

881309

2  
209



**UNIVERSIDAD DEL VALLE  
DE MEXICO  
PLANTEL LOMAS VERDES**

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO  
NUMERO DE INCORPORACION 8813-09**

**EL DESEMPLEO EN MEXICO Y SUS MEDIDAS  
DE PREVENCION**

**T E S I S**

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

**MARIO ALVARO FLORES CABRERA**

**DIRECTOR DE TESIS: LIC. ABEL GARCIA SANCHEZ  
REVISOR DE TESIS: LIC. YOLANDA GARCIA GUTIERREZ**

**NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO**

**1993**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

## INDICE

INTRODUCCION.....	I
<b>CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>1</b>
1.1. Definición de empleo.....	1
1.2. Concepto de desempleo.....	4
1.3. Clases de Desempleo.....	8
1.4. Métodos y problemas de medición.....	15
1.5. La preocupación por el empleo.....	18
<b>CAPITULO 2. TEORIAS DEL DESEMPLEO.....</b>	<b>21</b>
2.1. Teoría clásica.....	21
2.2. Teoría marxista.....	31
2.3. Teoría keynesiana.....	33
<b>CAPITULO 3. MARCO REFERENCIAL.....</b>	<b>34</b>
3.1. Antecedentes.....	34
3.2. La ocupación productiva como objetivo de política económica.....	39
3.3. Crecimiento o empleo.....	43
3.4. Baja productividad en la mano de obra y desempleo.....	46
3.5. La medición del desempleo y subempleo.....	50

<b>CAPITULO 4. EL DESEMPLEO EN MEXICO.....</b>	<b>57</b>
4.1. Consideraciones generales.....	58
4.2. Las ramas de actividad económica y el empleo.....	61
<b>CAPITULO 5. ASPECTOS JURIDICOS DEL DESEMPLEO.....</b>	<b>79</b>
5.1. Fundamentos jurídicos de la seguridad de empleo.....	80
5.2. Aspectos jurídicos derivados de los tratados internacionales.....	82
5.3. Servicio nacional del empleo.....	86
5.4. Seguro de desempleo.....	93
5.5. El derecho a la obtención del seguro de desempleo.....	103
<b>CAPITULO 6. PLANEACION ECONOMICA CONTRA EL         DESEMPLEO.....</b>	<b>107</b>
6.1. Importancia de la planeación económica sobre la creación del empleo.....	109
6.2. Alternativas de solución al problema del desempleo.....	116
6.3. La inversión como factor determinante del empleo.....	122

**CONCLUSIONES..... 127**

**BIBLIOGRAFIA..... 131**

## INTRODUCCION

El desempleo constituye y ha constituido desde hace mucho tiempo uno de los problemas más difíciles de resolver a que se ha enfrentado nuestro país. Esto se debe principalmente a que el desempleo presenta múltiples características originadas por muy diversas causas, siendo una de las más relevantes el insuficiente desarrollo económico que ha provocado elevados índices de subempleo y desempleo.

Así, el problema del desempleo representa para el país un reto de gran magnitud que se debe enfrentar y superar para lograr y consolidar el desarrollo de la economía mexicana.

Para ello, la legislación constituye un aspecto esencial; ya que a través de ella es posible implantar y desarrollar medidas eficaces para abatir los altos niveles de desempleo.

De tal manera, el propósito fundamental de esta investigación es efectuar un análisis del desempleo; destacando los aspectos jurídicos que en materia de empleo y desempleo contempla la legislación mexicana; así como otras legislaciones que pudiesen servir como modelo para implementar las medidas necesarias contra el desempleo;

considerando además la planeación económica en este aspecto; y las principales alternativas de política económica que contribuyan a disminuir o eliminar el problema.

Es así que esta tesis tiene el propósito de proponer una solución viable al grave problema del desempleo, tomando en cuenta el marco jurídico de la seguridad del empleo, previsto en el artículo 123 constitucional. Para ello, la investigación se estructura de la siguiente forma:

En el primer capítulo se establece un marco conceptual considerando los conceptos esenciales y necesarios para el fundamento de nuestra investigación. Aquí se presenta primeramente la definición de empleo; para que en contraposición se presente en seguida la definición de desempleo. Aun cuando es difícil establecer una definición precisa de estos dos elementos, se trata de hacer una aproximación lo más precisa de lo que se entenderá por ellos en el desarrollo de toda la tesis. El tercer punto que se incluye en este marco conceptual es el relativo a las clases de desempleo, que son principalmente: friccional y estacional, cíclico, y estructural. Asimismo, se hace referencia a los métodos y problemas de medición y a la preocupación por el empleo.

En el segundo capítulo se presentan las principales teorías del desempleo, a fin de tener una visión global de este problema desde diversos puntos de vista. Aquí se incluyen las tres teorías que han tenido una mayor incidencia sobre la concepción del desempleo así como sobre las políticas económicas que los gobiernos han adoptado al respecto. Tales teorías son: teoría clásica, teoría marxista y teoría Keynesiana.

En el tercer capítulo se exponen diversos aspectos relativos al desempleo constituyendo el marco referencial de nuestra investigación. En primer término se presentan brevemente los antecedentes del desempleo en el mundo, llegando a las características actuales de este problema en México. Posteriormente se hace un análisis de la ocupación productiva como objetivo de política económica. En el siguiente punto se hace referencia a la alternativa de establecerse como objetivo el crecimiento o el empleo y los resultados que ambas alternativas generan. Posteriormente se trata el problema de la baja productividad en la mano de obra y su relación con el desempleo. Por último se presentan algunos elementos fundamentales sobre la medición del desempleo y subempleo, fortaleciendo las consideraciones hechas en el marco teórico.



Después de presentar los aspectos conceptuales, teóricos y de referencia necesarios para analizar el problema del desempleo en México, en el cuarto capítulo se presentan los aspectos más relevantes al respecto. En primer lugar se hacen algunas consideraciones generales referentes a esta problemática. En seguida se hace un estudio de la estructura de empleo en el país de acuerdo con las principales ramas de actividad económica; lo que nos permite identificar los sectores en los que el desempleo es más grave.

En el quinto capítulo se analizan los principales aspectos jurídicos relativos al desempleo. Primeramente se presentan los fundamentos jurídicos de la seguridad de empleo que pretenden resarcir en cierta medida las consecuencias negativas del desempleo para el trabajador. Posteriormente se hace referencia a los aspectos jurídicos derivados de los tratados internacionales y que tienen importancia en la política contra el desempleo. En el siguiente punto se hace un estudio del Servicio Nacional del Empleo que es uno de los principales aspectos jurídicos relativos al desempleo. Por último, se analiza el seguro de desempleo, que aún cuando la legislación mexicana no lo considera, existe cierta manifestación a favor de que sea

incluido.

En el sexto y último capítulo se realiza un estudio de algunas opciones de política económica que pueden reducir las tasas de desempleo. Aquí se plantea la hipótesis que para superar la tasa de desempleo se deben destinar recursos financieros o inversiones productivas que utilicen en mayor proporción la mano de obra existente, pero sin descuidar la importancia básica del sector intensivo en capital dentro del contexto económico actual.

Por último, se presentan las conclusiones correspondientes de acuerdo con el propósito general de la investigación y la comprobación de la hipótesis planteada.

## CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL

### 1.1. DEFINICION DE EMPLEO

A.C. Pigou nos señala que "el volumen del empleo en cualquier ocupación con respecto a cualquier período determinado, puede ser definido sin ambigüedad como el número de horas-hombre de trabajo efectuadas durante ese período."<sup>(1)</sup> Por lo que con el aumento de la mano de obra se incrementaría el producto total, conduciendo esto a una tasa más elevada de crecimiento económico, siempre y cuando se aplicaran las medidas adecuadas para elevar el nivel de inversión.

Entendemos por ocupación plena, el equilibrio existente entre la oferta y la demanda de mano de obra, originado por la situación estable entre la oferta y la demanda de los productos en el mercado.

Apreciamos entonces que el desempleo es el resultado de la imposibilidad de llevar a cabo lo anteriormente especificado, por muy diversos factores, los cuales será

1 Pigou, A.C. Teoría del Empleo y el Ciclo Económico.  
Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 5.

brevemente necesario examinar con el objeto de la mejor comprensión de los problemas inherentes a él.

Así, tenemos que se puede estar sin trabajo por muy diversas razones, algunas de las cuales justifican el uso de la palabra "desempleo", mientras que otras no. Maunder, citando a C.D. Long, (2) examina el concepto y señala la dificultad de precisarlo, anotando, tanto la imposibilidad de definir a la desocupación como una magnitud única, como considerarlo en cualquier momento como una cantidad absoluta de tiempo no utilizado, por lo que juzga necesario un enfoque múltiple, enfatizando que el significado de desempleo cambia con el contexto social.

