a la liquidación triangular de cuentas, la cual tiende a impedir la adquisición de mercadería que se necesita con urgencia, o su adquisición en el mercado más barato..... La disminución de la corriente normal de capitales, que es otro factor concomitante del desequilibrio internacional..... respuestas de ciertos países que necesitan recibir capitales extranjeros. Por último algunos países que son exportadores de productos primarios subrogaron el efecto adverso que tenían en su economía interna las variaciones de los precios de tales productos y en especial, la caída de dichos precios experimentada desde los primeros meses de 1951.

La diversificación de las exportaciones constituye un método mediante el cual algunos países tratan de reducir la influencia de las fluctuaciones en la demanda exterior de determinados productos, sin embargo, no eliminan el efecto de las fluctuaciones de los precios en los mercados mundiales que, como las que se produjeron en 1950 y 1951, son comunes a un gran número de productos primarios". 14/

A este fin, el Consejo económico y social de la Organización de las Naciones Unidas recomendó, entre otras cosas, que cada país publicara "las normas con que defina el significado del empleo total como objetivo permanente, expresando tales normas, siempre que fuera factible, en porcentaje de empleo, número absoluto, de desocupados o en escala de dichos porcentajes o números; y que posteriormente publicase cualquier revisión de esas normas que de vez en cuando pudieran resultar necesarias" 15/

## EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EN LA GRAN BRETAÑA

En tanto que varios de los países de economía de empresa privada, económicamente más desarrollados adoptan políticas y medidas destinadas a mantener altos niveles de empleo en relación con la mano de obra disponible, el Reino Unido siguió siendo el único país que había adoptado una norma específica de empleo total, plenamente en armonía con la recomendación del Consejo. Esta norma según venía definida en la respuesta presentada en 1951 admitía un 3% de desocupados en relación con el número de personas empleadas

---

14/ Políticas Gubernamentales en materia de desempleo, inflación y balanza de pagos. Edición de las Naciones Unidas 1951-1952., pág. 6.

15/ Opus Citada., pág. 7

en el período de máxima actividad estacional, lo cual representa aproximadamente un cuarto del 1% si se considera en relación con la fuerza de trabajo, incluyendo las personas empleadas y las que trabajan por cuenta propia. En dicha ocasión, se señalaba en la respuesta que, de hecho, en los últimos años el desempleo no había pasado del 2% del número de personas empleadas, pero que al adoptar una norma se había dejado un margen para tener en cuenta los posibles efectos de acontecimientos externos adversos, como sería una pérdida de mercados de exportación o una escasez de materias primas. En su respuesta de 1952 el Reino Unido declaraba que en 1951 el desempleo había sido aún menor que en 1950 y que, por lo tanto, se había mantenido bastante por debajo de los límites adoptados por el gobierno como norma de empleo total.

"El interés, el oro y la plata o la evolución industrial, fueron nos, dice Jesús Pedro Arrarte, el ser o no ser en cada momento estelar de la evolución occidental, y el mismo papel representa en los tiempos actuales el desempleo... .... La crisis moral de quien sea sentenciado a no poder ganar el pan con su trabajo, tras varios años de sacrificios, acabará por desatar de nuevo la revolución del nihilismo; sin contar con que ningún país dispondrá de medios para ofrecer un subsidio suficiente a sumas de obreros sin trabajo similares a las del decenio de preguerra, causas sociales y financieras hace, pues, evidente que la política del ciclo y, sobre todo, los proyectos para evitar la desocupación, serán los cimientos de la reconstrucción en la paz" 16/

---

16/ Jesús Prados Arrarte. "El Plan Inglés para evitar el desempleo" Ed. de El Colegio de México. Centro de Estudios Sociales. pag. 13.

Lo que ha significado la desocupación en Gran Bretaña. El problema de la desocupación es, sin duda, el más peligroso para la economía Británica. Entre 1923 y 1929 hubo regularmente alrededor de un millón de desocupados, cifra que creció considerablemente durante la crisis, hasta el punto de no descender de 2 1/2 millones hasta 1933. En plena fase ascendente del ciclo de 1937 se mantuvo aún, un paro obrero de un millón y medio de trabajadores. En cambio, cuando los redactores del libro Blanco hicieron los estudios pertinentes, sólo encontraron una cifra de desempleados de 75,000 (abril de 1944). Habrá que tomar muy en cuenta que Inglaterra se encontraba en tiempos de guerra; lo que significa medidas de emergencia y, por lo tanto la utilización de la mayor mano de obra disponible. Ahora en 1972, en los primeros meses, la cifra de desempleados nuevamente iba en ascenso y en enero había ya sobrepasado al millón de desocupados.

Que el desempleo es susceptible de reducir el ingreso nacional más que otro fenómeno cualquiera. Calcúlese un salario normal anual para cada uno de esos desocupados en la depresión e, inclusive, en la situación próspera de 1937, y se llegara a la diferencia mínima de lo que hubiera sido el ingreso nacional de haber existido un plan contra el desempleo capaz de asegurar trabajo a quienes lo solicitaran. De este problema considerado un peligro en sí mismo surgiría: El Plan Inglés para evitar el desempleo.

Para que el plan funcionara satisfactoriamente era preciso dada la posición geográfica y de adelanto industrial. "Contar con un aumento considerable de las exportaciones inglesas a otros países en la postguerra, excluyendo la presión política mediante un mejoramiento de la productividad del Reino Unido". 17/. En esencia este primer aspecto del plan, ha estado siem

pre presente en el ánimo de los economistas ingleses, de aquí que sus consejos vayan siempre dirigidos al comercio exterior; además, había que tomar en cuenta que, durante la guerra las exportaciones Norteamericanas habían aumentado considerablemente a costa del descenso vertical de las exportaciones de los países europeos, principalmente de Inglaterra.

"Si las inversiones representan una parte importante de los ingresos en curso, las fluctuaciones de estas tendrán un efecto mucho mayor sobre la ocupación y, viceversa, el aumento de ésta permitirá a su vez obtener un aumento importante en las inversiones, autorizando la colocación de numerosos obreros adicionales. De ahí que el desempleo alcance mayor gravedad en los países industriales que en los agrícolas y que no haya aquejado tan violentamente a éstos últimos durante la gran crisis de 1930". 18/ Comparando la situación de distintos países, se advierte que, en el sector agropecuario de los países menos desarrollados, es notoria la tendencia a que sea mayor el desempleo equivalente cuanto menor sea el grado de desarrollo; los países de África, Asia y América puedan dar clara muestra de ello.

"A juzgar por los cálculos que pueden ya efectuarse sobre la pérdida de las inversiones inglesas, motivadas por la constante pasividad de su balanza de pagos que es consecuencia a su vez del esfuerzo bélico, el papel de Gran Bretaña como país acreedor se halla seriamente comprometido en el futuro..... debe añadirse ese otro proceso de que Inglaterra será quizá una nación deudora" 19/, no se equivocaron en esta apreciación, los creadores del Plan Inglés para

---

18/ Jesús Prados Arrarte. Opus Citada., pág. 16

19/ Jesús Prados Arrarte. Opus Citada., pág. 20

evitar el desempleo después de la guerra, ha ido perdiendo sus colonias, y por lo mismo su esfera de influencia económica.

"El gobierno ha declarado..... su determinación de asegurar que dispondremos en este país al fin de la guerra de una agricultura sana y bien diversificada..... debemos continuar importando una gran proporción de nuestros alimentos y materias primas y deberemos pagarlos en mayor proporción que antes mediante la exportación de nuestros bienes y servicios. 20/

"Si la industria Británica lleva consigo a la postguerra el poder de inventiva, habilidad técnica y adaptabilidad que ha mostrado durante la guerra, podremos llevar nuestras cargas (en la postguerra) sin una sensación tan pesada" 21/ La desocupación. Quien podrá dudar que constituye un caso clásico de una oferta y demanda que tienden a divergir sin que aparezcan de inmediato las fuerzas de equilibrio, la armonía económica que defendía Bastiat con tanto calor es aquí en verdad una parodia ante la que hacen oír su voz los millones de desocupados de la gran crisis.

"Se creyó en un cierto tiempo que toda depresión de los negocios llevaría consigo automáticamente su propio correctivo, dado que bajarían los precios y salarios, el descenso de precios acrecentaría la demanda y restablecería de nuevo el empleo obrero. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que, bajo condiciones modernas, será muy largo este proceso de autorecuperación si es que se produce siquiera y será acompañado de gran malestar, especialmente en una sociedad industrial tan compleja como la nuestra". 21/

---

20/ Jesús Prados Arrarte. Opus Citada., pág. 23

21/ Jesús Prado Arrarte. Opus Citada., pág. 28

Se decide que es preciso mantener una cierta constancia en el nivel de gastos totales de la comunidad, se desea evitar el desempleo para lo cual las autoridades deben evitar una balanza de pagos desfavorable y las oscilaciones bruscas de la cuantía de las inversiones privadas. En ninguno de estos casos prevee la utilización de medidas de tipo intervencionistas sino que, por el contrario, se procura mantener por todos los medios la libertad de mercado y de iniciativa.

"Al evitar la participación directa del Estado en los negocios, el Plan Británico ha tratado de estructurarse salvaguardando la libertad ..... Las medidas de que hará uso el gobierno de ese país..... para evitar el desempleo, serán principalmente incentivos económicos, es decir, facilidades para que las empresas o los individuos colaboren con sus iniciativas, a cambio de obtener mayores beneficios o remuneraciones. Así ocurre con los obreros que desean trasladarse de una ocupación a otra, que recibirán facilidades de reaprendizaje; también las empresas que se instalen en zonas de depresión obtendrán ciertas y determinadas ventajas al igual que las que decidan renovar o ampliar sus instalaciones o materiales en las épocas convenientes.

Sin embargo, hay algunos hechos que parecerían excepciones a este criterio..... 'De un lado se adoptarán medidas para prohibir el establecimiento de una nueva fábrica en un distrito en el que podría surgir una seria desventaja del desarrollo industrial'..... Esta debe comprenderse en el sentido de un empeoramiento del desempleo. La prohibición resulta en consecuencia atemperada y no dependerá del libre albedrío de los funcionarios sino que tendrá un cierto grado de automatismo. Tampoco será de carácter general, abarcando a una industria o a todo el territorio nacional, sino que jugará en casos especiales respecto a ciertas zonas bien determinadas, y sólo para aquellas industrias --

que agraven en ellas el problema de la desocupación". 22/

"Los obreros deben analizar sus políticas y prácticas sindicales para asegurarse de que no constituyen un serio impedimento a la economía expansionista, lo que derrotaría el objetivo de un programa de ocupación plena" 23/

La desocupación en masa ha sido un fenómeno que perturbó considerablemente a los economistas de otros tiempos, y aún, a los de los tiempos actuales.

El proyecto inglés, considera, esencial la satisfacción de tres condiciones principales que han de eliminar el desempleo generalizado.

- a) Debe impedirse que el gasto total en bienes y servicios descienda de un nivel a partir del cual aparece el empleo generalizado.
- b) El nivel de precios y salarios debe mantenerse razonablemente estable.
- c) Debe hacer una suficiente movilidad de trabajo entre las diferentes ocupaciones y localidades.

#### LE DEL EMPLEO 24/

En Inglaterra existe de acuerdo con el derecho consuetudinario la llamada Ley del Empleo.

En el derecho consuetudinario de Inglaterra y Escocia, el derecho del ciudadano a elegir su empleador se considera como una libertad funda-

---

24/ Relaciones Laborales y condiciones de Trabajo en Gran Bretaña. Editado para los Servicios de Información por la Central Office of Information, Londres R.F.P. 5120/67/SP.



mental, que establece una división precisa entre el asalariado y el siervo. Los derechos y deberes de patronos y trabajadores son, de esa suerte, considerados como regidos por contratos libremente concluidos entre el empleador individual y el trabajador, ofreciendo y aceptando empleo respectivamente. En general, ha habido escasa limitación legal del derecho de un empleador a contratar a un empleado en las condiciones que aquel esté dispuesto a aceptar. Aún en el caso de que esas condiciones no sean explícitamente establecidas, el contrato seguirá teniendo validez y dando al empleador el derecho a utilizar los servicios del empleado, y a éste el de percibir un jornal o sueldo de acuerdo con la práctica habitual de la profesión o la industria de que se trate. Ambas partes pueden dar por terminado el contrato al expirar el preaviso en el mismo estipulado o sobreentendido, mientras que en el caso de su incumplimiento la solución para el empleador o el empleado es idéntica: la demanda por daños y perjuicios ante los tribunales.

Por lo tanto, el derecho consuetudinario ha seguido primordialmente ocupándose del cumplimiento de los contratos de empleo entre individuos, mientras que, de hecho, los procedimientos para fijar los términos y condiciones de empleo han adquirido un carácter más mercadamentemente colectivo, a través del desarrollo de las relaciones industriales; es decir, la creación de sindicatos y la conclusión de contratos colectivos. El derecho escrito ha establecido la igualdad de los sindicatos que antes de 1871 eran conspiraciones punibles con arreglo al derecho consuetudinario. Así como la de sus actividades normales, incluso la inherente a disponer la terminación concertada del empleo, o sea la huelga; y ha allanado los obstáculos que se oponían a su desarrollo al concederles ciertos privilegios e inmunidades. Sin embargo, la ley no obliga a los empleadores, como lo hace en muchos otros países, (con la excepción de los consejos de las industrias) a -

negociar y consultar con los sindicatos, como -- tampoco prohíbe al patrono que rehuse emplear a un militante sindical. Además no se considera que los convenios colectivos obliguen por sí mismos jurídicamente a empleadores o empleados, individualmente considerados, aunque los términos de un convenio colectivo pueden ser expresa o -- implícitamente incorporados a un contrato personal de empleo.