Al entrar a describir el concepto de desempleo, partiremos de una distinción básica entre desempleo y no-empleo, teniendo que dentro de un sistema económico y social dado, es posible hacer esta diferenciación de una manera bastante clara, al separar el tiempo que podría esperarse que un individuo dedique a logros económicos (i.e ganarse la vida) del tiempo que normalmente dedica a otras actividades (por ej. recreación y descanso). En forma

1 Cuauhtémoc López Sánchez, "Relaciones entre las políticas del empleo, el Desempleo y la Seguridad Social", CPISS, Revista Seguridad Social, Año XXI, Epoca III, Núms. 74 y 75

similar, aquel grupo de personas del que una sociedad no espera que contribuya en forma alguna a la actividad económica, puede también incluirse en la categoría de los no-empleados, como son las mujeres casadas, niños que asisten a la escuela, personas por encima de cierta edad de jubilarse y otros grupos similares.

## 1.2. CONCEPTO DE DESEMPLEO

No existe una definición inequívoca del desempleo. Según los fines que se pretenden, así es la definición. Además, las definiciones implícitas en las cifras oficiales publicadas por diferentes países varían según la forma en que se compilen las estadísticas de desempleo.

El estudio de las economías familiares tal como se efectúa en los censos puede aclarar las dificultades de una definición de desempleo generalmente admitida. Se recoge información sobre cada miembro de la economía familiar con 14 o más años. A quienes, según esta información, no hayan trabajado por salario fuera del hogar más de una hora. Durante la semana en cuestión se les pregunta: << ¿Está... buscando trabajo? >>. Si la respuesta es afirmativa, el problema queda zanjado y dicha persona se incluye entre los desempleados.

Dicho procedimiento plantea, entre otros, los siguientes problemas de definición:

(1) El desempleo, ¿debe medirse en horas o en personas? Quienes desean trabajar con dedicación plena pero no encuentran más que empleos de media jornada, ¿han de considerarse desempleados? Análogamente si una persona desempleada solo desea un trabajo de media jornada, ¿debe

considerarse totalmente desempleada? Las cifras oficiales de todos los países se refieren a personas totalmente desempleadas, es decir, a personas que no trabajan en absoluto y están buscando un empleo de dedicación plena o de media jornada.

(2) ¿ Qué debe hacer una persona para buscar un empleo y en qué condiciones debe estar dispuesta a aceptar un trabajo para ser incluida entre los desempleados? ¿Qué tipo de medidas prácticas, como inscripción en una oficina de desempleo a solicitud personal en fábrica y oficina, debe adoptar? ¿Cuándo debería haberlo hecho? Además, en el caso de que únicamente desee trabajar con su antiguo salario aunque pueda encontrar empleo por un salario inferior, ¿debería considerarse desempleado? Son cuestiones para las que no existe una respuesta única y obvia.

(3) Cuestión frecuente es si deben incluirse entre los desempleados a las personas que solo marginalmente forman parte de la población activa, como los jóvenes de uno u otro sexo en edad escolar, que buscan empleo parcial o las amas de casa que desean trabajar para complementar los ingresos familiares o disfrutar de una vida más variada. Quienes excluyen este tipo de personas están de hecho sugiriendo que la necesidad de trabajo es el criterio primordial para definir lo que es un desempleado. Es

evidente que el desempleo no implica el mismo grado de necesidad y dureza para todas las personas que buscan empleo en un momento dado. La respuesta parece clara. Quienes recogen los datos deberían utilizar una definición amplia, pero esos datos debieran publicarse con detalle suficiente, p. ej., sobre edad, sexo y situación familiar, para que quien los utilice pueda combinar los totales parciales en la forma que mejor encaje en la definición concreta que desea utilizar.

(4) El problema de la marginalidad de la población activa puede resolverse de dos formas. Es posible que el recuento oficial de los desempleados incluya algunas personas que solo marginalmente forman parte de la población activa. Pero excluye también un número desconocido formado por aquellos a quienes gustaría trabajar y que buscarían trabajo si las condiciones fueran más favorables. Este no es un problema grave cuando existe abundancia de empleos libres, pero sí adquiere importancia cuando el nivel de desempleo es elevado. Esta situación de separación más o menos forzosa de la población activa se califica de ordinario de desempleo disfrazado.

(5) No podemos hacer más que mencionar aquí algunas otras cuestiones que plantean la definición y medida del desempleo. ¿Qué hacer con aquellas personas que se



consideran inempleables por deficiencias físicas o psicológicas? ¿Debe intertarse medir el <<subempleo>>, es decir, el volumen de personas empleadas en trabajo que exigen menos de lo que supone su nivel real de aptitud? Aunque sería, por supuesto, deseable contar también con medidas parciales de este tipo de subempleo, los obstáculos con que tropieza la obtención de este tipo de datos son prácticamente insuperables.

La cuestión del subempleo se trata de ordinario en relación con otro problema, la bajísima productividad media y la productividad marginal prácticamente nula de las poblaciones agrícolas de algunas de las zonas menos desarrolladas del mundo. "En ellas la presión de la población sobre los recursos naturales es tal que dado el estado de la técnica de producción, una ligera reducción de la población activa agrícola no provocaría más que una escasa o nula disminución de la producción total."<sup>(3)</sup> Se podría entender que esta situación origina <<desempleo disfrazado>>, concepto que acabamos de utilizar para indicar el hecho de dejar de formar parte de la población activa por escasez de puestos de trabajo.

3 OIT. Empleo y Progreso Económico. Ginebra, 1991, p.16.

### 1.3. CLASES DE DESEMPLEO

Tanto por razones de análisis como de política, sería muy conveniente distinguir entre los diferentes tipos de desempleo. Las categorías más frecuentes en las clasificaciones intentadas hasta ahora, hablan de desempleo <<friccional>>, <<estacional>> ,<<cíclico>> (desempleo por deficiencia de la demanda) y <<estructural>>.(4)

Casi todos los ensayos de clasificación intentan considerar tres grupos de factores que tienden a crear una diferencia variable entre el volumen de la población activa y el empleo total. Estos factores pueden resumirse como sigue:

#### 1. Desempleo Friccional y estacional.

El desplazamiento hacia nuevos empleos lleva tiempo aun en el caso de existir un nivel satisfactorio de demanda global y una población activa homogénea. Siempre existirá, pues, aun en las mejores circunstancias, una masa <<flotante>> mínima de trabajadores implicados en

4 Gordon, R.A. "Empleo y Desempleo." En la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Madrid, 1989, Vol. 4, p. 193.

el proceso de cambio a nuevos empleos. Puede denominarse <<desempleo friccional mínimo>>. Se estima que este desempleo friccional es compensado por un número igual o superior de puestos de trabajo libres. Si la población activa no es perfectamente homogénea, dicho mínimo friccional puede diferir para los distintos segmentos de la población trabajadora.

Es frecuente incluir el desempleo estacional en el friccional. Aun cuando los trabajadores estacionales se separen de la población activa o encuentren otro trabajo fuera de temporada, las fricciones originan un patrón estacional del desempleo total que no se mantiene constante al paso de los años y guarda relación, en una forma aún no comprendida, con las variaciones de la demanda global.

El desempleo estacional da lugar a multitud de problemas, de los cuales no es el menos importante el de su medición. Se ha trabajado mucho en mejorar los métodos actuales de ajuste de las cifras de desempleo a las variaciones estacionales y han sido varias las medidas tomadas por el gobierno y por los empleados privados que han conseguido amortiguar algo la amplitud de los movimientos estacionales del desempleo en determinadas actividades.

El desempleo invernal registrado en Suecia durante los

primeros años ochenta tendía ser tres o cuatro veces superior al registrado en verano. Y no debe sorprender que países como Suecia y Noruega hayan dedicado esfuerzos considerables a reducir estas amplias oscilaciones estacionales. En Estados Unidos el índice oficial estacional de la tasa de desempleo entre asalariados experimentados pasó en 1964 de 122,9 en febrero a 84,1 en octubre. La oscilación estacional fue en Canadá mayor todavía.

## 2. Desempleo Cíclico.

Existe, en segundo lugar, un conjunto de factores englobados en lo que antes se llamaba desempleo <<cíclico>> y ahora es frecuente denominar desempleo por <<deficiencia de la demanda>>. Se trata de que la demanda total de bienes y servicios no es suficiente, dados los tipos salariales y la productividad laboral, para generar empleos para todos los que desean trabajar (tras un adecuado ajuste por desempleo friccional mínimo). El número de puestos libres en el conjunto de la economía es bastante inferior al total de personas que buscan empleo. Esta fue la clase de desempleo predominante durante la gran depresión; combatirla es la misión de las llamadas políticas de pleno empleo.

### 3. Desempleo estructural.

La expresión <<desempleo estructural>> se asocia de ordinario al tercer grupo de factores. Aun tratándose de una expresión que se ha utilizado con sentidos diversos, el desempleo estructural supone casi siempre lo siguiente:

- Existencia de sectores concretos de la población activa cuyos miembros no pueden fácil y rápidamente cambiarse a otros sectores en busca de empleo.
- En algunos de estos sectores, o en todos, de deficiente movilidad, el desempleo sobrepasa considerablemente el número de puestos disponibles. Y, debido a la inadecuada movilidad, la oferta de trabajo no se adapta fácilmente al inadecuado nivel de la demanda. De ahí que las tasas de desempleo sean en estos sectores mayores que en el conjunto de la economía; estas relativamente altas tasas de desempleo tienden a mantenerse durante períodos relativamente largos.
- La insuficiente demanda de ciertas clases de trabajo puede deberse a varias razones. Pueden citarse especialmente tres. En primer lugar, es posible que la demanda de determinadas cualificaciones disminuya a

causa de cambio tecnológico o de un cambio de la misma demanda. En segundo lugar, puede ocurrir desplazamiento de la actividad económica de una región geográfica no acompañado de un éxodo comparable de trabajadores. Esto lleva al problema de las <<zonas deprimidas>>. Y en tercer lugar, puede producirse una afluencia de trabajadores de un tipo especial o hacia una región concreta a tal ritmo que no puedan ser absorbidos con rapidez.

Los tres tipos de causas de desempleo estructural que acabamos de citar están relacionados con cambios identificables de la demanda u oferta de trabajo a los que la economía encuentran difícil adaptarse debido a cierto grado de inmovilidad de la mano de obra. Puede suceder también que no se haya considerado la demanda de un tipo concreto de mano de obra en el período que abarcan los datos de que disponemos. La inmovilidad, cualquiera que sea la forma en que ha llegado a producirse puede perpetuar estos desequilibrios sectoriales y originar elevadas tasas de desempleo diferentes de un sector a otro que perduren indefinidamente. Esta más o menos permanente inmovilidad puede estar ligada a multitud de factores institucionales. "Así, p. ej., es de esperar que sean mayores las tasas de desempleo tanto entre los menos cualificados y educados

como en los extremos de la distribución de edades."(5)

Estas diferencias estructurales son más pronunciadas cuanto más heterogénea es la mano de obra; la medida de la heterogeneidad es en este caso la inmovilidad intersectorial.

Esta diferencia de tasas puede deberse tanto al desempleo friccional como al cíclico. Es posible, p. ej., que existan numerosos puestos libres entre los trabajadores de la construcción, pero que las condiciones atmosféricas unidas a la necesidad de cambiar de empleo originen un desempleo friccional superior al existente en la mayor parte de las demás actividades. A parte de este elevado desempleo friccional diferencial, puede existir escasez de puestos de trabajo en relación con la oferta en ese sector.

Añádase que en la práctica no resulta fácil distinguir entre desempleo debido a las deficiencias de la demanda global y el debido a los factores estructurales en el sentido en que los hemos definido más arriba. Por un lado, las alteraciones en la demanda global afectan de diferente modo a los diferentes grupos; por otro, aun las

(5) *Ibid.*, p. 195.

causas estructurales más persistentes de diferencias de oportunidades de empleo tienden a perder fuerza en mercados laborales escasos, situación de la que es ejemplo la extremada escasez de mano de obra durante la Segunda Guerra Mundial. Para citar otro ejemplo, el desempleo estructural derivado de la afluencia de refugiados a Alemania occidental fue en gran parte absorbido por la fuerte demanda de trabajo de los últimos años cincuenta y primeros años del sesenta.



### 1.3. METODOS Y PROBLEMAS DE MEDICION

El desempleo se mide de diferentes formas en los diferentes países. Los sistemas de acopio de datos sobre desempleo pueden agruparse bajo cinco encabezamientos: (1) estudios por muestreo de la población activa; (2) estadística del seguro obligatorio de desempleo; (3) datos sobre asistencia por desempleo; (4) datos sindicales sobre desempleo; (5) inscripciones en oficinas estatales de desempleo.

El primer sistema y el último son los más corrientes. Los estudios por muestreo son la fuente de los datos oficiales sobre desempleo en Canadá, Japón y Estados Unidos, utilizándose como fuente suplementaria de información en buen número de otros países, como Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña, Suecia y otros. Las inscripciones en oficinas de desempleo constiuyen la fuente primordial en Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Suecia y otros.

Debido a la diferencia en los métodos y problemas de medición del desempleo entre los diferentes países, se hacen necesarios una serie de ajustes que homogenicen y permitan comparar las cifras originales.

Entre los puntos de discrepancia pueden señalarse los siguientes:

(1) Tratamiento de quienes trabajan sin paga dentro de la familia. Japón, p. ej., incluye estos trabajadores en la población activa con tal que hayan trabajado al menos una hora durante la semana en estudio. En Estados Unidos solo se les incluye cuando trabajan 15 horas.

(2) Tratamiento de las personas en paro temporal y de las que esperan comenzar en un nuevo empleo. En Estados Unidos, antes de 1957 se las consideraba empleadas, ahora se las considera desempleadas. En Japón se las considera empleadas.

(3) La edad a la que se incluye a los jóvenes en la población activa.

(4) El período del que se toma los datos. En Estados Unidos, p. ej. este período es de una semana y cualquiera que trabaje al menos una hora durante esa semana se considera empleado. En Alemania y Gran Bretaña, en cambio, el período de referencia es un día. La persona que no trabaje ese día se considera desempleada aun cuando haya trabajado uno o varios días durante la semana en cuestión.

(5) Los diferentes grupos de desempleados que pueden excluirse de los datos de desempleo. Si los datos proceden del seguro del desempleo quedan excluidos cuantos no tienen derecho a dicho seguro. Cuando las cifras se basan en las inscripciones en oficinas de desempleo, quedan excluidos a quienes, aunque busquen empleo, no están inscritos.

(6) El cálculo de la tasa de desempleo. Para calcular la tasa de desempleo se divide el número de desempleados por alguna cifra de los empleados. En México se considera denominador toda la población activa civil, incluidos los autoempleados. En otros países la tasa de desempleo representa únicamente el porcentaje de trabajadores asalariados.

#### 1.4. LA PREOCUPACION POR EL EMPLEO

Actualmente, en los países más desarrollados y en los sectores comerciales e industriales de las economías menos desarrolladas, la asignación del trabajo se hace a través del mercado del mismo. La interacción de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo determina, dentro de ciertos límites, el nivel de salarios y sus diferencias, el volumen de empleo y el desempleo. Al ir perdiendo importancia la agricultura y otras formas de autoempleo, la influencia recíproca de la oferta y la demanda se ha convertido, en la economía en conjunto y en los mercados de trabajo en particular, en un factor decisivo de determinación tanto de las tendencias a largo plazo como de las fluctuaciones a corto plazo del volumen de empleo y desempleo.

La inseguridad personal y la general dureza frecuentemente ocasionada por la determinación impersonal en el mercado del nivel de empleo comenzó a influir en la política de los gobiernos de la mayor parte de los países industrializados durante la segunda mitad del siglo XIX, convirtiéndose en un factor cada vez más influyente durante el siglo XX. Pero hasta la gran depresión de los años treinta no se manifestó un profundo interés a escala mundial por las consecuencias sobre el bienestar del

desempleo generalizado. El impacto producido por dicha experiencia y la planificación económica que le siguió dieron lugar a la moderna preocupación por el mantenimiento del nivel de empleo, tendencia estimulada considerablemente por la <<revolución keynesiana>> del pensamiento económico de mediados de los años treinta.

El <<pleno empleo>> es hoy una meta perseguida casi en todos los países. Prácticamente todos los países desarrollados con sistemas de mercado formulan expresamente y aplican una política de empleo, lo que no sucedía antes de los años treinta. El Informe Beveridge de 1944, *Full Employment in a Free Society*, constituye un mito en esta evolución. Algo semejante significó para Estados Unidos la *Employment Act* de 1946. La preocupación internacional al terminar la Segunda Guerra Mundial por la necesidad de mantener un nivel elevado y estable de empleo la demuestra el compromiso aceptado por los gobiernos firmantes de la Carta de las Naciones Unidas de promover <<niveles de vida superiores, pleno empleo y condiciones de progreso y desarrollo económico social>>. (7)

7 OIT. *Desempleo y Cambios de Estructura* Ginebra, 1987, pág. 5.

A veces el objetivo de pleno empleo es incompatible con otros objetivos económicos. Así, es posible que el pleno empleo no sea compatible con el grado deseado de estabilidad de los precios; otras veces los gobiernos se han visto obligados a sacrificar parte del empleo a fin de corregir desequilibrios de la balanza de pagos. La conciliación de estos objetivos es un problema muy debatido en la actualidad.

## CAPITULO 2. TEORIAS DEL DESEMPLEO

### 2.1. TEORIA CLASICA

El estudio de las causas que provocan y agravan el desempleo no despertó gran interés en los iniciadores de las teorías clásicas, tal vez porque consideraban dichas causas demasiado evidentes y lógicas como para ocuparse de ellas. Esta actitud, sin embargo, no es nada casual, sino que por lo contrario concuerda perfectamente con todo el esquema y los supuestos adoptados por la teoría económica clásica y con la ideología sustentada por sus autores.

La teoría económica clásica se ocupa primordialmente "... de las utilidades alternativas de una cantidad dada de medios de producción ocupados". (8)

Se parte, pues, de un nivel fijo de ocupación de los factores de la producción y el análisis no se extiende más allá de averiguar las causas y formas de aplicar dichos factores y de la determinación de las remuneraciones correspondientes y el valor de los productos obtenidos.