"En efecto, toda la estructura de las relaciones industriales Británicas se ha creado y -- mantenido con el mínimo de sanción legal. Empleadores y asalariados han formulado sus propias normas de conducta, y han ideado sus propios medios para implantarlas; aunque el gobierno, según se ha dicho, ayuda a mantener esta estructura voluntaria proporcionando facilidades -- para solucionar conflictos y un sistema de regulación de salarios en las industrias donde la organización voluntaria es débil. Además, la Ley de bases y condiciones de empleo de 1959, no proporciona el dispositivo para obligar a un empleador a observar las bases y condiciones establecidas en su industria por convenio colectivo. Un nuevo elemento que contribuye a ampliar los derechos de los trabajadores fue provisto por la promulgación de la Ley de Contratos de Empleo, de 1963, que exige a los empleadores que den a su personal información por escrito de sus principales bases de empleo, y a los trabajadores se les otorguen derechos de períodos mínimos de notificación (relacionados con la duración del servicio) cuando su empleo va a terminar. Además, a tener de la Ley sobre compensación por redundancia, de 1965, los asalariados con un período mínimo de servicio de dos años tienen derecho a percibir una suma global si sus empleos dejan de existir (por ejemplo, debido a las mejoras tecnológicas o a causa de un descenso en la demanda) y sus empleadores no les pueden ofrecer adecuado empleo alternativo, y el costo correspondiente --

es en parte abonado por un fondo al que todos -- los empleadores contribuyen". 25/

En 1962 se inició una nueva fase en la participación del movimiento sindical en la investigación económica y planificación, cuando el -- Congreso de la Unión de Sindicatos (Trades Union Congress o TUC) y los organismos patronales decidieron participar en el trabajo del nuevo Congreso Nacional de Desarrollo Económico (National -- Economic Development Council o NEDC), el organismo planificador independiente establecido por el gobierno para estudiar las condiciones necesarias al continuo crecimiento de la economía.

A primeros de 1965 se designó una Real Comisión para estudiar las relaciones industriales -- en Gran Bretaña. Esta será la primera e importante encuesta sobre este asunto desde que en -- 1916 se creó la Comisión Whitley. Su término de referencia son: "considerar las relaciones entre la gerencia y los trabajadores, así como el papel de los sindicatos y de las asociaciones de empleadores en el acto de promover los intereses de sus miembros y en acelerar el progreso social y económico de la nación, con particular referencia a la Ley que afecta a las actividades de -- esos organismos". 26/

## EL PROBLEMA EN FRANCIA

Como ya hicimos mención, el Consejo Económico y Social de la O.N.U., recomendó, entre otras cosas que cada país publicara "las normas con -- que defina el significado del empleo total como objetivo permanente". De esta razón varios gobiernos (Francia entre ellos) manifestaron que -- la cuestión carecía de interés práctico inmediato ya que a la sazón tenían niveles elevados de empleo; en algunos casos el gobierno interesado

25/ Opus Cit. pág. 6 y 7

26/ Opus Cit. pág. 4 y 5

no consideraba que la adopción de una norma pudiera ser útil para formular la política económica; en otros casos no se consideraba posible establecer tal norma debido a que el país dependía en grado considerable de los mercados extranjeros, o por otros motivos. Todos estos países hicieron saber en sus respuestas al cuestionario del 28 de febrero de 1952 que no había variado su actitud en cuanto a la adopción de una norma de empleo total.

#### El Fondo Nacional del Empleo. 27/

A fines de 1962, razones de dos órdenes movieron al Gobierno Francés a considerar la creación de un Fondo Nacional del Empleo:

- a) Los problemas generales del empleo.
- b) Las necesidades especiales de ciertas categorías de trabajadores y de empresas.

Los problemas generales del empleo se deben a ciertas características del mercado de trabajo que se manifiestan:

- a) En Francia.
- b) El mercado común Europeo.
- c) En los demás países altamente industrializados.

El fenómeno común a todos los países altamente industrializados es la influencia del progreso técnico y la automatización en el nivel y la estructura del empleo. Tal es el caso particularmente de los Estados Unidos, donde desde hace varios años ha habido un desempleo estructural que afecta a cerca del 6% de todos los asalariados, por más que recientemente se ha registrado una ligera reducción. Estos mismos efectos comienzan a sentirse en Europa Occidental.

---

27/ Jacques Chazelle. El Fondo Nacional del Empleo. Folleto Editado por la Embajada de Francia E 515 agosto de 1965.

Si bien el progreso técnico a la larga crea mayores oportunidades de empleo, a corto plazo - provoca en ciertos sectores lo que los especialistas llaman "desempleo tecnológico" porque permite economizar mano de obra. Así sucede en la agricultura, la minería, etc.

El segundo fenómeno sólo se observa en la Comunidad Económica Europea, y deriva específicamente de la creación del Mercado Común. La rápida reducción de las barreras aduaneras entre las seis naciones es un poderoso factor de modernización y expansión de la economía nacional de esos países. Pero a la vez impone grandes cambios estructurales, cuyas repercusiones sociales son tanto más perturbadoras porque se producen en medio de la prosperidad general, y se hace mucho más difícil tolerar la existencia de islotes de pobreza en semejantes circunstancias. Este fenómeno se ha visto recientemente en Francia en industrias tales como la de maquinarias agrícolas y la de la refrigeración, en que la mayor competencia y las necesidades de concentración han ocasionado crisis de empleo en varias localidades. Hoy mismo vemos que va insinuándose una crisis similar, aunque más serfa, en la industria automotriz.

El tercer fenómeno es particular de Francia y obedece a la conjunción de tres factores. Primero, la numerosa generación de la postguerra está invadiendo actualmente el mercado del trabajo, y hace falta un programa en gran escala de capacitación y adaptación profesional para estos jóvenes. Segundo, la rápida modernización de la agricultura francesa, que ha progresado miles de años en el espacio de una generación, ha venido acompañada recientemente por un movimiento migratorio de las granjas a la industria y al comercio; este movimiento tiene una amplitud mayor que la prevista y habrá de proseguir todavía durante cierto tiempo. Naturalmente, el Ministerio de Agricultura ha establecido ciertos mecanismos de ayuda a estos trabajadores, tales como

el FASASA (Fondo de Acción Social para la Reforma de las Estructuras Agrícolas) y la AMPRA (Asociación para la conversión profesional de los trabajadores agrícolas). Pero si el Gobierno ha de ayudar a los trabajadores a abandonar el campo, también debe ayudarlos cuando llegan al sector de la industria y el comercio. Por eso, el Ministerio de Trabajo tuvo que adoptar sus propios programas para ayudar a orientar, adoptar y adiestrar a esos trabajadores procedentes del sector agrícola.

Por último, el programa de desarrollo de las grandes aglomeraciones urbanas y la industrialización de ciertas zonas periféricas también ha impuesto la necesidad de reforzar los mecanismos de ayuda a los trabajadores para que se adapten a los cambios de emplazamiento de las empresas.

La segunda razón para que se creara el Fondo Nacional del Empleo fue que la evolución operada en ciertas ramas de la industria, e incluso en ciertas empresas industriales, exigía una acción concreta. Tal es el caso de las ramas que han sido especialmente afectadas por el progreso técnico y la evolución económica nacional o internacional. Ejemplo de ello son las construcciones navales, industria cuyas actuales dificultades se pronosticaron hace ya varios años. Otro ejemplo es el de las minas de hierro, en que la reducción del empleo obliga a readiestrar inmediatamente a una parte de los trabajadores. Las minas de carbón también se verán afectadas en los años próximos.

Aparte de éste fenómeno sectorial, están los problemas de las empresas que han tenido que modernizar, modificar o reagrupar sus operaciones, lo cual puede implicar conversiones internas o externas en gran escala o simplemente el despido de trabajadores.

El Fondo Nacional del Empleo satisface de

este modo una doble necesidad. Por una parte, - ofrece a los trabajadores medios prácticos para hacer frente a los cambios, pero no resistiéndolos, por que a la larga ello los perjudicaría, - sino valiéndose de ellos para adaptarse a otros tipos de trabajos y, en lo posible, para promover su propio adelanto profesional o social.

Por otra parte, brinda a las empresas la -- oportunidad de hacer los cambios requeridos por la evolución de la técnica o del mercado, permitiéndoles reducir el excedente de mano de obra. Por esto requiere que se resuelvan primero los -- problemas del personal que podría verse afectado, tarea que ahora resultará más fácil.

El Fondo Nacional del Empleo no se propone lograr esta doble finalidad mediante la acción -- unilateral del Estado, aún cuando reconoce la -- responsabilidad de los poderes públicos respecto de la política del empleo, así como de la ayuda que ha de darse a los trabajadores y a las empresas para superar las dificultades externas debidas a las condiciones económicas generales. El Gobierno, los empleadores y los trabajadores han de conjugar sus esfuerzos con miras a una acción común.

La estructura orgánica del Fondo Nacional - del Empleo se definió por la Ley del 18 de diciembre de 1963. Esta Ley fue aprobada por unanimidad en la Asamblea Nacional y en el Senado, prueba del interés suscitada por los problemas de que trata y la clase de solución que ofrece. Esa -- Ley acaba de complementarse mediante un reglamento de la administración pública y dos decretos, a los cuales se agregará un tercero.

Uno de los dos primeros decretos extiende - ciertas disposiciones del fondo a los jóvenes que han sido licenciados del servicio militar y que no habiendo sido despedidos nunca de un empleo, se encuentran a veces en una situación ambigua - en relación con sus camaradas que acaban de per-

der su empleo. El segundo decreto se refiere a las prestaciones sociales que pueden recibir los trabajadores de edad que han sido prematuramente eliminados del mercado del trabajo y están recibiendo una prestación especial. El Tercer decreto extenderá las mismas disposiciones a los trabajadores por cuenta propia que inicialmente no estaban comprendidos por la Ley.

El objeto de la Ley, según dice su artículo 1o., es "facilitar la continuidad de empleo a los trabajadores asalariados durante las transformaciones que implica el desarrollo económico y, con este fin, favorecer, en caso de cambio profesional debido a la evolución técnica o a la modificación de las condiciones de la producción, la adaptación de estos trabajadores a nuevos empleos de la industria o el comercio".

Esta disposición define asimismo la esfera de acción del Fondo Nacional del Empleo. Para los trabajadores que entran en nuevo empleo, la acción del Fondo se limita a los sectores de la industria y el comercio, puesto que éstos son los únicos de la competencia del Ministerio de Trabajo. Para los trabajadores que dejan un empleo, incluye a otros sectores de la economía tales como la agricultura, las actividades de artesanía e incluso las profesiones liberales.

#### Las prestaciones del Fondo.

Los artículos 2 y 3 de la Ley establecen cuatro clases de prestaciones del Fondo, que pueden agruparse en dos categorías:

Las dos primeras prestaciones tienen una triple característica en común: son públicas, es decir, que las paga el Estado; se otorgan sin tener en cuenta consideraciones de orden geográfico o profesional; y se deciden sobre una base individual.

La primera prestación, que se da para la -



conversión profesional, asegura a los trabajadores un ingreso mínimo lo más próximo posible a su salario anterior durante el período de capacitación, esta prestación se calcula sobre una base horaria, complementa otras prestaciones públicas y privadas por desempleo, y garantiza a los trabajadores una remuneración igual al 80% de su salario medio anterior, excluidos los pagos por horas extraordinarias de trabajo. Este importe puede aumentarse al 90% cuando el Ministerio de Trabajo, estime que, por razones económicas y sociales, conviene estimular un tipo especial de capacitación. Esta no es una prestación nueva; simplemente, garantiza a los trabajadores un ingreso mínimo, tomando en consideración las prestaciones por desempleo que ya puedan corresponderles. Ello explica por qué el Parlamento ha asignado créditos relativamente modestos al Fondo.

La segunda prestación de la primera categoría ayuda a los trabajadores a abandonar una región donde hay o se preve que habrá exceso de mano de obra, y trasladarse a otra donde haya escasez. Incluye una prima de traslado basada en la distancia de este último y en la situación económica de la familia; un subsidio para gastos de reinstalación, que depende de las condiciones del reasentamiento (la suma de éstas dos asignaciones equivale por lo menos a dos meses, y a lo sumo a seis, del salario nacional mínimo garantizado); un subsidio para gastos de viaje de los trabajadores y los miembros de sus familias; y, por último, un subsidio para gastos de transporte de sus muebles.

La segunda categoría de prestaciones también tiene tres características en común, aunque distintas de las anteriormente indicadas. Estas son prestaciones contractuales, es decir que se otorgan con arreglo a convenios concertados entre el Ministerio de Trabajo y las empresas o las organizaciones profesionales. Además se pagan en casos de crisis de empleo, existentes o

inminentes, en una región u ocupación específicas. Por último, se aplican a todo un grupo de trabajadores que se encuentren en la misma situación.

La primera es una prestación temporal regresiva para ayudar al trabajador desocupado que, para no seguir sin trabajo, acepta un empleo provisional con un salario que no llega al 90% del que recibía antes.

La prestación garantiza al beneficiario el 90% de su paga anterior durante los seis primeros meses de su nuevo empleo, y el 75% durante los seis meses siguientes. La comunidad Europea del Carbón y Acero ha proporcionado esta clase de prestación.

La segunda prestación se paga exclusivamente a los trabajadores de más de sesenta años de edad que hayan sido víctimas de un despido colectivo, y que no puedan beneficiarse del programa de conversión profesional. Su monto no puede ser inferior al total de las prestaciones de desempleo previstas por la Ley y los contratos colectivos de trabajo; se paga hasta la liquidación de la prestación de vejez, y a lo sumo, hasta los 65 años, edad en que un asalariado que haya trabajado la mayor parte de su vida tiene derecho a recibir una pensión igual al 40% del salario que haya percibido en sus últimos años de trabajo. Esta prestación tiene la finalidad de permitir que estos trabajadores abandonen anticipadamente el mercado del trabajo sin tener que sufrir las vicisitudes de la desocupación especialmente la obligación de presentarse regularmente a la oficina de desempleo en la esperanza de encontrar trabajo, lo cual es imposible en ciertas regiones. Les asegura un ingreso aproximadamente igual al que percibirían en concepto de retiro a los 65 años, y les permite dejar de trabajar sin perder sus derechos en materia de seguridad social.

Todas estas prestaciones, así como las medidas especiales destinadas a restablecer el equilibrio en el mercado del trabajo en zonas u ocupaciones críticas, están sujetas a la supervisión del Ministerio de Trabajo. Pero la complejidad de ésta política exige que se la coordine en todas las etapas y niveles entre los distintos servicios gubernamentales, así como entre los poderes públicos y las organizaciones profesionales y sindicales interesadas.

#### ESTADOS UNIDOS. LEY DE OCUPACION Y EL CONSEJO ECONOMICO.

En 1946, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Ocupación, que fija un objetivo económico primordial, al país y establece una organización oficial y los procedimientos correspondientes para alcanzarlo. Tal objetivo es el mantenimiento de un alto nivel de ocupación y producción dentro del marco de la empresa privada que, es la característica más significativa del sistema económico Norteamericano. Esta ley fue inspirada, nos dice George Soule "en parte, por quienes deseaban una política fiscal compensatoria de las fluctuaciones de la demanda provocadas por la actuación de la empresa privada, y en parte por quienes creían que debía preocuparse la cooperación de las empresas para estabilizar la economía". 28/

El objetivo fundamental queda definido por la Ley en los siguientes términos:

"El Congreso declara que es materia de política y de responsabilidad continua del Gobierno Federal emplear todos los medios viables compati

---

28/ George Soule. Introducción a la Economía Contemporánea. Breviarios del Fondo de Cultura Económica 3a. Edición 1962; pág. 117.

bles con su necesidad y obligaciones, así como - con otras consideraciones esenciales de política nacional, para, con la ayuda y la cooperación de la industria, la agricultura, la fuerza de trabajo y los Gobiernos Estatales y locales, coordinar y utilizar todos sus planes, atribuciones y recursos con el fin de crear y mantener, de una manera calculada para fomentar y promover la empresa competitiva y el bienestar general, condiciones bajo las cuales se les proporcionará oportunidades de trabajo, incluyendo el trabajo por cuenta propia, a quienes tengan la capacidad y el deseo de trabajar, y promover el máximo nivel de ocupación, producción y poder de compra". 29/

Según esta Ley, el presidente debe someter al Congreso, al principio de cada período de sesiones, un informe económico en el que se analice la situación y las tendencias existentes, indicando cuál es el nivel de ocupación, producción y poder de compra necesario para poner en práctica la política aprobada y que contenga, así mismo un programa de ejecución de tal política y las recomendaciones en favor de la Legislación que se estime conveniente.

Además, durante el curso del año pueden rendirse informes económicos adicionales.

El Congreso debe integrar un comité mixto de la Cámara y el Senado que examine el informe. El Comité queda obligado por la Ley a exponer su posición respecto a las recomendaciones del presidente y a patrocinar proyectos de Ley para llevar a efecto las propuestas que el comité apruebe.

Los informes económicos se preparan con ayuda de una junta de consejeros económicos integrada por tres personas, con un cuerpo relativamente pequeño de ayudantes. Tal junta es parte de

las oficinas de la Presidencia y depende directamente del Presidente de los Estados Unidos. En la formulación y ejecución de su política consulta con organizaciones de empresarios, obreros, agricultores y consumidores.

La junta dispone de enormes recursos estadísticos del Gobierno. Sus informes han constituido, hasta ahora, la descripción más completa de la situación económica que jamás se haya hecho del conocimiento del público y de las autoridades, y ha comprendido los primeros programas económicos oficiales enfocados al logro de un objetivo fundamental definido por la Ley.

La nación Norteamericana cuenta ahora, por consiguiente, con una serie de instrumentos económicos que antes del fin de la segunda guerra mundial nunca tuvo:

1.- Una cantidad enorme de estadísticas del momento que, agrupadas correctamente, proporcionan un panorama revelador de la situación existente.

2.- En la paz, un objetivo económico declarado e incorporado en una Ley del Congreso: máxima ocupación, producción y poder de compra.

3.- Un cuerpo de expertos legalmente autorizados, en las oficinas de la Presidencia, para interpretar los hechos e informar que debe hacerse en busca del objetivo.

4.- Un importante comité del Congreso para estudiar el informe económico del presidente y recomendar la Legislación adecuada.

5.- La autorización legal para que los expertos consejeros del presidente procuren la cooperación de los empresarios, agricultores, obreros y Gobiernos Estatales y locales en la búsqueda del objetivo declarado.

En los Estados Unidos, como hemos visto, -- los objetivos en materia de empleo son enuncia-- dos cada año en el informe económico que el pre-- sidente debe presentar al Congreso. Sin embar-- go, de acuerdo con el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas. Es-- tos objetivos no se establecen con arreglo a una norma de desempleo previamente anunciada para cu-- yo logro se recomienden o, adopten determinadas políticas y medidas. La proporción entre los ob-- jetivos y la mano de obra disponible puede, pues, variar de un año en año, y no se ha hecho ningún anuncio en cuanto al límite superior de margen -- de variación. La Ley tampoco impone al Gobierno ninguna serie específica de medidas para contra-- rrestar los problemas del desempleo, en caso de que éstos se plantearan. Los objetivos enuncia-- dos entre 1947 y 1950 admitían un desempleo del 3 al 4% de la fuerza de trabajo en la economía -- normal de tiempo de paz, en 1950, el volúmen del desempleo alcanzó un promedio del 5% aproximada-- mente en la obra civil y bajó al 3.6% en diciem-- bre. El objetivo fijado para 1951, requería una nueva reducción del desempleo. En diciembre de 1951, el desempleo había disminuído al 2.7% y el objetivo para 1952 entrañaba otra reducción. No obstante, en la respuesta de los Estados Unidos se señalaba que el nivel relativamente bajo de -- desempleo, que suponía el desempleo para 1952, -- no constituía "una norma de desempleo que se --- aplicara en años venideros, pues las condiciones podrán ser muy diferentes". 30/

La intervención del Estado Norteamericano -- ha ido creciendo en medio de la acerba crítica -- de los acérrimos partidarios del liberalismo pu-- ro, crítica que no tiene razón de ser ni aún to-- mando en cuenta los hechos más característicos, producto de un proceso inevitable, como fueron --

---

30/ Políticas gubernamentales en materia de de--  
sempleo, inflación y balanza de pagos 1951--  
1952. Pág. 8.

las leyes contra los monopolios y Trusts (Sherman Act) de 1890 ¿Porqué cómo podría llamarse a los ocho grupos financieros más importantes de los Estados Unidos? - Morgan, Rockefeller, First National City Bank, Dupont, Mellon, Grupo de Cleveland, Grupo de Chicago y Bank of América cu ya posición dominante en el país, se reflejaba en la suma de activos, que en el año de 1955 se elevaba a 218,500 millones de dólares.

Con relación a la política del New Deal, con la cual el presidente Roossvelt, rescató de la ruina a su país en 1933 y que, siguiendo las alternativas de la política interna y de acontecimientos internacionales como la segunda guerra mundial, el Estado Norteamericano intervino cada vez más directamente como regulador del fenómeno capitalista, mediante impuestos a las utilidades que exceden de un límite determinado, congelación de precios y salarios, subsidios a la agricultura, barreras aduanales, etc.

En el caso del New Deal, la acción no fue simple e indirectamente reguladora sino que, frente al problema que planteaban 14 millones de desocupados en 1934, el Estado puso en marcha, en calidad de empresario, grandes obras como la rehabilitación de tierras en el valle del río Tennessee. Con relación a esto nos dice René Gonnard en su obra Historia de las Doctrinas Económicas. "En los Estados Unidos, el ensayo de Roosevelt ha tomado un carácter socializante y anticapitalista". 31/

El Faire Deal, o continuación de la anterior política por el presidente Truman, que avanzó hasta el punto de tomar el control temporal de la industria siderúrgica, amenazada por una paralización total, como resultado de un conflicto entre empresas y obreros.

---

31/ René Gonnard J. Historia de las Doctrinas Económicas Aguilar, S.A. de Ediciones. 5a. Ed. 1959. Pág. 579.

## ¿EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EN LA U.R.S.S.?

Los países de economía con planificación centralizada, comunicaron al Consejo Económico y Social de la O.N.U. que el desarrollo de su economía está planificada con miras a utilizar la totalidad de su fuerza de trabajo, y que en ellos la demanda efectiva de bienes de consumo, los programas de inversión y las políticas económicas conexas, están proyectados de tal modo que se elimine toda posibilidad de que surja el problema del desempleo.

### LA PLANIFICACION SOCIALISTA.

En la U.R.S.S. no existe la propiedad privada sobre los medios de producción todas las empresas y fábricas, minas y vías férreas todas las riquezas del país pertenecen al pueblo.

Las empresas obtienen beneficios. Una parte de ellos se distribuyen, como estímulo, entre los obreros y empleados. El resto pasa a disposición de toda la sociedad, invirtiéndose en ampliar la producción, fomentar la instrucción pública, la sanidad, asistencial social, elevar el bienestar de todo el pueblo, etc.

El sentido que tiene la palabra "beneficios" cuando está establecida la propiedad social sobre los medios de producción es completamente distinto que bajo el capitalismo.

Las fuentes de los beneficios de una empresa soviética son: el ahorro de las materias primas, de los materiales y combustibles; el mejor empleo de las máquinas, herramientas; la ampliación de la producción; el incremento de la productividad del trabajo debido a la aplicación de la técnica moderna, la automatización de la producción, la mejor tecnología y organización del trabajo, etc. Estos beneficios se obtienen enteramente de la propia producción. El beneficio -



de la empresa como resultado de la explotación - del trabajo asalariado no existe ni puede existir en la sociedad socialista.

En la U.R.S.S. no hay paro forzoso. El derecho al trabajo está garantizado por la Constitución, y todos los ciudadanos gozan de él. Este derecho está garantizado materialmente por el rápido ascenso de la economía nacional, que se desarrolla con arreglo a un plan del Estado, sin crisis ni depresiones. En los periódicos, por la radio y en tableros especiales, se anuncia por doquier "hacen falta obreros"... Quienes soliciten trabajo, pueden dirigirse también al Comité Ejecutivo del Soviet de Diputados de la localidad: allí siempre saben donde se solicitan obreros. Por último, en todas las ciudades y distritos hay secciones especiales para la contratación de mano de obra, las cuales pueden proporcionar empleo en diferentes zonas de la Unión Soviética. Los que expresan el deseo de trabajar en otro lugar, reciben, por lo general, alguna retribución, por ejemplo: un subsidio equivalente al sueldo de un mes, el salario correspondiente durante los días de viaje y seis días para la preparación de éste, gastos de viaje, billete pagado y transporte gratuito de todo el equipaje.

El desarrollo planificado de la economía de la responsabilidad de prever las demandas de mano de obra y distribuir ésta racionalmente por todo el país. La distribución de los especialistas graduados en los centros de enseñanza superior y media especializada y de los obreros que egresan de las escuelas de oficios y su colocación en el trabajo se hacen de forma planificada. Claro es que no se pueden planear de antemano los casos en que los trabajadores, por una causa u otra, deciden cambiar de lugar de trabajo a lo que tienen derecho todos los trabajadores. Pero, prácticamente, en todos los casos, ningún ciudadano tropieza con dificultades en lo que respecta a su colocación. La demanda de mano de obra

en la U.R.S.S. siempre supera la oferta. La duración de la jornada de trabajo.

En 1960 se ha realizado en la Unión Soviética el paso de la jornada laboral de siete horas para todos los trabajadores, y de seis y cuatro horas para algunas categorías, sin reducción de su salario. El promedio de la semana laboral es en la actualidad de 39.4 horas, y para los que realizan trabajos en el subsuelo, en talleres con altas temperaturas producciones insalubres la jornada es de seis horas, es decir, de 36 horas semanales.

En cumplimiento de las resoluciones del Gobierno de la URSS el XXIII Congreso del PCUS ha decidido llevar a cabo para noviembre de 1967 el paso gradual de los obreros y empleados a la semana de cinco días de trabajo y dos de descanso, conservando el número actual de horas de trabajo a la semana. Para entonces unos 66 millones de trabajadores de las empresas Estatales, cooperativas y entidades sociales trabajarán según el gráfico nuevo. El establecimiento de 104 días de receso durante un año, que cuenta 365 días, creará posibilidades para los trabajadores de mejorar las condiciones de trabajo, de elevar su calificación y nivel cultural y de organizar mejor su descanso; todo esto contribuirá así mismo a aumentar la eficacia de la producción.

El principio socialista: de cada uno, según su capacidad; a cada uno, según su trabajo significa que, todos los trabajadores, tanto mujeres como hombres, sin distinción de nacionalidad ni de edad, del color de la piel o de la religión que profesen, trabajan según su capacidad. Su experiencia y sus conocimientos, y perciben un salario cuya cuantía depende sólo de la cantidad y de la calidad del trabajo realizado. No hay ninguna discriminación: a trabajo igual, salario igual.