(8) Dillard, Dudley. La Teoría económica de Jhon Maynard Keynes. Ed. Aguilar, España, 1968. p. 19.

El sistema económico era observado desde un estrecho punto de vista, según el cual, al emplearse mayor cantidad de recursos productivos en un industria, éstos debían haber sido extraídos de cualquier otra rama industrial de modo que el aumento de producción en una rama correspondía a una disminución en alguna otra. No se admite la posibilidad de incrementos en la producción resultantes de ocupar recursos ya existentes pero no utilizados.

Dentro de esta rigidez conceptual, es fácil adivinar porqué "cuando los medios de producción se utilizan de una manera ideal, no hay forma de que el volumen total de producción pueda aumentar mediante la readaptación".(9)

No se concibe, por tanto, la posible opción entre ocupación o desocupación de los factores productivos, el problema se reduce a acomodar éstos dentro del proceso productivo global.

La fuerza de trabajo, como factor productivo es colocado dentro del contexto teórico descrito, es decir, se acepta el empleo total u ocupación plena como situación normal.

La desocupación es, pues, una fase anormal de la

(9) *Ibid*, p. 19.



economía y por esa razón constituye una parte secundaria de esta teoría.

Es posible que en determinadas épocas no exista empleo total, pero siempre hay una tendencia a alcanzarlo; el equilibrio estable de ocupación plena es automáticamente restablecido.

En otras palabras, al suponer el empleo total, se pasa por alto la explicación de las causas que proporcionan el desempleo, dedicándose por completo a la explicación del acomodo de los factores en el sistema de producción y en su remuneración correspondiente.

"La teoría clásica de la ocupación ... descansa en dos postulados fundamentales". (10)

- a) El salario es igual al producto marginal del trabajo, es decir, al incremento en el volumen de producción correspondiente a un incremento en el nivel de ocupación.
- b) La utilidad del salario, cuando se usa determinado volumen de trabajo es equivalente a la desutilidad marginal de tal volumen de trabajo.

(10) J. M. Keynes, Teoría de la Ocupación, el Interés y el Dinero, F.C.E., México-Buenos Aires, 7a. edición, 1965 p. 17.

"... el volumen de los recursos ocupados está claramente determinado.. por los dos postulados". (11) Es decir, a) representa la curva de la demanda y b) la curva de oferta de ocupación; el volumen de ocupación corresponderá, por tanto, al punto "donde la utilidad marginal del producto compensa la desutilidad de la ocupación marginal".

El concepto clásico de equilibrio de ocupación admite la posibilidad de la existencia de gente desocupada temporalmente y gente que voluntariamente se halla sin empleo, no concendiendo lugar al desempleo involuntario.

El primer tipo de desempleo es denominado "friccional" y se presenta cuando hay hombres que dejan de trabajar temporalmente debido a imperfecciones del mercado laboral. El desempleo friccional puede ser causado, fundamentalmente por inmovilidad de la mano de obra, el carácter estacional de cierto tipo de trabajo, la escasez de materias primas, etc. "En una sociedad dinámica, en la que unas industrias decaen y otras se elevan y en la gente tiene libertad para trabajar donde quiera, el volumen del paro por fricción puede ser bastante grande en algún momento". (12)

(11) *Ibid*, p. 18.

(12) D. Dillard, *Op. Cit.* p. 23

Sin embargo, este tipo de desempleo no puede tomarse como una asunto de gran importancia, "... porque las personas empleables que buscan trabajo no permanecen desempleadas, por lo general más de unas pocas semanas o meses". (13)

Hay desempleo voluntario, cuando los trabajadores se niegan a aceptar "una remuneración correspondiente al valor del producto atribuible a su productividad marginal..." (14)

En este caso, la gente se niega voluntariamente a trabajar y no debe considerarse como desempleada; la existencia de obreros parados con miras a obtener salarios mayores es un claro ejemplo de paro voluntario.

Se deduce de aquí que el empleo total puede existir aún cuando haya obreros desocupados debido a fricciones del sistema económico o simplemente por propia voluntad.

Ahora bien, de acuerdo con el primer postulado, se da una igualdad entre el salario y el producto marginal del trabajo, pero como este producto marginal decrece a medida que aumenta la ocupación, debido a que "la industria está

(13) *Ibid*, p. 23

(14) *J. M. Keynes, Op. Cit, p. 18.*

sujeta normalmente a rendimientos decrecientes en períodos cortos, en los que se suponen constantes el equipo de capital y la técnica y organización productivos". (15), los salarios deben también ser decrecientes, es decir, un aumento de ocupación sólo puede suceder disminuyendo al mismo tiempo los salarios.

Por tanto, si de acuerdo con el segundo postulado, la desutilidad marginal del trabajo no se opusiera a los descensos en los salarios, no existirían contingentes desocupados por largo tiempo; si los obreros estuvieran dispuestos a recibir justamente lo que les corresponde no habría posibilidad de encontrarnos con gente sin empleo.

Es decir, "el salario que se exige es superior al justificado por la productividad marginal del trabajo". (16)

El esquema clásico tiene que hacer frente a la incompatibilidad entre sus supuestos y el hecho de la existencia de gran número de personas sin empleo y sin posibilidades de obtenerlo. Esto, sin embargo, no representa mayor problema para el pensamiento ortodoxo: la

(15) Raúl Presbisch, Introducción a Keynes. F.C.E., México-Buenos Aires, 4a. edición, 1960, p. 18.

(16) *Ibid*, p. 19.

clave se encuentra en la acción colectiva de los obreros.

Es decir, de no existir un acuerdo entre los obreros para no trabajar por un salario menor que el fijado, los niveles de ocupación se elevarían y no existiría desempleo.

Las asociaciones de obreros introducen un elemento monopolista en el mercado de trabajo, convirtiéndolo en un mercado imperfecto dentro del cual los salarios no pueden bajar libremente e igualarse con la productividad marginal.

"De ser así, tal desocupación, aunque aparentemente involuntaria, no lo serían en sentido estricto, y debería incluirse en la clase de la desocupación "voluntaria" ...".(17).

Por tanto, "el comportamiento monopolista por parte de los obreros y los amigos de los obreros es el causante del paro". (18)

La solución al problema salta a la vista: si la desocupación se debe a salarios altos en relación con la productividad marginal del trabajo, es necesario rebajar

(17) J. M. Keynes, *Op. Cit.* p. 19.

(18) D. Dillard, *Op. Cit.* p. 24.

los salarios hasta que se igualen con dicha productividad. Son nocivas, por tanto, las agrupaciones obreras porque no permiten la flexibilidad necesaria en los salarios, creando condiciones propicias al desempleo; los causantes de que existen obreros desempleados son los mismo obreros.

La justificación teórica dentro de este esquema de la ocupación total como situación normal la constituye la llamada Ley de Say: la oferta crea su propia demanda.

"La Ley de Say... es una descripción de una economía de libre cambio... (que) ilumina la verdad de que la principal fuente de la demanda es el flujo de ingreso de los factores, generado del proceso de producción mismo". (19)

Es decir, la derrama de ingresos recibidos por los factores productivos será usada para demandar nuevos productos de otras industrias; de este modo, la oferta adicional es demanda adicional.

Mediante esta Ley se desecha del esquema clásico la posibilidad de una superproducción general, es decir, de una crisis provocada por insuficiencia en la demanda global.

El pensamiento clásico acepta que para cualquier nivel de ocupación se da siempre una igualdad entre oferta

(19) A. H. Hansen, Guía de Keynes, F.C.E., México-Buenos Aires, 2a. edición, 1962, p. 14.

y demanda globales, puesto que si el ingreso recibido por los factores de la producción forman la demanda global hecha a los empresarios, éstos, impulsados por las ganancias, aumentarán el nivel de ocupación, haciendo con esto aumentar la demanda de la producción ofrecida.

Se presenta pues, una multiplicidad de posibles puntos de equilibrio entre demanda y oferta globales con "una escala infinita de valores, todos ellos igualmente admisibles..." (20) existiendo siempre la tendencia a alcanzar el pleno empleo.

"En una economía de libre cambio, la Ley de Say significa que el gasto siempre será suficiente para mantener el empleo total".(21)

El cuerpo de esta doctrina está sostenido en otro supuesto: que la abstención individual de gastar, es decir, el ahorro es final y necesariamente invertido (es decir, gastado) en la adquisición de bienes de capital; el ahorro es inversión, no un proceso separado y distinto.

Todo el ingreso es gastado, sea en bienes de consumo, sea en bienes de producción; el ahorro es sólo una forma diferente de gasto: ahorrar es gastar bienes de producción.

(20) J. M. Keynes, *Op. Cit.* p. 34.

(21) D. Dillard, *Op. Cit.* p. 21.

No hay posibilidad que este proceso armónico en la corriente del ingreso se interrumpa; no es posible la insuficiencia en la demanda: la oferta crea su propia demanda.