Formas de remuneración.- El grado de cali-

ficación del obrero se refleja en el nivel de su tarifa de sueldo o salario cuánto más alto sea - aquél, tanto mayor será ésta. Lo cual permite - garantizar una remuneración superior al trabajo más calificado, así como a los trabajos más pesados, insalubres o en regiones apartadas del país.

Existen varios sistemas de remuneración -- por el trabajo: el pago por unidad de tiempo, - el pago por unidad de tiempo con primas sobre el salario, el pago a destajo, el pago a destajo con primas y el pago a destajo con retribución progresiva. 32/

---

32/ Preguntas y Respuestas. Editorial de la -  
Agencia de Prensa Novosti, Moscú 1917-1967,  
Pág. 283 y siguientes.

## CAPITULO III

## EFECTOS DE LA POLITICA DE DOMINACION EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

El imperialismo económico precede o sigue al imperialismo político, pero generalmente van ligados entre sí. La economía de un país subdesarrollado pasa a ser normalmente un instrumento de dominación, y no debemos verla sino como un apéndice de la economía imperialista de países dominantes.

¿Por qué, nos preguntamos, un movimiento político dirigido a liberar a un país no alcanza normalmente los resultados esperados? por que toda acción dirigida a la liberación del imperialismo capitalista, es ahogada por éste con sólo cerrar el crédito, con la suspensión de los empréstitos, aumento de los derechos de internación de los productos del país dominado, la presión de hacer efectiva el servicio de la deuda externa o simplemente, se ordena el cierre o paralización de las industrias base, controladas por el país imperialista, parásito de los países subdesarrollados.

Tal situación significa desde luego problemas de desajuste fiscal, por la falta de pago de sueldos a los servicios de la administración pública; falta de pagos al ejército y la cesantía de millares de obreros y empleados. La República de Chile (experiencia socialista, cuyos resultados se verán al correr de los años), de acuerdo a informaciones periodísticas de 23 de febrero de 1972 - La Corte Federal de Distrito de Nueva York, había librado órdenes de embargo contra nueve Organismos del Gobierno de Chile que actúan en Nueva York, incluyendo una aerolínea. Acción judicial que se extendió a otros Distritos y depósitos de las Fuerzas Armadas Chilenas, esto último, con la intención posible de enfrentar el ejército al Gobierno. Los movimientos revolu

cionarios con apoyo popular y que tienen por mira el destierro del imperialismo capitalista; exigen de inmensos sacrificios. ¡Cuba es un ejemplo heroico!

Muy pocos reparan en el origen de las riquezas demasiado rápidamente adquiridas por gobernantes y autoridades en general, de países subdesarrollados y en la razón del porqué se tienen esas riquezas en monedas y en bancos del país dominante, en lugar de tenerlas en moneda y bancos de la Nación a que pertenecen; diez millones de dólares significó la recompensa de Miguel Idígoras Fuentes por servir de marioneta del imperialismo Norteamericano, en Guatemala.

El imperialismo espiritual es la coronación del proceso imperialista. No basta con atar a los Gobiernos con Tratados sucesivos, lesivos las más de las veces a los países dominados, toda vez que de acuerdo con Modesto Seara Vázquez "siendo el proceso creativo del Derecho Internacional un proceso de imposición de una determinada conducta, habrá que reconocer que en ese proceso quienes en último término tienen un papel decisivo son los países capaces de imponerlo, es decir, las grandes potencias". 33/

No le basta al país opresor con amarrar la economía del país subdesarrollado; su industria, su comercio, atadura a veces tan efectiva que el control sobre los presupuestos, bancos privados y centrales, cambios, el comercio exterior, lo logra imponiendo sus métodos por medio de técnicos que hace contratar.

La invasión con libros, diarios, revistas, películas, radios y demás medios de difusión y de cultura es necesaria, para apoderarse de la

---

33/ Modesto Seara Vázquez. Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Formaca 1967 Págs. 13.

conciencia, del pensamiento de los pueblos subdesarrollados. Así, vemos surgir a los propagandistas disfrazados con las apariencias más engañosas, sacerdotes o atletas, dirigentes juveniles o trabajadores, hombres o mujeres que fundan sociedades directa o indirectamente financiadas por alguna dependencia del país imperialista pero con apariencia filantrópica.

Y pronto el país subdesarrollado que fue Libre y Soberano, acaba pensando y actuando como la mayoría política del país que lo oprime y acaba mirando como enemigo a los enemigos del país opresor; dentro del mismo país se invierte la escala de valores morales. Servir de instrumento al país opresor parece ser lo más natural. Traidor es el que se niega a servir al país opresor y hace el juego a un país enemigo de aquel país imperialista.

Esta es la tragedia de los Estados pequeños que han caído bajo la influencia de alguna de las grandes potencias. Es el caso de Asia, Africa; el caso de América Latina frente a los Estados Unidos, salvo honrosas excepciones.

Por otra parte, se ha afirmado que, "las reservas monetarias de un país sólo pueden aumentarse a costa de los demás" el mejor exponente de este enunciado lo encontramos en el capitalismo Norteamericano al fin de la guerra, cuando el resto del mundo se vio precisado a comprar armas y abastos; la economía de los Estados Unidos es una economía de guerra. El imperialismo Norteamericano sabe que sólo por el mismo procedimiento podrá volver a acumular reservas en la misma proporción.

En los países económicamente subdesarrollados, la escasez de capital constituye uno de los principales obstáculos para la industrialización y, por consiguiente para la solución del problema del empleo. "Con una estructura económica atrasada, se acentúa la diferencia entre el capi

tal existente y el potencial. Esta diferencia se debe, por una parte, a que no se aprovechan las posibilidades existentes para la creación de un superavit económico que pueda transformarse en formación de capital y por otra a la utilización no productiva de superavit existente. En efecto sólo una parte insignificante de la renta de los grandes terratenientes se destina a la inversión, dedicándose la mayor parte al consumo de artículos de lujo". 34/

Las considerables características del proceso se manifiestan en toda su intensidad en los países subdesarrollados. Donde pueden distinguirse varios tipos de contrastes; dentro del mismo país, coexisten regiones geográficas en grados muy diferentes de evolución social. En la esfera de la organización social, las instituciones revelan también grandes contrastes en una adecuación, mayor o menor. Al modelo de la sociedad industrial.

Así por ejemplo, la India, país que posee modernos centros nucleares muestra al viajero en las calles de sus ciudades como Nueva Delhi, Bombay, Agra y Calcuta la mezcla de una riqueza industrial que asombra y una pobreza que se agudiza día con día por la explosión demográfica. Con seiscientos millones de habitantes, la India es un coloso, un coloso explotado durante muchos años por el imperialismo inglés; "hoy es sólo un espejo de la miseria de miles de personas que viven, comen y duermen en las calles, o en barcas cubiertas de lona, en el Ganges". 35/

En un estudio realizado hace años atrás so-

---

34/ M. Pohorille. Problemas del Desempleo en el Desarrollo Económico. El capítulo II presentado al Curso intensivo Centroamericano en programación del Desarrollo y Política Comercial. Pág. 24.

35/ De un artículo del Diario Excelsior.

bre Pakistán, por la O.N.U. se decía. "Entre los países en vías de desarrollo, el Pakistán es uno de los más pobres. Aunque sus progresos son constantes gracias a su programa de desarrollo, se calculaba que los ingresos por cabeza representaba la mitad de otros países pobres, como la República Árabe Unida o Argelia. Su nivel de nutrición era insuficiente para conseguir el vigor físico indispensable y su dieta era carente de elementos protectores. La tercera parte de la población, la menos favorecida, apenas si lograba subsistir con un nivel de alrededor de 1,600 calorías. Se calculaba que cerca de la cuarta parte de sus recursos de mano de obra permanecían ociosos a causa del desempleo total o parcial". 36/ Durante la guerra que sostuvo contra la India se pudo saber que, éste país de "progresos constantes seguía igual que hace algunos años, sumido en la miseria. Esta es la herencia del colonialismo, con un enorme paro forzoso y un nivel de vida sumamente bajo.

Los economistas Malthusianos sostienen que la tierra se halla sobrepoblada por efectos del crecimiento excesivo de la población y que en ello reside la causa fundamental del hambre y de los males que aquejan a las Naciones y postulan, sobre todo, en las colonias y países dependientes, la reducción tajante de la población.

Malthus afirmaba "por los informes que poseemos sobre China y Japón, es dudoso que los esfuerzos mejor dirigidos de la actividad humana puedan doblar la producción de esos países, incluso en no importar que número de años" 37/.... "Teniendo en cuenta el estado actual de la tierra, los medios de subsistencia, aún bajo las --

---

36/ Problemas del Desempleo en el Desarrollo Económico. Pág. 3.

37/ Thomas R. Malthus. Ensayo sobre el Principio de la Población. Fondo de Cultura Económica. México, Buenos Aires. 1951. Pág. 10.



circunstancias favorables a la actividad humana no podrían hacerse aumentar con mayor rapidez de la que supone una progresión aritmética". 38/

Malthus se equivocó al profetizar sobre Japón y China. Japón surgiría en este siglo como una potencia con afanes imperialistas, descargando sobre la masa campesina el desarrollo de su industria.

En Japón "la urgente necesidad de proteger e impulsar otras industrias obligó al Gobierno a imponer un fuerte impuesto sobre la tierra a la población agrícola, con el propósito de obtener los recursos necesarios para llevar a cabo los programas de desarrollo industrial.

El programa gubernamental de expansión militar y su política de protección a la industria y al comercio, aumentaron las obligaciones de la comunidad rural, y el desarrollo de las grandes industrias se llevó a cabo a expensas del campo!" 39/

Con relación a China también se equivocó Malthus, la industrialización de un país agrícola densamente poblado y bajo un régimen semifeudal es difícil. Pero bajo un régimen de planificación socialista China está saliendo del subdesarrollo, al que le habían condenado los países imperialistas.

---

38/ Thomas R. Malthus. Opus Cit., Pág. 12.

39/ Testimonios y Documentos. Diario el Día, - 23-11-72.

## CAPITULO IV

LA SITUACION EN MEXICO ANTECEDENTES HISTORICOS. CAUSAS DEL DESEMPLEO. LA COLONIA. MEXICO INDEPENDIENTE. ALGUNAS IDEAS DEL CONSTITUYENTE DE 1856-1857 Y EFECTOS DE LAS LEYES DE DESMORTIZACION Y NACIONALIZACION DE LOS BIENES ECLESIASTICOS. UN PANORAMA GENERAL DE 1900, AL CONSTITUYENTE DE 1916-1917

## LA SITUACION EN MEXICO.

El nivel de absorción de la fuerza de trabajo en un país, es uno de los índices que pueden considerarse más significativos para analizar el grado de desarrollo económico. Tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados se puede señalar un cuadro francamente desolador. Pero, como puede verse, son los llamados países del tercer mundo los que presentan las muestras más dramáticas en relación a su desarrollo por efectos del rápido crecimiento demográfico y escasa industrialización; cuyo desequilibrio creciente da como resultado entre otros fenómenos, el desempleo.

Existe desempleo en el campo y en la ciudad; en los países ricos y en los países pobres. Es un hecho innegable que en los países subdesarrollados, una gran parte de la población económicamente activa se encuentra dedicada a la agricultura; a la explotación de materias primas y que "el sector de las industrias de la transformación no emplea sino una parte muy pequeña de la fuerza de trabajo". 40/ A cada momento, se afirma que el foso entre las comunidades rurales y urbanas se amplía con lo que se agudizan los

---

40/ Raymond Barre. "El Desarrollo Económico". Análisis y Política. Pág. 17. Fondo de Cultura Económica. 4a. Edición - 1968.

problemas de carácter social, económico y político.

Tomando en cuenta el punto de vista anterior, consideramos necesario; buscar en los antecedentes históricos de México los datos que se aporten sobre los múltiples factores que en nuestro concepto, intervienen en el fenómeno del desempleo.

### LA COLONIA.

Al término de la conquista, los conquistadores reciben al lado de sus títulos nobiliarios, grandes extensiones territoriales y miles de vasallos. Por su parte el clero fue poco a poco adueñándose de numerosas fincas rústicas y urbanas cuyas fuentes principales de riqueza fueron: Las Merces de la Corona; el diezmo; los donativos privados y más tarde ya convertido en banco, las especulaciones financieras.

¿Cuánto daño causó la iglesia católica a México? ¡No se puede nunca jamás calcular, aún ahora se sienten sus efectos! Chávez Orozco nos dice lo siguiente: "Motolinía, Sahagún, Mendicita, Bartolomé de las Casas. Ha medida que declinaba el siglo XVI se fueron extinguiendo las vidas de esos insígnis hombres y tras de ellos vino a enseñorearse del terreno que habían conquistado con la caridad, una muchedumbre de frailes y clérigos que acudían a la Nueva España en pos de vida regalada, sin propósito de hacer el bien y conforme en convertirse en instrumentos y cómplices de la explotación del indígena". 41/

Los primeros clérigos fueron ardientes defensores de los aborígenes mexicanos, no sólo se

---

41/ Chávez Orozco, Luis. "Historia de México". Epoca Colonial. Pág. 107. Tomo II. Editorial Patria 1958.

enfrentaron valerosamente contra conquistadores y colonos, sino contra el rey. Años más adelante se invertirán los valores, y será el rey el que trate de frenar los abusos del clero y peninsulares.

Con el tiempo, quedó convertido el clero en banquero de aquellos que necesitaban capitales para sus empresas ya que a fines del siglo XVIII poseía más de la mitad de la riqueza de la Nueva España.

Sin embargo éste banquero, de acuerdo con Chávez Orozco "Jamás otorgó créditos ni a mineros ni a industriales puesto que unos y otros no podían exhibir suficientes garantías.

Unos por lo aventurado del negocio y los otros por las trabas en que se desarrollaba la industria. Sólo los agricultores, respaldados por los títulos de su propiedad podían aspirar al crédito.

Por esto la minería prosperó, la agricultura se amortizó y la industria no pudo jamás salir de los pañales.

Así mineros y empresarios no se hallaban comprometidos en sus capitales, ni grabados y daban rienda suelta a la especulación.

Por el contrario disponiendo los agricultores de un crédito ilimitado, el más insignificante quebranto financiero los arrojaba en manos del clero, cuyas arcas estaban siempre abiertas para ellos.

De esta manera la agricultura no sólo tenía que luchar con las circunstancias, con frecuencia desfavorables, sino también con un gravamen pasadísimo del que no podía sacudirse jamás". 42/

La mala distribución de la tierra ha sido desde la colonia causa de profundo malestar social. El historiador Riva Palacio escribió lo siguiente a fines del siglo pasado en su *Obra México a través de los siglos*. "Esas bases de división territorial en la agricultura y esa espantosa desproporción en la propiedad y posesión de las tierras, constituyó la parte débil del crecimiento al formarse aquella sociedad, y ha venido causando grandes y trascendentales trastornos económicos y políticos; primero en la marcha de la colonia y después en la de la República. El desequilibrio en la propiedad, la desusada grandeza de muchas posesiones rústicas al lado de multitud de pueblos entre cuyos vecinos se encuentra apenas un sólo propietario, ha mantenido, durante más de tres siglos. La sorda agitación que ha hecho tantas manifestaciones con el carácter de movimientos políticos, pero acusando siempre un malestar social y, fue causa sin duda, en el segundo siglo de la dominación española, de algunos tumultos, porque la magnitud y el estancamiento de la propiedad alientan y facilitan el monopolio produciendo la escasez artificial de los efectos de primera necesidad para conseguir por ese medio el alza de precios y la segura y fácil ganancia". 43/

También las autoridades virreinales, pudieron observar a fines del último cuarto del siglo XVII; los efectos del estancamiento de la propiedad territorial. "La mala distribución de la tierra decía el esclarecido virrey Revillagigedo a mediados de 1783 es también obstáculo para los progresos de la agricultura y comercio en estos reinos y más cuando pertenecen a mayorazgos cuyos poseedores están ausentes o son descuidados

---

43/ Jesús Silva Herzog. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". Los antecedentes y la etapa Maderista. Fondo de Cultura Económica 6a. Ed. 1969, pág. 9

dos. Hay aquí vasallos de su majestad dueños de centenares de leguas cuadradas que pudieran fundar un servicio no pequeño en el distrito de sus posesiones, de las cuales, sin embargo de su extensión sacan muy poca utilidad". 44/

Entre los caudillos de la Independencia no faltaron quienes vieron con claridad la cuestión relativa a la tierra. Morelos pensaba que debía repartirse con moderación "porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un sólo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que las cultiven por fuerza en clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público!" 45/

En el ánimo visionario de muchos hombres -- ilustres, del siglo pasado quedó también grabada, además de la preocupación por el exceso de la -- propiedad territorial. Otro aspecto muy importante, la gran despoblación que sufría el territorio nacional.

"Para que la población progrese en una colonia es necesario que las tierras sean divididas en pequeñas porciones y que la propiedad pueda ser transmitida con mucha facilidad; la falta -- que sobre esto hubo unas veces de hecho y otros de derecho, puede considerarse, como la causa -- principal de lo muy despoblado que estuvo México, con respecto a su territorio, bajo la dominación Española". 46/

---

44/ Luis Chávez Orozco. Opus Cit.

45/ Luis Chávez Orozco. "Historia de México". 1808-1836. Pág. 95 Editorial Patria, S.A. Ed. 1947.

46/ José María Luis Mora. "El Clero", El Estado y la Economía Nacional. Pág. 59.

A todo esto. ¿Se puede hablar de desarrollo industrial? ¿Cuáles fueron los efectos del proteccionismo Español? la producción Inglesa. Sabido es que se esgrimían argumentos morales -- nos dice Chávez Orozco "Como la tesis hipócrita de que el esfuerzo requerido por la industria de hilados y tejidos estaba más allá de la capacidad física del indio, pero en el fondo de este criterio pseudocristiano estaba el anhelo clarísimo de impedir el desarrollo manufacturero de las colonias, para proteger así el comercio y las industrias ultramarinas". 47/

#### MEXICO INDEPENDIENTE.

El paso de la Colonia al México Independiente y el posterior al efímero Imperio Iturbidista, no significó en lo más mínimo, ninguna transformación social. Las cosas continuaron como en la época de la colonia; la misma estructura. En el fondo, socialmente, nada había pasado; estos aspectos históricos "había que valorarlos tan sólo como un fenómeno político".

A pesar de ello existía una gran inquietud; los artesanos, venían el mercado pletórico de efectos extranjeros, introducidos de contrabando a la sombra de un arancel francamente liberal -- que les arrebatava implacablemente los clientes y los medios de vida, sus pequeños talleres poco a poco decaían, sin capacidad para seguir dando trabajo a los operarios que eran lanzados a la desocupación y a la miseria.

Pero. ¿Existía para esta época un sector industrial? Si por sector industrial entendemos a un núcleo poseedor de grandes fábricas, con máquinas movidas a vapor; con una producción, capaz de surtir las necesidades del mercado nacional y en posibilidad de exportar su producción, enton-

ces, es claro que tenemos que negar la existencia de un sector industrial en nuestro país.

Pero, -escribe Orozco- si por industrial queremos dar a entender a quien, dentro de la terminología de la Historia Económica se denomina artesano, es decir, a quien es poseedor de los instrumentos de producción, los maneja él mismo como productor y tiene además un equipo pequeño de oficiales y aprendices que lo auxilian, entonces, podemos afirmar que en México había un sector industrial numéricamente muy poderoso. 48/

En efecto, pese a las trabas que la metrópoli opuso al desarrollo de la industria artesana y manufacturera en nuestro país, pues de esa manera protegía su propia industria y comercio, en algunas regiones de la Nueva España, como Puebla, México, Querétaro y San Miguel el Grande, se vio florecer una industria de hilados y tejidos. Pero, visto en conjunto este aspecto, nuestra industria estaba en su forma precapitalista; en un plano feudal de producción, si se compara con la industria inglesa que iniciaba el salto imperialista por su superproducción.

En efecto, la industria artesana de nuestro país no podía competir con la producción inglesa, en pleno auge, al impulso que le daba la perfección de los instrumentos mecánicos.

En 1828, Juan Ignacio Godoy y dos socios ingleses, Guillermo Dollar y Jorge Winterton; formularon un gran proyecto industrial. Godoy proponía que se derogara en su beneficio, durante 6 años la prohibición de importar algodón extranjero a nuestro país, sobre la base de que él y sus socios en cambio, se comprometían a establecer por lo menos 1,000 telares y a comprar a los agricultores nacionales una cantidad equivalente a la que se importara para la empresa industrial.



La reacción del "sector industrial" fue v<sup>o</sup> lentísima, sobre todo la del de Puebla. Los di<sup>o</sup> putados al Congreso Local, en su mayoría de ex<sup>o</sup> tracción artesana, dictaminaron en términos con<sup>o</sup> trarios al proyecto. Veían en la empresa de Go<sup>o</sup> doy y sus socios una maquinación extranjera, pa<sup>o</sup> ra adueñarse como lo había hecho con la minería, de una industria como la textil, en posesión has<sup>o</sup> ta ahora de los mexicanos, y una terrible amena<sup>o</sup> za que lanzaría a la desocupación a miles y mi<sup>o</sup> les de familias dedicadas al cultivo, filatura y tejido del algodón.

Godoy se adelantó a su época, fue un visio<sup>o</sup> nario y un utópico puesto que, preconizaba para México una política de "caminos que abarataran <sup>o</sup> los fletes, sin lo cual, en su concepto, México no podría desarrollarse económicamente, ni en lo agrícola ni en lo industrial; cuando para dar a la democracia mexicana una base sólida y esta<sup>o</sup> ble, ideaba la forma de entregar a cada uno de <sup>o</sup> los campesinos pobres de México una casa y un te<sup>o</sup> rreno de cultivo suficiente para satisfacer sus necesidades, y, por último, cuando defendía una política educativa gratuita, para las amplias ma<sup>o</sup> sas del país". 49/

Con relación a la educación podemos decir <sup>o</sup> que, en el año de 1822 fue importado a México <sup>o</sup> por un grupo de destacados intelectuales un sis<sup>o</sup> tema de educación, al que se le conoció como de "enseñanza mutua"; por la participación que te<sup>o</sup> ñían los estudiantes en la clase, los que poste<sup>o</sup> riormente pasaban a desempeñar el lugar del men<sup>o</sup> tor.

La campaña Lancasteriana, como se le conoce "fue una institución que pronto se esparció por todo el país, tanto más entusiasmo, cuanto que <sup>o</sup> todo el mundo veía en ese nuevo método la fórmu<sup>o</sup>

la máquina que habría de transformar culturalmente a México. El gobernador de Michoacán por ejemplo, en el colmo del entusiasmo, acariciaba la ilusión de que en el año de 1840 no habría ya un sólo analfabeto en el Estado". 50/

Se puede entender este entusiasmo pueril del gobernador michoacano, si tomamos en cuenta que el ideal de Independencia se había realizado; que la realidad social del momento, les hacía ver sus carencias y necesidades inmediatas.

Pero, para la mala fortuna de la nación se querían hacer cambios conservando las viejas estructuras coloniales. Así, Chavez Orozco, pudo calificar de "feudal" la política económica de Lucas Alamán y de "Utópica" por haber acariciado la idea de industrializar a México sin haber creado previamente las condiciones sociales y políticas necesarias para entregar a una clase social los capitales indispensables para la consecución de ésta empresa.

Así mismo, si las ideas de Godoy no pudieron llevarse a la práctica, también, no se debió únicamente a la resistencia que presentaron los artesanos, sino además, a consecuencia de la agitación política en que se debatía el país; motivo por el cual, todo lo que se emprendía en México, bueno o malo, a la postre tan sólo quedaba en proyecto.

Desde que nace nuestro país a la vida Independiente, descubrimos una lucha sorda entre liberales y conservadores; una lucha donde el egoísmo y la vanidad personal, adquieren los caracteres más relevantes en la persona de Santa Anna. Político tortuoso y oportunista, cuya ambición desmedida y hábiles manejos le hicieron dueño de la nación y como tal, dispuso de ella al vender gran parte de nuestro territorio.

Así, decía de él el Plan de Ayutla, "sólo - ha venido a oprimir y vejar a los pueblos recargándolos de contribuciones onerosas sin consideración de la pobreza general, empleándose su producto en gastos superfluos y formar la fortuna, como en otra época, de unos cuantos favoritos.

"Que, debiendo conservar la integridad del territorio de la República, ha vendido una parte considerable de ella sacrificando a nuestros hermanos de la frontera del Norte, que en adelante serán extranjeros en su propia patria, para ser lanzados después, como sucedió a los californios!"

51/

#### ALGUNAS IDEAS DEL CONSTITUYENTE DE 1856-1857 Y EFECTOS DE LAS LEYES DE NACIONALIZACION Y DESAMORTIZACION DE LOS BIENES ECLESIASTICOS.

Mal de muchos años fueron las luchas que en forma incesante se libraron en el territorio nacional. La promulgación de la Constitución de 1857; provocaría, una vez más, el anotema y el odio anticristiano de la iglesia, al par de otra guerra fratricida.

Durante las memorables sesiones del Congreso Constituyente de 1856-1857; al lado de los derechos individuales, empezaba a vislumbrarse un derecho social. Así, en el ánimo de Ignacio Ramírez se podía observar "el proyecto se olvidaba de los derechos más importantes.....se olvida de los derechos sociales de la mujer.....no piensa en su emancipación, ni en darle funciones políticas.....en el matrimonio es igual al varón y tiene derechos que reclamar que la Ley debe asegurarle. Atendida su debilidad, es menes

---

51/ Francisco Zarco. "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente". Pág. 7  
Edición del Colegio de México, 1956.

ter que la legislación le conceda ciertos privilegios y prerrogativas". 52/

Al hablar de los contratos afirmaba, "se habla de contratos entre propietarios y jornaleros, y tales contratos no son más que un medio de apoyar la esclavitud. Se pretenden prisiones o que el deudor quede rendido al acreedor, cosa que sucede en las haciendas que están lejos de la capital y también en las que están demasiado cerca.

"Si la libertad no ha de ser una abstracción, si no ha de ser una entidad metafísica, es menester que el Código fundamental proteja los derechos todos del ciudadano.....El jornalero hoy no sólo sacrifica el trabajo de toda su vida, sino que empeña a su mujer, a sus hijos, y los degrada esclavizándolos para saciar la avaricia de los propietarios". 53/

Y Guillermo Prieto no quería que se confundiera "la cuestión del trabajo, con los del derecho civil, y que la Constitución se ocupe de fijar los verdaderos derechos del hombre". 54/

Del fenómeno de la depoblación y colonización, nos decía José María Mata. "Si nuestra patria pudiera existir hoy como existió durante el gobierno colonial sin comunicación alguna con los demás pueblos del mundo, si pudiera existir México con sus actuales pobladores sin necesidad de colonización, la cuestión sólo se debería ver

---

52/ Ignacio Ramírez; Cita de Zarco. Opus Cit. Pág. 485.