Así como la flexibilidad de los salarios garantiza el pleno empleo, la flexibilidad de la tasas de interés es capaz de mantener, la igualdad entre el ahorro y la inversión: si el ahorro aumenta, el tipo de interés descenderá, haciendo menor el aliciente del ahorro. De modo que el ahorro es invariablemente igual a la inversión; como el interés es la recompensa al ahorro un aumento en el primero hará aumentar el segundo (y viceversa).

"El ahorro está ligado a la inversión por un delicado mecanismo, el cual aporta una pesada carga, al hacer los ajustes que mantienen el empleo total". (22)

En el fondo, todos los supuestos sobre los que se sustenta la doctrina clásica significan lo mismo, es decir, "todos subsisten o se desploman juntos"; no se concibe a uno de ellos sin la existencia conjunta de todos.

(22) *Ibid*, p. 22



#### 1.4. TEORIA MARXISTA

Por otra parte Carlos Marx, en su obra "El Capital", define a la desocupación como un ejército industrial de reserva, nacido de la acumulación que produce constantemente en proporción a su energía y extensión un exceso relativo de población obrera, es decir población excedente o superflua para las necesidades medias de valorización del capital. (23)

Esta situación, según Marx, pasa a ser una palanca de acumulación capitalista y hasta una condición necesaria de su propia existencia, en el sentido productivo, pues crea el material humano explotable y siempre listo para las variables necesidades de valorización de aquél, con independencia de los límites del aumento de población.

Con esto, se supone que el aumento o disminución del capital variable corresponde exactamente al aumento o disminución del número de trabajadores ocupados, pero que algunas veces aunque el trabajo aumente, no por eso aumentará el número de obreros cada vez mayor que con su

(23) Marx, Carlos "El Capital", Edit. Fondo De Cultura Económica Pág. 469. Tomo I.

competencia ejercen los desempleados, sometiéndose los primeros a las órdenes del capitalista.

Como se ve, Marx se refería a una situación imperante en el siglo pasado, en donde el trabajo no encontraba más regulación que la que le imponía el patrón; además de estar basados sus análisis en una sociedad de corte "industrializado" la que en cierto modo no corresponde a la situación imperante en los países subdesarrollados y muy especialmente en América Latina.

### 2.3. TEORIA KEYNESIANA

En los años 30's de este siglo surge un economista neo-clásico llamado John Maynard Keynes el cual escribe sobre la desocupación en su obra titulada "Teoría General de la Ocupación, el Interes y el Dinero" (24), y nos dice que la desocupación es debida a la inadecuada demanda global, pues la demanda determina el salario real, pero no a la inversa; es decir que el salario no determinará de ningún modo el empleo, definición que también por haber nacido de situaciones imperantes en un país desarrollado no son de aplicarse a las llamadas naciones del tercer mundo.

(24) J.M Keynes "Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero", F.C.E., p. 26.

## CAPITULO 3. MARCO REFERENCIAL

### 3.1. ANTECEDENTES

La comercialización e industrialización de gran parte del mundo durante los últimos siglos ha supuesto un cambio radical en la forma de orientar el trabajo humano a la producción. Hace dos siglos, o quizá, más, la mayor parte de la población activa del mundo se dedicaba a cultivar la tierra como aún sucede en gran medida salvo en Norteamérica y Europa. Era un trabajo realizado en buena parte de acuerdo con la condición social, en virtud de la cual el hombre estaba ligado a determinado lugar y empleo por mecanismos institucionales que ofrecían al individuo y a su familia cierta sensación de estabilidad y seguridad.

El abandono de la agricultura durante el siglo XIX fue muy pronunciado en el Reino Unido, resultando que "durante el primer decenio del siglo XX la agricultura no empleaba ya más que el 15 por 100 de la población activa británica. En los demás principales países industriales la población activa en el sector agrícola era inferior, ya a comienzos del siglo XX, al 50 por 100 del total."(1)

(1) Gordon, R.A. "Empleo y Desempleo." En Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, España, Vol. 4, 1989, p. 193.

El abandono de la agricultura por el trabajo continuó durante la primera mitad del siglo XX, acelerándose a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. El movimiento no ha sido solamente hacia la <<industria>> en sentido amplio (manufacturas, minería, construcción, energía eléctrica y gas), sino también hacia el comercio y los servicios, movimiento este último especialmente acentuado en Estados Unidos.

Otro de los cambios experimentados por el patrón de empleo es del desplazamiento gradual hacia ocupaciones administrativas, cambio especialmente apreciable en Estados Unidos.

De tal manera, aún cuando el desempleo es un problema que se remonta varios siglos; la forma en que se enfoca este problema y las políticas adoptadas para contrarrestarlo en la actualidad han adquirido un matiz muy particular que lo hacen diferente al pasado.

Estos cambios son particularmente evidentes en los países en vías de desarrollo como México. Así, desde hace varios años se viene dando énfasis a la política de empleo como una de las metas en el desarrollo económico y social de estos países.

Tal preocupación ha encontrado eco en muchas concepciones de organismos internacionales de carácter

económico y social. (2)

Parece ser que es un hecho real que las tasas de desempleo en los países subdesarrollados han obtenido reducciones muy poco significativas. Sin embargo, no es menos cierto que los esfuerzos que se realizan para tratar de reducir estas tasas, constituyen algo verdaderamente importante para el logro de su desarrollo.

Por otro lado, es importante señalar que, en general, los principales problemas del empleo en el mundo contemporáneo, de acuerdo con las causas que los producen, adoptan las siguientes formas principales.

La primera, es el desempleo ocasionado por la deficiencia de la demanda total que tiene un carácter cíclico y que particularmente se presenta en los países desarrollados industrialmente. A pesar de que esta forma adoptó expresiones muy considerables en algunas crisis económicas pasadas, su importancia ha sido atenuada en virtud de la intervención del Estado para neutralizar sus efectos.

La segunda forma es el desempleo originado por las

(2) Pereira, Humberto. Políticas de Empleo en América Latina. Ed. S. XXI, México, 1987, p. 9

variaciones estacionales de la producción o la demanda, cuyas consecuencias más graves se presentan en los países que tiene mayores volúmenes de mano de obra dedicados a actividades de esta naturaleza. (3)

La tercera manifestación es el desempleo cuya causa son los cambios en la estructura del sistema económico mismo, debido, por ejemplo, a cambios permanentes de la demanda y en la composición de la producción. En este aspecto tienen especial relevancia los cambios tecnológicos y la introducción de nuevos renglones de actividad productiva que ocasionan inadaptaciones duraderas entre la oferta y la demanda de trabajo.

Por último, los problemas representados por insuficiencias de capitalización para el desarrollo sectorial; esto es, de carencias de equipos básicos y otros equipos complementarios.

Es importante destacar que el segundo y el cuarto tipo de problemas son los más significativos para los países en desarrollo, pero el tercero tiende a cobrar importancia en la medida en que algunos sectores de la economía adquieren

(3) Gonzales Salazar Gloria. Problemas de la Mano de obra en México. UNAM, México, 1991, p. 16

mayor dinamismo.

Después de haber considerado brevemente los antecedentes de los problemas de desempleo a nivel mundial e identificar los aspectos característicos de estos problemas en el mundo contemporáneo, es conveniente abordar diversos aspectos, enfocados particularmente a México y relacionados principalmente con la reducción del desempleo como objetivo de política económica, y con la medición del desempleo; los cuales servirán también como marco de referencia en la investigación.



### **3.2. LA OCUPACION PRODUCTIVA COMO OBJETIVO DE POLITICA ECONOMICA.**

La precisión en las metas económicas señaladas por cualquier gobierno constituye un elemento indispensable para evaluar la eficacia de los instrumentos de política de que éste dispone. Únicamente en función de las metas que se persiguen, es posible identificar la conveniencia en la dirección y rapidez del proceso de crecimiento económico que se considere.

Con el propósito de acelerar el ritmo de crecimiento en el producto de una estructura fija, en algunas etapas del período formativo del México moderno se utilizaron políticas que hicieron difícil el enfrentar a fondo los problemas derivados de la desigualdad económico-social que el crecimiento mismo generaba.

Cabe destacar que el crecimiento del producto es esencial en el proceso de desarrollo; sin embargo, el impacto económico del mismo sobre las condiciones sociales, depende en gran medida del marco institucional en que se realiza, de cómo se genera y, principalmente, de la forma en que se distribuye. De tal manera, "la velocidad del proceso mantiene una estrecha relación con la capacidad del país para adecuar la calidad de su fuerza de trabajo a los

cambiantes requerimientos del aparato productivo." (4)

La estructura ocupacional constituye una parte del sistema económico, y los cambios en ésta que se presentan como causa y consecuencia del proceso de desarrollo, dan lugar a profundas modificaciones en la estructura general del sistema. Así, la existencia de empleos productivos es reflejo del estado general de la economía; y el desempleo es la manifestación más clara del ineficiente desarrollo de los recursos productivos del país.

El desempleo constituye el primero y principal obstáculo cuando se busca un nivel de vida decoroso para todos y una participación política más activa. Además, adquiere una importancia primordial en la determinación de las políticas a seguir para generar un desarrollo independiente, acelerado y sostenido.