53/ Ignacio Ramírez; Cita de Zarco. Opus Cit. Pág. 509.

54/ Guillermo Prieto; Cita de Zarco. Opus Cit. Pág. 509.

bajo el carácter social". 55/

Es muy posible que a Mata se le hubiera que-  
 dado muy grabado el hecho de que a la falta de  
 colonización se debía la pérdida de Texas, de  
 ahí su argumento, ¿puede existir México con sus  
 actuales elementos sociales por mucho tiempo?.  
 Su pequeña y heterogénea población, repartida en  
 un inmenso territorio, sin los vínculos de unión  
 que da el contacto de los pueblos porque las po-  
 blaciones están a inmensas distancias unas de  
 otras, sin comercio interior por falta de cami-  
 nos, sin agricultura por falta de brazos que cul-  
 tiven los campos, sin industria por falta de ca-  
 pitales, pues los productos de nuestras ricas  
 minas se van a Europa, con el aspirantismo, tris-  
 te herencia de la fatuidad de la educación espa-  
 ñola, con la guerra civil, con nuestras clases  
 privilegiadas corrompidas y, en fin, con un co-  
 loso que nos trata de absorber a nombre de la ci-  
 vilización porque nos califica de incapaces de  
 existir en cuerpo social". 56/

Sabido es que, debido a la intolerancia re-  
 ligiosa, nuestro país no se colonizó en el momen-  
 to histórico más oportuno, y cuando al fin se  
 permitió la entrada a colonos extranjeros, es-  
 tos, con un nivel de vida superior al del peón  
 mexicano, con el tiempo se transformaron en sim-  
 ples usufructuarios del campesinado mexicano.  
 Además, debemos recordar que esta labor de des-  
 lindar las tierras baldías y traer colonos ex-  
 tranjeros, la realizaron las llamadas compañías  
 deslindadoras; las que por los gastos que hicie-  
 ran para conseguir ese propósito, se les adjudí-  
 caba la tercera parte de la tierra deslindada,  
 esto vino a agrabar aún más el problema de la  
 distribución de la tierra.

---

55/ José María Mata. Cita de Zarco. Opus Cit.  
 Pág. 562.

56/ José María Mata. Cita de Zarco. Opus Cit.  
 Pág. 562.

Sobre los hombros de nuestras castas y de nuestros naturales recayó siempre el peso de los conflictos. El clero supo mover la masa del pueblo a su voluntad y capricho; ¿pues no es cierto que con el apoyo de la masa ignorante había coronado a Iturbide? Para eso le servía el poder económico, así usaba el poder de la fe transformada al fanatismo religioso; para esto servía la amenaza de la excomunión.

Por esto para Francisco Zarco; no importaba lo que habían hecho los Congresos de 47, de 45, de 35 y todos los demás, habían transigido y por lo mismo, habían capitulado, "gracias a esa humillación, a la que hoy se llama voluntad del pueblo y no es más que ignorancia o preocupación del vulgo o arterias de ciertas clases, hemos permanecido estacionarios, hemos mantenido las alcabalas, los pasaportes, las cartas de seguridad, las prohibiciones, los peajes, el mal estado de la propiedad, y hemos en fin, enclavado al pueblo, prohibiendo todo movimiento, reprimiendo todo progreso". 57/

El origen de los problemas nació y se desarrolló durante la época colonial, de tal modo que, al realizarse la Independencia ya se encontraban perfectamente definidos; los gobiernos subsecuentes pretendieron resolverlos, como el problema de la tierra, a través de leyes de colonización y leyes sobre terrenos baldíos. Cuyo objeto era distribuir equitativamente a los habitantes aborígenes sobre el territorio nacional, a la vez que aumentar las fuerzas sociales del país provocando la inmigración extranjera.

Las Leyes de desamortización y de nacionalización tenían por propósito destruir la inmovilidad de la riqueza, pero, sus efectos distaron mucho de responder al objeto para el que habían sido creadas. En términos generales establecían:

la prohibición de que las corporaciones religiosas y civiles poseyeran bienes raíces, con excepción de aquellos indispensables al desempeño de sus funciones; en el caso de que los arrendatarios se negaran a adquirir tales inmuebles, estos quedarían sujetos a denuncia, recibiendo el denunciante la octava parte de su valor; el clero podía emplear el producto de la venta de sus fincas rústicas y urbanas en acciones de empresas industriales y agrícolas.

Los resultados de estas leyes pueden resumirse en la forma siguiente: las propiedades rústicas y urbanas del clero fueron efectivamente nacionalizadas; las propiedades no fueron a dar a mano de los arrendatarios, sino a las de los denunciantes, en su mayor parte ricos propietarios territoriales; miles de campesinos pobres perdieron el usufructo de sus parcelas, a causa de que las leyes prohibían también que poseyeran tierras las corporaciones civiles y al fraccionarse terrenos comunales y crearse minúsculas propiedades privadas, los nuevos propietarios, en su mayor parte indígenas, las vendieron a sus acaudalados vecinos y, finalmente, se fortaleció el latifundismo al haber una mayor concentración de la propiedad territorial.

"De aquí un trastorno completo en el propósito de las leyes y en los ideales de la democracia; pues mientras el fin superior de las leyes de baldíos y de colonización es alargar el beneficio de la propiedad agraria a los que carecen de ella, en nombre de esas mismas leyes se arroja de sus posesiones a los pobres campesinos, o sea les obliga a rescatarlas mediante dolorosos sacrificios.

"De esta manera, cosas buenas, honestas y justas en la teoría legal o científica, vienen a ser profundamente malas, odiosas y antisociales en las realidades descarnadas de la vida". 58/

58/ Wistano Luis Orozco. Cita de Jesús Silva Herzog. Opus Cit. Pág. 19.

La gran hacienda nunca fue cultivada con la finalidad de obtener el mayor rendimiento. En ella no hubo seguramente muchas oportunidades para observar la ley del rendimiento decreciente de la agricultura, porque en la inmensa mayoría de los casos, los métodos de explotación no difirían de los de la época colonial: cultivo extensivo y con la misma semilla año tras año; arados egipcios; lentas yuntas de bueyes y trabajo barato de peones y aparceros.

#### UN PANORAMA GENERAL DE 1900 AL CONSTITUYENTE DE 1916-1917.

Durante el largo gobierno del General Díaz, se registró un aumento constante en los precios de los productos agrícolas. Los bajos impuestos que pagaban los grandes propietarios y el hecho de que los jornales permanecieran sin elevarse, favoreció a los poderosos y rutinarios hacendados, en sus ingresos personales, pero no favoreció en manera alguna al progreso agrícola del país. El hacendado absentista, mientras más dinero recibía de su administrador o de sus administradores, más gastaba en su vida de lujo y despilfarros. No fue siquiera capaz de producir los artículos necesarios a la frugal alimentación del pueblo; puesto que, según datos estadísticos oficiales de 1903-1904 a 1911-1912, importamos maíz por valor de \$ 27000000 y \$ 94000000 de otros granos alimenticios.

En un folleto que con el título de "El problema agrario en México" publicó, en el año de 1912 Toribio Esquivel Obregón, escribió:

"En México pasa todo lo contrario. Los grandes terratenientes siempre han tenido acción decisiva. Todas las revoluciones que hasta hoy ha habido, se han hecho invocando el bien del pueblo, pero la clase privilegiada, merced a su gran facultad de adaptación, ha hecho que no sólo esas revoluciones, sino todas las leyes que en -



su contra se han dado, se vuelvan a su favor y -  
 hagan que al día siguiente su fuerza sea mayor -  
 que la víspera de cada uno de esos movimientos -  
 sociales.

"Desde antes de la conquista de México, los individuos que pertenecían a la clase que había de ser dominadora aquí, quisieron sujetar a los indios a esclavitud en las antillas, que fueron las primeras tierras que ocuparon en el Nuevo -- Mundo, y como la reina Isabel opusiera enérgicamente, ellos, aparentando acatar el religioso -- mandato de su soberana, invocaron la necesidad - que tenía el indio de conocer las verdades evan- géli- cas, para lograr que se les encomendara ense- ñar esa doctrina y con el carácter de encomenda- ros lograron tener esclavos con más la ventaja - de ni tener que alimentarlos. Vino la revolú- ción de Independencia y combatieron contra ella; pero a poco comprendieron que les convenía hacer la para no tener ni patronato ni responsabilidad ante el rey, y ayudaron a la Independencia, y al consumarla quedaron en la tierra como moros sin señor, mejor todavía que antes y en lugar del mo- nopolio que reduce el comercio, implantaron la -- protección a título patriótico aumentando sus -- utilidades. Después combatieron la Revolución de Ayutla y la Reforma; pero se adjudicaron las fincas nacionalizadas y mediante una pequeña com- posición quedaron más ricos que antes y sin per- der nada ante Dios. La Intervención Francesa pu- do haberlos perjudicado seriamente, y mientras - Juárez y Lerdo estuvieron en el poder, las facul- tades de adaptación de poco les sirvieron; pero el general Díaz realizó todos sus ideales cimen- tando su prosperidad en dos puntos de apoyo; la Ley de baldíos y la política de conciliación: Una hacía crecer las propiedades; la otra daba - la irresponsabilidad. Aquello pareció ser la -- época más feliz; las grandes haciendas del tiem- po de la Reforma nada fueron en comparación de - las nuevas; pero el pueblo despojado y hambrien- to se levantó siguiendo al primero que le habló de reivindicaciones, y cuando triunfó la revolu-

ción hecha al grito de "abajo los latifundios" - el terrateniente, que ve muy lejano el porvenir de aquellas tierras que adquirió durante la administración pasada que ve cada día más difícil que en México prospere el antiguo sistema de explotación de esas fincas, se hace también revolucionario, grita también "abajo los latifundios" y dice al gobierno: aquí tengo una de esas grandes fincas, cómpramela: me costó si acaso, a cien pesos el sitio: te lo vendo a doscientos pesos hectárea. Jugué a la Independencia y al proteccionismo patriótico contra la sujeción a la metrópoli española y al antieconómico monopolio y gané algo más; jugué después a la adjudicación de bienes de manos muertas en forma ajustada a los preceptos de la iglesia y aumente más mi fortuna; jugué luego a introducir la civilización agraria arrojando a los indios rutineros y testarudos -- en todo el país y aproveché tan bien la fuerza gubernamental que aquí me tienen encomendero de la tierra y dueño de ella; pero como los trabajadores han emigrado en busca de alimento a causa de mi labor civilizadora y como los otros que me quedaban se han levantado contra mí, me he decidido a ganar el ciento por uno en bien de la patria, para, en lugar de ser un hacendado en situación dudosa, convertirme en multimillonario e ir a codearme con mis congéneres en Wall Street!

59/

"Es evidente que la revolución de 1910 fincó sus aspiraciones ostensibles en propósitos -- únicamente políticos. Don Francisco I. Madero, en su libro "La Sucesión Presidencial" y el partido Anti-reeleccionista en su "Manifiesto a la Nación" combatían, ante todo y sobre todo, el absolutismo, el carro completo, a la reelección indefinida, no solamente del Presidente de la República sino de los gobernadores de los Estados -- convertidos en veintisiete hombres necesarios. El

---

59/ Toribio Esquivel Obregón. Cita de Jesús Silva Herzog. Opus Cit., págs. 24 y 25.

servilismo de las Cámaras debido a la forma de su integración; la corrupción de la justicia a causa de que magistrados y jueces lo eran por simples nombramientos políticos. La miseria del pueblo, su postración económica en campos y ciudades, no parecía ser el objetivo de los políticos de la oposición de 1910". 60/

En un discurso pronunciado por Madero en la Ciudad de Orizaba y dirigido especialmente a los obreros de las fábricas de hilados y tejidos ceranos dijo: "Del Gobierno no depende aumentar el salario ni disminuir las horas de trabajo, y nosotros, que encarnamos vuestras aspiraciones, no venimos a ofrecer tal cosa, porque no es eso lo que vosotros deseáis; vosotros deseáis libertad..... y es bueno que en este momento, que en esta reunión tan numerosa y netamente democrática, demostréis al mundo entero que vosotros no queréis pan, queréis únicamente libertad, porque la libertad os servirá para conquistar el pan". Silva Herzog comenta lo anterior, de esta manera: Madero "Estaba convencido de que el Estado debía ser únicamente un productor de seguridad; que debía dejar hacer y dejar pasar en todo lo concerniente a la vida económica y social, limitándose a garantizar la propiedad y el goce de la libertad.

"Por otra parte el candidato a la primera magistratura de la nación estaba equivocado, completamente equivocado al decir que los trabajadores no querían pan sino libertad. No puede haber libertad sin pan, porque el pan es la base de la libertad.....El señor Madero, hombre bueno, sincero e idealista, perteneciente a una familia acaudalada, poseedor él mismo de una buena fortuna, no entendió desde un principio, no pudo

---

60/ Félix F. Palavicini. "Historia de la Constitución de 1917" Pág. 11.

nunca entender cabalmente los problemas vitales de México. Se dió cuenta de que algo grave pasaba, de que el pueblo estaba enfermo; pero ignoró las causas de mal y equivocó el diagnóstico y el tratamiento!" 61/

Al estallar la revolución armada, el mismo Plan de San Luis Potosí no contenía un programa de reforma social y la revolución triunfante a causa de los arreglos pactados en Ciudad Juárez, frustró todo programa de reforma, pues se entregó el poder al señor Madero para que continuase la administración pública, dentro de la Constitución de 1857. 62/

Hay un documento de singular importancia que "suele olvidarse" al decir de Jesús Silva Herzog, y que en nuestro concepto, no pudo haber pasado inadvertido para Madero. "El Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación"; firmado en San Luis Missouri el 10. de julio de 1906 por: Ricardo y Enrique Flores Magón; Antonio I. Villarreal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante.