Es evidente que la política económica se apoya en la política general; que en diversos momentos de la historia de México ha hecho clara la intención de hacer intervenir a los más pobres y a los marginados en los beneficios del crecimiento.

(4) De Pablo, Luis. El Empleo en México LEPES, México, 1985 p. 14

El criterio para el desarrollo de algunos gobiernos de México, representa una síntesis en planteamiento y programa, del propósito de lograr con el trabajo de muchos, el bienestar de todos.

Sin embargo, "poco se ha hecho en este sentido; las medidas adoptadas para atacar directamente el problema del desempleo no constituyen un programa integrado, y el monto destinado para tal efecto no guarda proporción con las declaraciones oficiales en el mismo sentido." (5)

No obstante, se ha podido lograr un mayor respaldo en la opinión pública y se empiezan a dar las modificaciones institucionales que facilitan la integración de las mayorías al mercado de trabajo productivo.

Es importante señalar que para instrumentar el propósito de proporcionar empleo productivo a todo el que lo desee, a través de políticas específicas, se requiere de una gran cantidad de información con la que no se cuenta.

Además se conoce muy poco de la casualidad y las relaciones entre las variables económicas y las político-sociales que condicionan la asignación eficiente de los recursos humanos.

(5) *Ibid.* p. 25

Resulta indispensable para garantizar el éxito de las medidas que se adopten, aumentar y mejorar la información y estimular el análisis del tema.

### 3.3. CRECIMIENTO O EMPLEO.

Resulta evidente que el pleno empleo nunca ha sido objetivo sexenal en México, pues sólo puede alcanzarse después de promover modificaciones estructurales en el sistema económico; por lo que debe buscarse en etapas, persiguiendo a través de un esfuerzo continuo una cada vez más completa y eficiente utilización de los recursos humanos.

De tal manera, toda medida para crear empleos en el corto plazo, debe ser congruente con los objetivos de largo plazo; tales como mantener la independencia económica, acelerar la tasa de crecimiento del producto y mejorar su distribución.

Por lo que, como un importante punto de referencia, es conveniente considerar el diferente impacto que tienen sobre el problema, diversas políticas. Contrastar aquellas medidas que tienen el objetivo de incrementar la producción con las que tienen el propósito de generar empleo.

Un elevado índice de desempleo representa una baja capacidad adquisitiva para importantes sectores de la población, y por consiguiente, un mercado interno débil. En tanto que la creación de fuentes de trabajo fortalece la demanda y estimula el crecimiento del producto,

permitiendo la absorción de mayores cantidades de mano de obra.

Por otro lado, "una política que favorezca el uso de técnicas intensivas en capital puede resultar en mayores beneficios y el excedente empleado para dar ocupación." (6)

Ahora bien, el conflicto potencial entre crecimiento y empleo representa en realidad un conflicto de preferencias en el tiempo, puesto que a largo plazo, las dos alternativas dan lugar a un mejoramiento en el nivel de bienestar. De tal manera, "no se oponen como objetivos de largo plazo; en última instancia, la diferencia depende del grado de desigualdad en la distribución del ingreso y de la celeridad con que se pretenda extender a toda la población el bienestar resultado del proceso." (7)

Si se considera al crecimiento y al empleo como objetivos instrumentales para lograr un nivel de vida más alto para toda la población; existen diversas razones para preferir en el corto plazo, la creación de fuentes de ocupación al incremento en el producto; pues el

6 Levy, Santiago. El problema del empleo en México. Banamex. México, 1990, p. 24

7 Ibid. p. 37

establecimiento y ampliación en las fuentes de trabajo es un mecanismo directo que permite la redistribución del ingreso, favoreciendo a aquellos que de otra forma permanecerían desempleados.

Es importante destacar que son manifiestas las desventajas políticas y sociales en el sentimiento de frustración que produce el desempleo; la inestabilidad política que de ello pudiera derivarse podría fácilmente contrarrestar la utilidad económica de un más rápido crecimiento en la producción.

Asimismo, el desempleo abierto no es otra cosa que la manifestación de un problema más grave; parte de la población lucha por sobrevivir con ingresos insuficientes para alimentarse y mantener la salud.

### 3.4. BAJA PRODUCTIVIDAD EN LA MANO DE OBRA Y DESEMPLEO.

La transformación en la estructura del sistema económico mexicano, derivado de la Revolución, estableció las bases de un crecimiento sostenido e independiente del producto nacional. El cambio en la tenencia de la tierra, el esfuerzo de inversión en infraestructura, el desarrollo del sistema financiero y la política de estímulos a la producción industrial permitieron un significativo incremento en la movilidad social, geográfica y ocupacional.

Sin embargo, a pesar de la magnitud de los cambios derivados de la Revolución, amplios sectores del país se han visto marginadas de los beneficios del desarrollo. Se creó una agricultura moderna altamente productiva, pero ésta coexiste con zonas donde la dotación de tierra y capital por hombre son sumamente bajas y subsisten métodos tradicionales de cultivo.

Al mismo tiempo que se ha desarrollado rápidamente parte del país, la expansión en los servicios médicos y otros servicios de beneficio social, permitieron reducir la tasa de mortalidad sin embargo, la natalidad no se redujo en la misma proporción, por lo que el crecimiento demográfico empezó a ejercer su influencia sobre los recursos naturales, particularmente en las zonas más pobres



presentó un elemento adicional que dio fuerza a la movilidad geográfica en la mano de obra, estimulando la migración a las ciudades.

El consecuente incremento en la fuerza de trabajo "no se vio igualado por el crecimiento en las oportunidades de empleo productivo, y el excedente en la mayoría de los casos tuvo que emplearse en actividades de muy baja productividad." (8)

En el período posrevolucionario, la política económica se orientó particularmente a sentar las bases de un desarrollo independiente, creando, a la vez, las condiciones para un nuevo y más activo papel del Estado en la vida económica.

Caba señalar que la actividad que más se intensificó fue la industria manufacturera, que aumentó significativamente su contribución al producto total impulsada por el decaimiento de la competencia en el mercado externo, el ensanchamiento en el mercado nacional y el definido apoyo gubernamental a través de la política económica.

(8) Carias, German. Desempleo y Crisis de estructura. México, 1989, p. 51

Los períodos de crecimiento que ha registrado el país permitieron ampliar las oportunidades de ocupación, permitiendo también el ascenso de grupos de trabajadores a actividades con productividad más alta. Sin embargo, el proceso no ha sido suficiente para reducir el desempleo abierto y la subocupación.

Especialmente los jóvenes se han visto incapacitados para satisfacer sus aspiraciones, ya que el desempleo es muy considerable en este sector. Esta situación que refleja una marcada desproporción entre aspiraciones y expectativas se agudiza en el caso de personas que han obtenido un grado profesional; ya que "han sido precisamente los estudiantes los principales voceros del creciente malestar social derivado de la insuficiencia en oportunidades de trabajo." (9)

Por otro lado, puede considerarse que el desempleo, en sus distintas dimensiones, presenta tres obstáculos esenciales al progreso. Primero, la frustración por falta de oportunidades de ocupación, que experimentan los que tienen empleo y aquellos que lo tienen pero desean trabajar más.

(9) *González Salazar, Gloria. Op. Cit.*

Segundo, al estrechez del mercado que resulta de la gran parte de la población que no obtiene de su trabajo los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades más urgentes.

Tercero, el desperdicio que constituye para el país la reducida y deficiente utilización de su principal recurso productivo.

De tal manera, el fracaso del sistema económico para general suficientes empleos bien remunerados agrava las condiciones de pobreza y marginidad, mirando la estabilidad políticas y las posibilidades de desarrollo en el país.

### 3.5. LA MEDICION DEL DESEMPLEO Y SUBEMPLEO.

Después de haber considerado los antecedentes del desempleo, así como los principales aspectos relativos al desempleo y la política económica; es conveniente, como punto importante de nuestro marco de referencia, tratar algunos aspectos de la medición del desempleo. Algunos aspectos ya han sido tratados en el primer capítulo, pero es importante detenernos en el estudio de otros aspectos.

Al respecto cabe señalar que los conceptos de empleo y desempleo, al igual que el subempleo y desempleo disfrazado, son ambiguos; por lo que aún cuando ya han sido tratados en el marco conceptual, es conveniente aclarar, en principio, lo que se quiere decir cuando se afirma que una persona está empleada.

En primer lugar, se puede pensar que alguien está empleado cuando dedica parte de su tiempo a una actividad o produce algo de valor para alguien y recibe por ello un ingreso. Si tomáramos cualquiera de estas definiciones se generarían importantes complicaciones; pues de acuerdo, por ejemplo, con la primera, no habría desempleo; pues todos hacemos algo.

Más aún, si para ser más precisos se agregara que, para estar empleado, la actividad tiene que producir algo y generar un ingreso, se complicaría más la situación; pues

estaríamos ante la cuestión de qué se entiende por actividad productiva y en relación a qué, o a quién.

Por otro lado, el nivel de ingreso personal tampoco proporciona un criterio preciso de clasificación; ya que son muy frecuentes los casos en que se trabaja poco, se produce poco y se recibe un ingreso elevado; por supuesto son mucho más numerosos los casos en que se trabaja todo el día y se recibe un ingreso mínimo.