El programa está lleno de ideas renovadoras tanto políticas como sociales y económicas; es un programa inspirado en anhelos de honda transformación, de mejoramiento individual y colectivo en todos los campos, en todos los órdenes de la vida.

En materia política se aspira a la libertad del sufragio y a la no reelección continuada; se aboga por la supresión de los jefes políticos y caciques segundones de ingrata memoria; expresan sin embargos sus ideas anticlericales y sugieren que se establezcan ligas de unión entre los países latinoamericanos.

---

61/ Silva Herzog. Opus Cit. Pág. 123.

62/ Félix F. Palavicini. Opus Cit. Pág. 11

Entre las medidas que se proponen y que cabe clasificar como reformas económicas y sociales, precisa mencionar las siguientes:

a.- En las escuelas primarias deberá ser obligatorio el trabajo manual.

b.- Deberá pagarse mejor a los maestros de enseñanza primaria.

c.- Restitución de ejidos y distribución de tierras ociosas entre los campesinos.

d.- Fundación de un Banco Agrícola.

e.- Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces; sólo podrán hacerlo si se nacionalizan mexicanos.

f.- La jornada máxima de trabajo será de ocho horas y se prohibirá el trabajo infantil.

g.- Se deberá fijar un salario mínimo tanto en las ciudades como en el campo.

h.- El descanso dominical se considerará obligatorio.

i.- Las tiendas de raya se abolicen en todo el territorio de la nación.

j.- Se otorgarán pensiones de retiro e indemnizaciones por accidentes de trabajo.

k.- Se expedirá una ley que garantice los derechos de los trabajadores.

l.- La raza indígena será protegida.

Es indudable que éste programa, ignorado conscientemente por Madero, no lo fue en cambio por los constituyentes; su influencia se advierte con claridad en el 123, que legisla en materia de trabajo.

El Señor Carranza -nos dice Félix F. Palavini- sabía que las masas estaban esperando un movimiento reivindicador; pero también no ignoraba que, formular un programa de reformas sociales, era crear obstáculos al éxito militar y político inmediato; era alarmar los intereses nacionales y extranjeros creando resistencias que entorpecerían la marcha victoriosa del ejército constitucionalista. 63/

¿Cuáles eran esos intereses nacionales? es fácil adivinarlo, el clero y los terratenientes, con cuyo concurso; la Historia de México ha registrado las páginas más sangrientas. Los intereses extranjeros debemos verlos en la política de penetración imperialista, por la que Carranza habrá de hallar la muerte- "Este asesinato escribe púdicamente un historiador oficial del petróleo puso término a la amenaza de nacionalización que molestaba a las compañías petrolíferas". 64/

Los constituyentes de 1916-1917 no únicamente alcanzaron a ver el fenómeno político, sino que estaban perfectamente imbuídos del fenómeno económico y social. Algunos de ellos, representantes del sector obrero habían sentido en carne propia el exceso de horas de trabajo; los bajos salarios, las tiendas de raya; habían podido observar la miseria en los campos y ciudades, el alto índice de mortalidad y criminalidad; el bajo nivel industrial y el bajo nivel educativo. Y al lado de todo esto, el irritante desarrollo de algunos espectáculos que de ninguna manera significaban progreso.

De ahí que señalaran "Así se explica, señó

---

63/ Félix F. Palavicini. Opus Cit. Pág. 12

64/ Jacques Bergier y Benard Thomas "La Guerra Secreta del Petróleo" Plaza & Janés, S.A. - Editores 1971.

res, como en éste desventurado país en el que la industria lleva una vida anémica, la de las corridas de toros, se ha hecho nacional y contamos -- con la plaza de toros más grande y moderna que -- hay en el mundo; aunque en el pueblo más infe--- liz podrá no haber escuelas, pero si no falta la plaza de toros y galleros". 65/

Se veía también no únicamente el aspecto ne gativo de la industrialización de determinados -- productos, sino los beneficios que pudiera repor tar el establecimiento de otras nuevas industrias, independientemente de los intereses crea dos que tuviera que lesionar. "Es bien sabido -- que del maguey del pulque se puede sacar magnífi ca miel de azúcar, así como alcohol que puede em plearse en la tintotería y en otros productos -- industriales; que de la pulpa del referido ma--- guey y de la del mezcal se hace papel, etc., y -- por tanto, puede dársele esa aplicación a tales plantas que hasta hoy han sido nocivas. Puede -- establecerse con ellas esas nuevas industrias -- que darán trabajo a más brazos y sus productos -- sean también benéficos a la humanidad. Pero --- quiero suponer que con tales medidas sufran mu-- chos perjuicios los capitalistas interesados en esa clase de industrias; no obstante deben poner se en práctica para combatir tan grave mal, por que es un principio de derecho que los intereses de unos cuantos deben sacrificarse por los de la comunidad.

El 26 de diciembre de 1916, se inició la -- discusión del artículo 5o. "La importancia de -- este debate consiste en que la unanimidad de los señores diputados estuvo conforme en amparar con preceptos de la Carta Magna a los trabajadores. Como al votarse más adelante el capítulo de ---- "Trabajo y Previsión Social" ya no fue necesario el debate.

---

65/ Ing. Ibarra. Cita de Palavicini. Opus Cit. Pág. 277.

La revolución constitucionalista -nos dice Andrade- tiene la gran trascendencia de ser una revolución eminentemente social trae como corolario una transformación en todos los órdenes. Uno de los grandes problemas de la revolución constitucionalista ha sido la cuestión obrera - que se denomina "política social obrera". Por largos años, no hay para que repetirlo en grandes parrafadas, tanto en los obreros en los talleres como en los peones en los campos ha existido la esclavitud". 66/

En efecto de la Independencia a los inicios del movimiento armado de 1910, nada había variado en México, el campesino seguía con sus jornadas de sol a sol; en cuanto a los obreros, la explotación por los patrones era manifiesta, a las mujeres se les hacía trabajar de una manera excesiva, lo mismo que a los niños. De ahí que se pidiera la protección de los trabajadores, no a través de leyes reglamentarias, sino directamente de la Constitución.

Por eso afirmaba Froylan Manjarrez: "Creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna - sobre este punto, y precisamente debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se quiere, - no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo de la Carta Magna..... a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los jurisconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den garantías suficientes a los trabajadores..... Introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo..... si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución". 67/

---

66/ Andrade. Cita de Palavicini. Opus Cit. Pág. 287.

67/ Froylan Manjarrez. Cita de Palavicini. Opus Cit. Pág. 290.



De aquí, que los constituyentes de 1916---1917 establecieran los derechos o garantías sociales en favor de los trabajadores en el artículo 123 de la Constitución. Además, de que afirmaron en el artículo 27 el derecho imprescriptible del Estado Mexicano sobre el suelo y subsuelo; y establecieron como principio general que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

## CAPITULO V

EL SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO. TRATADOS INTERNACIONALES. REALIDAD ACTUAL. LA JUSTICIA SOCIAL EN LA NUEVA LEY DEL TRABAJO. LA TEORIA INTEGRAL DEL MAESTRO ALBERTO TRUEBA URBINA.

## EL SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO.

El Congreso tiene facultad, de conformidad con la fracción X del artículo 73 de la Constitución mexicana. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juego con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las Leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

Artículo 123. El Congreso de la Unión, -- sin contravenir a las bases siguientes, deberá -- expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán.

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo.

XXV. 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.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, establece 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 colocaciones gratuitas -- que funcionarán de acuerdo con los reglamentos --

que al efecto se expidan.

Durante el período presidencial del ingeniero Abelardo L. Rodríguez fue publicado en el diario oficial del 14 de abril de 1934. El Reglamento de Agencias de colocaciones, el que se integraba de 8 capítulos. En términos generales éste era su contenido:

La creación y objeto que persiguen las agencias de colocaciones, se especifican en las Disposiciones generales del capítulo primero.

Fija así mismo la organización, forma de integración de su personal y funcionamiento en los capítulos II, III, y IV.

El capítulo V se refiere a las agencias privadas de colocaciones y establece su funcionamiento, características y obligaciones.

El capítulo VI establece las facultades y funciones de la Dirección de Previsión Social.

El capítulo VII agrega a la Dirección de Previsión Social una labor de inspección.

Finalmente el capítulo VIII, establece las sanciones se han de aplicar a los empleados y personal de las agencias Centrales, Locales y Nacionales; así mismo las sanciones que se aplicarán a las agencias privadas, por contravenir el reglamento.

La Nueva Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de lo. de abril de 1970 y en vigor a partir del día 10. de mayo de 1970, que abroga la Ley de 18 de agosto de 1931. Establece en el título once, capítulo IV, el Servicio Público del Empleo; el cual viene a substituir a las bolsas de trabajo.

Artículo 537. El Servicio Público del Empleo tiene por objeto acopiar informes y datos -

BIBLIOTECA CENTRAL

U. S. A. M.

que permitan procurar ocupación a los trabajadores.

El maestro Alberto Trueba Urbina, nos dice a este respecto "El Servicio Público del Empleo a cargo de autoridades administrativas, viene a substituir a las bolsas de trabajo. Sus funciones no son públicas sino de carácter social" 68/

El segundo párrafo del artículo 537 establece. 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 efectúe en condiciones especiales.

Debemos entender por sistemas privados, las agencias o bolsas de trabajo no establecidas por el Estado, como son por ejemplo: Las establecidas por los sindicatos, las mutualistas, las de servicio social establecidas a semejanza de la bolsa de trabajo de la Universidad Nacional o algunas otras análogas.

Ahora bien, la parte final de éste artículo, establece casos de excepción, al permitir el cobro al trabajador cuando su contratación "se efectúe en condiciones especiales". Sin embargo en nuestro concepto, está en contraposición con la fracción II del artículo 14 de la propia Ley, pues ésta fracción establece "Los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores" y además es contraria a la Constitución, toda vez que choca con la misma fracción XXV del artículo

---

68/ Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Nueva Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, S. A. 7o. Ed. 1971, pág. 266.

123 que establece como ya hemos visto que, "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.

Todavía más, esta segunda parte del artículo que comentamos, le resta fuerza al carácter social que se le quiere atribuir a este servicio. Y por otro lado, puede dar origen a múltiples fraudes en perjuicio de los sujetos interesados en conseguir empleo.

De acuerdo con el 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 los problemas económicos, 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 y los sistemas privados se regirán por los reglamentos que se expiden. En los mismos reglamentos se determinarán las excepciones a que se refiere el párrafo

segundo del artículo 537.

## TRATADOS INTERNACIONALES

La simple formulación de una Ley no basta para resolver los problemas que origina el desempleo más cuando por su propia naturaleza económica y social lleva aparejadas otra serie de problemas conexos, de ahí que al lado de ese servicio social que establece la Nueva Ley del Trabajo. Se necesitan planes de desarrollo agrícola e industrial integrales.

México, como nación está comprometido en dos planes de desarrollo general económico. El primer compromiso lo contrajo al suscribir la Alianza para el Progreso, sancionado por el Senado de la República y, por tanto, forma parte de las leyes supremas de nuestro país, como la propia Constitución.

Dice la Alianza para el Progreso -llamada también Carta de Punta del Este-, cuyo texto fue firmado en Montevideo, el 17 de agosto de 1961, en su título segundo, capítulo II, artículo 10. Los países Latinoamericanos participantes deberán formular dentro de los próximos dieciocho meses, si fuera posible, programas de desarrollo a largo plazo.

Existe otro tratado, que tiene también el valor de una norma igual a la Constitución de la República. Es el tratado que se llama de Montevideo, firmado por México el 18 de febrero de 1960 y sancionado por el Senado de México en la sesión secreta celebrada el 3 de noviembre de 1960. Se trata de un convenio que obliga al gobierno de nuestro país a formular su plan de desarrollo económico.

Pero como si no fuera suficiente el hecho de que estamos obligados a tener planes generales para nuestro desarrollo económico, a virtud

de esos dos tratados internacionales, es necesario recordar que el Senado de México tomó un acuerdo el 28 de diciembre de 1962 para integrar una comisión especial de redactar un proyecto de Ley de Planeación Económica y Social. La Comisión trabajó y presentó el 19 de septiembre de 1963 un dictamen para dar a nuestro país una Ley de esa importancia.

El proyecto del Senado dice en su artículo 1o. El objeto de esta Ley es regir la elaboración, revisión, ejecución y control del Plan Federal de desarrollo económico y social de los Estados Unidos Mexicanos, crear los órganos que deberán elaborarlo y revisarlo y establecer los procedimientos respectivos.

El artículo 2do. dice: Al iniciarse una gestión constitucional gubernativa, el Ejecutivo enviará a la Comisión Federal de planeación un documento que contenga las metas económicas y sociales de la administración nacional. Conforme a ese documento se formulará el proyecto preliminar que servirá de base para elaborar el Plan.

## REALIDAD ACTUAL

"La elevada tasa de desocupación que prevalece en la economía mexicana, en la que los desocupados y, sobre todo, los subocupados representan una proporción muy importante de la fuerza de trabajo, constituye uno de los factores que explican el hecho de que varios millones de personas (16.9 millones en 1963) se encuentran en niveles de ingresos familiar mensual inferior a \$ 600.00". <sup>69/</sup> Se calculaba en 4.5 a 6 millones en 1963 el número de desocupados y subocupados.

---

<sup>69/</sup> La Política Económica del Nuevo Gobierno. Ed. del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México, 1971.