De tal manera, es conveniente distinguir entre el enfoque de producción y el enfoque ingreso del empleo.

Del primer enfoque se deriva la idea de que una persona que no produce nada está en desempleo abierto y que si produce relativamente poco, o tiene una productividad baja, está subempleada. (10)

Una variante del concepto del subempleo que se ha hecho popular entre los economistas es la del desempleo disfrazado. Se dice que una persona está en desempleo disfrazado si cuando abandona la actividad que realiza con otras personas, la producción total no disminuye; esto es, que su contribución a la producción conjunta equivale a cero.

10 Gollás. Manuel. La Economía Desigual. Empleo y Distribución en México. CONACYT, México, 1989, p. 270

De tal manera, la persona está desempleada, en cuanto a su productividad se refiere, aunque esta situación esté disfrazada; lo cual sucede con mucha frecuencia en la burocracia mexicana.

En general, puede decirse que el desempleo se puede medir de acuerdo con un criterio de productividad y éste resultará grande o pequeño de acuerdo con el nivel de productividad que se fije.

Por otro lado, el enfoque ingreso propone que el ingreso se obtiene por medio del empleo, es decir, que el empleo es la fuente principal del ingreso. Sin embargo, frecuentemente sucede que el aspecto ingreso del empleo no tiene ninguna relación con el aspecto producción, o que es sumamente difícil establecerla.

Así, puede suceder que una persona considerada como subempleada desde el punto de vista de la producción, en desempleo disfrazado por ejemplo, no esté subempleada si se le considera con un criterio de ingreso.

Por otra parte se piensa que el empleo adecuado es aquel que provee a una persona el ingreso mínimo para vivir. "Este enfoque identifica el desempleo con la pobreza; pues el desempleado o subempleado es aquel que

percibe un ingreso bajo." (11)

Debe señalarse que la pobreza o ingreso bajo es un problema, pero es necesario separar los conceptos de pobreza y de desempleo, aunque la mayoría de los desempleados sean pobres.

Ya se señaló que una persona puede tener altos ingresos y ser desempleado o estar, como la mayoría, empleada todo el día y ser pobre. Hay que distinguir claramente, aunque estén estrechamente ligados, los elementos de equidad social y de eficiencia económica; pues confundirlos o identificarlos puede dificultar el análisis del desempleo.

Es importante anticipar que "independientemente de cómo se defina y mida el desempleo, éste está constituido por un grupo muy heterogéneo de personas." (12)

Así, las políticas necesarias para absorber o dar empleo al desempleo y subempleo urbano; por ejemplo, creación de ocupación industrial utilizando más intensivamente la capacidad instalada, son diferentes de las que se requieren para absorber el desempleo y subempleo agrícola; por ejemplo, crédito al campo, etc.

11 *Ibid.* p. 272.

12 *Levy, Santiago. Op. Cit.* p. 15

Asimismo, es necesario tener en cuenta que el desempleo puede afectar a diversos sectores de la población, no únicamente desde el punto de vista regional, rural-urbano, sino de la categoría de trabajo; ya que en un país donde hay escasez relativa de técnicos, profesionales y trabajadores calificados, el costo social de un técnico desempleado difiere del de un trabajador desempleado sin ninguna calificación.

Estas consideraciones se orientan a un punto muy importante del análisis, esto es, al hecho de que la mayoría de los estudios sobre el problema del desempleo tratan al mercado de trabajo como si éste fuese un grupo homogéneo de personas. Sin embargo, es importante no olvidar, al diseñar políticas de empleo y desempleo, que existen los mercados de trabajo según el sector, categoría laboral, etc. y que puede ser diferente la manera en que cada mercado se ajusta y opera. Esto constituye un importante punto de referencia para el análisis del desempleo.

Otro punto que debe considerarse como referencia es la naturaleza dinámica del problema. Dentro de la medición del desempleo es importante distinguir los aspectos coyunturales de las tendencias a largo plazo, llamadas estructurales.



Existe un acuerdo en que el problema del desempleo es de índole estructural, relacionado con el modelo del país; pues como lo señala Martínez, "todo parece indicar que el desempleo y el subempleo son, en principio, dificultades de carácter estructural, producto de situaciones propias a las economías en proceso de desarrollo. Pero al mismo tiempo, los ciclos económicos pueden en un momento dado agravar la situación o alterar la relación cuantitativa entre los desempleos y los subempleados." (13)

De manera inversa, si durante la recuperación económica decrece el número de desempleados abiertos esto no implica necesariamente que el número de empleos productivos ha crecido por tanto en la misma proporción; ya que parte de la disminución en el desempleo puede haber sido absorbida por un incremento del subempleo, de manera que aunque a primera vista parezca que el problema se ha reducido, ésto puede no resultar tan cierto.

Es importante señalar que un fenómeno relacionado que puede contribuir a la desaparición o disminución aparente del desempleo, es la migración de la fuerza de trabajo,

13 Martínez, R. El problema ocupacional en México. Ed. FCE México, 1988, p. 117

tanto interna como externa.

El hecho de que exista migración interna puede dar lugar a que unas personas aparezcan como empleadas durante parte del año y como subempleadas durante la otra parte. Ante esto, las medidas de desempleo pueden variar en función de la época en que se hizo la encuesta y de otros factores relacionados.

Ahora bien, el hecho de que exista migración externa, principalmente hacia Estados Unidos, también le resta claridad al fenómeno del subempleo. Específicamente considerando que la migración es permanente; esto puede dar lugar a que se subestimen las deficiencias del aparato productivo mexicano para crear empleos, ya que parte del problema es absorbido por el país vecino.

Una vez que se han expuesto los diversos puntos que constituyen el marco referencial de nuestra investigación, estamos en condiciones de analizar el desempleo en México con base en todo lo expuesto hasta aquí.

#### CAPITULO 4. EL DESEMPLEO EN MEXICO

Entre los más grandes problemas derivados de la estructura económica del México, figura de manera preponderante el que se refiere a la incapacidad de absorción de la mano de obra disponible; fenómeno causado por la incompatibilidad surgida entre la necesidad de ofrecer ocupación productiva a la población y las metas de expansión económica que, en cierta forma, han sacrificado al factor humano para la obtención de sus fines.

Es por ello que el mercado de trabajo en México ofrece características peculiares, derivadas de la creciente proletarización de la población, sin un significativo avance en la base productiva, cuasando esto una "marginidad estructural", es decir, aquella parte de la población mexicana que como consecuencia de su incursión inestable e insegura en la estructura ocupacional, acusa niveles de vida y de ingresos bajos, encontrándose, por consiguiente, imposibilitada de beneficiarse del crecimiento económico. Esto en sí, revela la existencia de un desempleo, principalmente de un subempleo crónico, pero que a pesar de todo se tendrá que ser gradualmente eliminado.

#### 4.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El desempleo es y ha sido uno de los problemas más difíciles de resolver a los que se ha enfrentado nuestro país, ya que presenta diferentes características originadas por muy diversas causas, siendo una de ellas, el insuficiente desarrollo económico que ha provocado miles de subempleados y desempleados.

En el año de 1929, el sistema económico mexicano se vió inmerso en un conflicto ocasionado por una creciente penetración de la inversión extranjera, en la explotación de los recursos naturales y el encausamiento de la economía nacional hacia la exportación, es decir se preocupaban más por las exigencias externas, que las internas, conservaba las principales características establecidas por el porfiriato. Esto trajo como consecuencia una gran disminución del comercio exterior y aparejada la depreciación de la plata.

Otro de los problemas que afectó el sistema económico mexicano, fue el desplome de la minería; "entre los años de 1929 y 1932, las exportaciones descendieron en un 48%. Y las importaciones en un 52% -esto ocasionó que el ingreso Nacional sufriera un descenso y consecuentemente

aumentó del número de desocupados, que llegó a alcanzar dentro del período mencionado la cantidad de 313, 548 personas."(1) Dicha situación fue acompañada por grandes movimientos huelguísticos de trabajadores que fueron fuertemente reprimidos.

Al transcurrir los años poco a poco fueron aumentando los índices de desempleo, con lo que hubo una marcada diferencia entre la clase alta y la clase marginada, aunque había aumentos salariales, solo beneficiaban a un sector limitado de trabajadores; la riqueza quedó concentrada en cierto sector de la población.

Por otra parte, por lo que respecta al sector industrial no rindió como se esperaba, ya que no cumplió con los propósitos para lo que fue creado e impulsado, la industria no creció, se estancó y el campo fue abandonado.

Entre los años de 1950 a 1970, dejaron sus tierras más de 4'500 000 campesinos, para emigrar a la ciudad en busca de trabajo y una mejor forma de vida; esto ocasionó que el campo prácticamente se estancara y las zonas urbanas se vieran invadidas por campesinos que creían que tendrían un trabajo seguro y que el salario sería bastante remunerador,

(1) Solís, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana. Retrovisión y Perspectivas. Ed. Siglo XXI, México, 1983, p. 86.

pero no fue así, muy pocos obtenían trabajo y si lo obtenían lo conseguían en la industria por jornadas largas y un sueldo muy bajo, y se intentó el mejoramiento de la industria, lo cual no resultó, la economía campesina se desplomó, el Estado no les otorgó suficiente apoyo.