De acuerdo con el censo de 1970 tenemos una población total de 48.3 millones de habitantes, de los cuales se estima que 25 millones están físicamente y mentalmente capacitados para desempeñar un empleo, sin embargo, nuestra población económicamente activa está en un nivel de los 12.9 millones de habitantes.

Muchas y muy variadas son las cifras del desempleo y del subempleo, estimándose que en el sector urbano es superior a las 250 mil personas y el subempleo a las 750 mil y que en el sector rural dichas cantidades ascienden a más de 2.5 millones, desde luego que estas últimas cifras son muy inferiores a la realidad.

Se estima que la demanda de trabajo se sitúa en los 800 mil empleos al año, y que la oferta no sobrepasa los 500 mil. Esto, como apuntaba un conferencista en el Auditorio del Centro de Estudios Tecnológicos del I.P.N. exigirá inversiones de más del 6 por ciento del producto nacional bruto.

El rápido crecimiento de la población ha tenido una enorme influencia en el fenómeno del desempleo que padecen los países subdesarrollados. Pero otro de sus orígenes, habrá que encontrarlo en el contrasentido capitalista de que a mayor progreso técnico, mayor desempleo, pues la máquina suple al hombre a ritmo acelerado.

La pérdida de recursos humanos calificados en una manifestación de la dependencia económica de los países pobres respecto de los ricos. Y México ocupó un primerísimo lugar en la fuga de talento Latinoamericano hacia los Estados Unidos en la década pasada.

De 1961 a 1970 emigraron a ese país 7,520 profesionales y técnicos mexicanos. Esta cifra constituye el 12 por ciento de la emigración Latinoamericana, de éste género al vecino país del norte; para México esta fuga de talento significa una pérdida del orden de varios millones de -



pesos.

El efecto perjudicial de este fenómeno se ha venido acumulando cada vez más sobre los países pobres, como es con natural a la dinámica de dominación. Si en 1956, del total de ingenieros, médicos o científicos que ingresaban a los Estados Unidos, la cuarta parte provenía de países en desarrollo, 12 años después, en 1968, la aportación proveniente de los países pobres ascendió a más de la mitad.

El 24 de abril de 1972, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina informó oficialmente a la Asamblea Plenaria de la U.N.T.A.D., reunida en Santiago de Chile, que solamente 6 naciones de nuestro continente habían logrado el mínimo de desarrollo aceptable.

La CEPAL considera que ningún pueblo puede pensar que está resolviendo sus problemas si no avanza a un mínimo del 6 por ciento anual. Índices menores señalan que la brecha entre esas naciones y las desarrolladas se está haciendo mayor.

México con su promedio firmemente sostenido de 7 por ciento anual de crecimiento económico, que en algunos años rebasaba ese mismo por ciento, se encontraba siempre entre los países llamados intermedios.

Sin embargo el desarrollo de México durante 1971 fue solamente del 3.1 por ciento. El descenso brusco del 7 por ciento -promedio de la última década- al 3.1 por ciento, solamente puede ser calificado de desplome. La magnitud del resaca que sufrimos se advierte al señalar que nuestro desarrollo de 1971 estuvo más o menos, al nivel de el Salvador, con 3.3 por ciento.

El crecimiento demográfico que era del 3.5 por ciento anual lo que daría un déficit comparado con el crecimiento económico de 0.4 por ciento de 1971, se quedó corto, según la Secretaría

ría de Salubridad el crecimiento demográfico de México en el año pasado fue de 4.41 por ciento. En esas condiciones, nuestro déficit con relación al desarrollo económico de 1971 llega al 1.3 por ciento. Lo que significa un retroceso en el desarrollo de nuestro país.

## LA JUSTICIA SOCIAL EN LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La nueva Ley del Trabajo trata de conseguir el equilibrio entre trabajadores y patrones en sus relaciones; pero al mismo tiempo nos dice el maestro Alberto Trueba Urbina, al que seguiremos en toda ésta exposición dispone expresamente que debe conseguirse la justicia social. ¿Qué es la justicia social?. Según la exposición de motivos del proyecto de nueva Ley, es la justicia del artículo 123 constitucional, a fin de que los trabajadores obtengan beneficios nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita. Esta tesis del mensaje de la ley sobre la justicia social es incompleta, es simplemente un aspecto de la misma, es la parte de la justicia social que se refiere al mejoramiento económico de los trabajadores; pero la idea integral de aquella, que emerge del ideario y de los textos del artículo 123, es más amplia, porque no sólo tiene por objeto que los trabajadores alcancen su dignidad de personas humanas y su mejoramiento de condiciones económicas, sino que también logren la reivindicación de sus derechos. Por eso es que las normas de esta Ley del Trabajo son incompletas, ya que sólo se refieren a la idea de justicia social como una tendencia niveladora y proteccionista, olvidándose del sentido más importante que tiene la misma como es el de la reivindicación de los derechos del proletariado, tendientes a la socialización de los bienes de producción.

## LA TEORIA INTEGRAL DEL MAESTRO ALBERTO TRUEBA -- URBINA

Frente a la opinión generalizada de los traductores de derecho industrial, obrero o del trabajo, en el sentido de que esta disciplina es el derecho de los trabajadores subordinados o dependientes, y de su función expansiva del obrero al trabajador incluyendo en él la idea de seguridad social, surgió nuestra Teoría Integral de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social. Señala el maestro Trueba Urbina, con la mesura del intelectual que ha dedicado toda una vida a la Ciencia del Derecho. No como aportación científica personal, sino como la revelación de los textos del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917. La que se puede resumir así.

1o.- La Teoría integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el derecho social, siendo el primero parte de éste. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

2o.- Nuestro derecho del trabajo, a partir del 1o. de mayo de 1971, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador, no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc. A todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "subordinados o dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc., del Código de Comercio son contratos de trabajo. La nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se

ocupaba la Ley anterior.

30.- El derecho mexicano del trabajo contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen del régimen de explotación capitalista.

40.- Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la misma manera que el Poder Judicial Federal, están obligadas a suplir las quejas deficientes de los trabajadores. (Art. 107, fracción II, de la Constitución). También el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

50.- Como los poderes políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos del proletariado, en ejercicio del artículo 123 de la Constitución social que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria podrán cambiarse las estructuras económicas, suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

La Teoría integral es, en suma, no sólo la explicación de las relaciones sociales del Artículo 123 -precepto revolucionario- y de sus leyes reglamentarias -productos de la democracia capitalista- sino fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país.

## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

- 1.- Como hemos podido observar, el desempleo es un fenómeno que abarca tanto a países ricos, como a países pobres. Principalmente se manifiesta en aquellos que pertenecen al sistema de iniciativa privada.
- 2.- En los países de economía planificada centralizada, todo desarrollo económico se planifica con miras a utilizar la totalidad de su fuerza de trabajo. Todo se proyecta de tal modo que se elimine la posibilidad de que surja el desempleo, pues como sabemos, no existe la propiedad privada sobre los medios de producción.
- 3.- En los países de iniciativa privada, altamente industrializados el fenómeno común es la influencia de programas técnicos y de automatización, que se reflejan en el nivel y la estructura del empleo.
  - a) Por lo que si bien el progreso tecnológico a la larga crea mayores oportunidades de empleo.
  - b) A corto plazo provoca lo que se ha dado en llamar, desempleo tecnológico.
- 4.- En Inglaterra se ha propuesto la adopción de medidas para prohibir el establecimiento de una misma fábrica, en un Distrito en el que podría surgir una seria desventaja del desarrollo industrial y sólo para aquellas industrias que agravan el problema de la desocupación.
- 5.- Los países subdesarrollados llamados también del tercer mundo, presentan las muestras más dramáticas del desempleo en relación a su desarrollo, entre otros factores;
  - a) Por efecto del rápido crecimiento demo--

- gráfico y
- b) Por la escasa industrialización.
- 6.- Dentro de los países subdesarrollados o del tercer mundo situamos a México el que presenta las siguientes características.
- a) Debido a la política económica proteccionista de España durante la época de la colonia, y posteriormente, por las incensantes luchas fratricidas tuvo un tardío advenimiento industrial.
- b) No se ha realizado una verdadera reforma agraria integral, necesaria para el desarrollo económico del país.
- c) Se ha marginado de todo progreso a muchas poblaciones indígenas del país, las que presentan un atraso de siglos por la falta de: Caminos, educación, de servicios médicos, etc.
- 7.- No se han establecido políticas de aprovechamiento de los recursos humanos calificados, lo que permite:
- a) La concentración de personal profesional y científico en los grandes centros urbanos, a pesar de que existe una demanda real de ese personal en otras regiones del país, además,
- b) Hace ocupar a nuestro país un primerísimo lugar en la fuga de talento, ésta pérdida de recursos humanos calificados significa una fuerte sangría para nuestro país.
- 8.- El Servicio Público de Empleo que establece la Ley Federal del Trabajo queda a cargo de autoridades administrativas. Sus funciones no son públicas sino de carácter social, las funciones de esta Institución serán objeto de una reglamentación especial, que esperamos observe nuestras necesidades rea-

les, de la ciudad y del campo. No se debe olvidar que el campo aporta una inmigración campesina continua a los centros industriales y el mayor número de desocupados del país, por tal motivo consideramos necesario señalar, que se deben poner en práctica:

- a) Programas y escala nacional de capacitación y adaptación profesional y de ayuda a los trabajadores del campo.
- b) Programas que lleven a la descentralización industrial del Distrito Federal y al desarrollo regional, por la industrialización de otros Estados de la República.
- c) Tomando en cuenta que, toda empresa que se moderniza implica necesariamente una serie de transformaciones. Lo que normalmente significa el despido de trabajadores al excederse la mano de obra por los cambios realizados, se debe ofrecer a los trabajadores, medios prácticos para hacer frente a los cambios.

9.- Se debe prever finalmente a la utilización de medios intervencionistas. La participación directa del Estado con miras a tomar los medios de producción, para hacer más equitativa la distribución de la riqueza.

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

- ABBA P., LERNER.  
Economía del Pleno Empleo.
- ARISTOTELES  
La Política., 9a. Ed., Colección Austral --  
Espasa-Calpe, S. A. 1962.
- BARRE, RAYMOND  
El Desarrollo Económico.  
Análisis y Política.  
Fondo de Cultura Económica, 4a. Ed. 1968.
- BERGIER, JACQUES Y BERNARD THOMAS  
La Guerra Secreta del Petróleo.  
Plaza & Janés, S. A., Editoriales. 1971.
- CHAVEZ OROZCO, LUIS  
Historia de México.  
Epoca Colonial. Tomo II  
Editorial Patria, S. A. 1958
- CHAVEZ OROZCO, LUIS  
Historia de México.  
1808-1836  
Editorial Patria, S. A. 1947
- EL FONDO NACIONAL DEL EMPLEO  
Artículo de JACQUES CHAZELLE. Director ge-  
neral de Mano de Obra y Empleo; del Ministe-  
rio de Trabajo de Francia. (Folleto de la  
Embajada de Francia, agosto de 1965).
- GONNARD, RENE  
Historia de las Doctrinas Económicas



Aguilar, S. A., de Ediciones  
5a. Ed. 1959.

LA POLITICA ECONOMICA DEL NUEVO GOBIERNO  
Edición del Banco Nacional de Comercio Exte  
rior, S. A. México 1971.

MALTHUS, THOMAS R.  
Ensayo sobre el Principio de la Población  
Fondo de Cultura Económica.  
México, Buenos Aires, 1951

MORA, JOSE MARIA LUIS  
El Clero, El Estado y la Economía Nacional.

POLITICAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE DESEMPLEO  
INFLACION Y BALANZA DE PAGOS.  
1951-1952 (folleto consultado en la repre-  
sentación de la O.N.U. en México).

PRADOS ARRARTE, JESUS  
El Plan Inglés para evitar el Desempleo  
Ed. del Colegio de México.  
Centro de Estudios Sociales.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS  
Editorial de la Agencia de Prensa Novosti,  
Moscú 1917-1967.

PALAVICINI, FELIX F.  
Historia de la Constitución de 1917.

PROBLEMAS DEL DESEMPLEO EN EL DESARROLLO ECONOMI  
CO.  
El Capítulo II presentado al Curso Intensivo  
Centroamericano en Programación del Desarro

llo y Política Comercial. (folleto consultado en la representación de la O.N.U., en México).

**RELACIONES LABORALES Y CONDICIONES DE TRABAJO EN GRAN BRETAÑA.**

Editado para los Servicios Británicos de Información, Londres. R.F.P. 5120/67/Sep.

**SEARA VAZQUEZ, MODESTO**

Manual de Derecho Internacional Público  
2a. Ed. Editorial Pormaca. 1967.

**SILVA HERZOG, JESUS**

Breve Historia de la Revolución Mexicana.  
Los Antecedentes y la Etapa Maderista.  
Fondo de Cultura Económica.  
6a. Ed., México. 1969.

**SOULE, GEORGE**

Introducción a la Economía Contemporánea  
Brevarios del Fondo de Cultura Económica  
3a. Ed. 1962

**SULTAN, PAUL**

Economía Política del Trabajo.  
Editorial F. Trillas. S. A. México 1964.

**TRUEBA URBINA, ALBERTO**

Nuevo Derecho del Trabajo  
Editorial Porrúa, México, 1970.

**TRUEBA URBINA, ALBERTO y TRUEBA BARRERA, JORGE**

Nueva Ley Federal del Trabajo. 7a. Ed.  
Editorial Porrúa, S. A. 1971.

ZARCO, FRANCISCO

Historia del Congreso Extraordinario Constituyente., Edición del Colegio de México. --  
1956

LIBRARY ACQUISITION  
MAY 10 1956

BIBLIOTECA CENTRAL  
U. S. A. M.