El crecimiento desordenado, tanto en la industria, como en el campo propiciaron la baja capacidad de dar empleos, ya que hubo altas tasas de crecimiento, los campesinos con su poca preparación, difícilmente sabían leer y escribir, y eso fue un obstáculo para conseguir empleo, lo único que les quedaba era pedir limosna y hasta en algunas ocasiones robar para poder subsistir.

El problema ocupacional en México ha sido consecuencia del elevado ritmo de crecimiento de la población, como de la poca capacidad del sistema económico para generar un número creciente de empleos adecuadamente remunerados, la poca capacidad de crear empleos ha estado en gran medida ligada a los instrumentos de política económica, mediante las cuales se ha desarrollado el sector industrial y a la poca importancia al desarrollo rural.

En suma, el problema del desempleo en México, es y será un reto que debemos superar, para poder lograr una mejor distribución del ingreso y una sociedad más justa y equitativa.

## **4.2. LAS RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y EL EMPLEO**

Apreciamos que la estructura del empleo en México, por grandes ramas de actividad económica, muestra una evolución caracterizada por una disminución de la participación relativa de la agricultura a favor de un mayor incremento de la ocupación en los sectores secundarios y terciario, manifestándose en cifras absolutas un crecimiento que casi ha duplicado la población del sector agropecuario de 1930 a 1965.

No es de extrañar pues, que la mayor proporción de los nuevos empleos se registren en la agricultura, en donde de 1930 a 1965 le ha tocado aportar cerca del 40% de los nuevos trabajos, encontrándose más de 5 millones de trabajadores en el sector tradicional, lo cual pone de manifiesto el grave problema de la subocupación en el campo.

### **A) EL EMPLEO AGRICOLA**

El problema del empleo agrícola, o más bien la falta de posibilidades de empleos debidamente remunerados se puede considerar desde el punto de vista de la evaluación del acrecentamiento de la mano de obra redundante en la agricultura, lo cual consiste en relacionar, tomando en

cuenta las técnicas prevalecientes en un momento dado, el total de la población activa en él concentrada con el monto de las superficies susceptibles de explotación, logrando así una apreciación a grandes rasgos de la capacidad de absorción ocupacional.

Siguiendo este método y con base en unas estimaciones realizadas en un estudio en el año de 1967 (2), observamos que México para ese año, de una población de 45.7 millones de habitantes, 14.4 millones componían la fuerza de trabajo. De ésta última cifra, 7.2 millones eran campesinos. Ahora bien, sobre la base de que en México se cultivaban 15 millones de hectáreas, de las que 3 millones podían rendir dos cosechas al año, se tiene un total de 18 millones de hectáreas susceptibles de aprovechamiento. Con lo que, sobre el supuesto de que en las condiciones técnicas existentes cada agricultor podía cultivar 4 6 6 hectáreas, se pone en evidencia, sin aumentar la intensidad del uso de la tierra, que sólo hay ocupación productiva para 3.5 millones de campesinos. En consecuencia,

2 *Plan de Desarrollo de la UNAM (1968, 1980), Edición preliminar de circulación restringida, México 1967, Gloria González Salazar, "Problemas de la mano de obra en México" Instituto de Investigación Económicas UNAM. 1a. Edición 1971 p. 57.*



descontando alrededor de un millón de personas dedicadas a la ganadería, la pesca, labores forestales, etcétera, para ese año 2.7 millones de campesinos, 37.5% de los activos en el sector, constituían mano de obra excedente. Además dada la falta de integración de la economía rural y su dependencia de los factores climáticos, se calcula que en promedio el tiempo de trabajo se reduce a 5 meses al año. O sea que el hecho de que el 37.5% de la fuerza de trabajo se encuentre desocupada, en la aceptación económica del término, se añade la circunstancia de que el resto sólo tiene, en promedio, ocupación para el 52% de las jornadas normales de trabajo.

Por otro lado, Juvencio Wing utilizando dos procedimientos distintos para la medición del subempleo, llega a la conclusión de que para el año de 1965, de 5.700 millones de trabajadores ocupados en el sector, cerca de 4 millones representan mano de obra redundante. Uno de estos procedimientos consiste en multiplicar el producto medio obtenido en el sector por individuo ocupado, por el número de empleados en la agricultura, con lo cual se obtiene el producto agrícola total que sería posible obtener si la productividad media del trabajo agrícola fuese igual a la productividad media total en el momento. Dado que tal cifra, al efectuarse el cálculo, resulta cuatro veces superior a la cifra del producto agrícola real, se tiene

que sólo que requerirá la cuarta parte de los ocupados en el sector para obtener dicho producto real, es decir aproximadamente 1.5 millones de personas.

El otro método de cálculo utilizado por dicho autor, se basa en que la definición generalmente admitida para el subempleo, considera como tal la diferencia entre el volumen del empleo nominal y el volumen de trabajadores que recibe un salario igual o superior a la tasa media de salarios, por lo que el subempleo así calculado, es en México del orden del 60% de la fuerza de trabajo dedicada a labores agrícolas es decir, algo menos de cuatro millones de individuos, tomando como base una tasa media de salarios de \$ 500.00 mensuales; observándose además, que este volumen de subempleados proporcionan alrededor del 30% del producto agrícola y que la reducción del subempleo, en cualquier grado debería compensarse por un incremento de la productividad del empleo productivo. (3)

Bajo estas circunstancias, aunque la superficie agrícola cultivada ha experimentado ampliaciones

(3) Juvencio Wing, "El Subempleo Rural en México", Revista de Investigación Económica, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, Vol. Núm 98, 1965 pp. 189-190.

constantes, la población activa del sector ha aumentado proporcionalmente a los incrementos registrados en aquella, por lo que la extensión media por habitante se sostiene prácticamente igual durante dicho lapso.

Estas breves evaluaciones nos orientan en el aspecto general del problema, más existen una serie de factores que ponen de manifiesto el desigual desarrollo del sector, lo cual como ya se analizó en el capítulo anterior está basado en la situación de que hay algunos segmentos de una alta productividad y capacidad para generar ingresos, y por otro lado una enorme proporción de explotaciones agropecuarias en un estado de gran postración.

En esta forma el fenómeno ocupacional se clasifica en dos grande grupos de tamaño semejante:

- a) Un grupo de productores independientes.
- b) Un grupo de mano de obra contratada.

En el primero, o sea la independencia ocupacional respecto a un patrón, el fenómeno obedece a la frecuencia con que se presenta la identidad productor-propietario en las actividades primarias, lo cual facilita la intervención de mano de obra familiar en el proceso productivo, con coeficientes decrecientes de productividad, ya que la tierra al ser un capital relativamente fijo, permite la

obtención de un producto con combinaciones variables de los demás factores, siendo tal flexibilidad generalmente aprovechada por los pequeños productores para practicar la agricultura tradicional en predios de reducidas dimensiones que son explotadas con mano de obra familiar.

No es de extrañar, por tanto, el bajo producto por hombre ocupado que ostenta la agricultura con respecto a otros sectores, pues mientras que en ella el producto fue de \$ 4.425.00 a precios de 1967, en la industria y en los servicios ascendió a 27.306 y 31.420 pesos respectivamente, lo cual de por sí es alarmante y, más si consideramos que las actividades agropecuarias, ocupando una porción cercana a la mitad de la fuerza de trabajo, solo participaron con el 17% del PNB.(4)

Puede decirse en términos generales, que la explotación en condiciones más o menos satisfactorias de productividad se realiza en los predios medianos y grandes que por su mejor perspectiva para desarrollarse, tienden a mecanizarse con cierta rapidez, por lo que cada vez van requiriendo menores cantidades de mano de obra, con lo que

4 Datos obtenidos del libro de Gloria González Salazar. "Problemas de la Mano de Obra en México". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1972, p. 60.

las perspectivas de un mayor número de asalariados agrícolas o de un verdadero "proletariado rural", se van reduciendo considerablemente.

Es así, que los predios menores, que participan marginalmente en el producto, son los que al mismo tiempo concentran los mayores contingentes de campesinos, contándose en tres estos, los llamados peones que según datos del Centro de Investigaciones Agrarias alcanzan un monto de entre 2.5 y 3.5 millones de personas que solo obtienen el 8.8% del ingreso agrícola.

Debido a lo anterior, no es de extrañar el empeoramiento que ha sufrido la situación de los jornaleros agrícolas, puesto que los propietarios de predios de infrasubsistencia y de mera subsistencia se han visto obligados a complementar con trabajo asalariado sus mezquinos ingresos, reduciéndose por tal motivo el promedio de días trabajados en un año; pues si para 1950 este alcanzaba 190 días, tal cifra bajó para 1960 entre 100 y 110 días promedio en igual lapso; lo que indica una reducción próxima al 50%, operándose también una reducción en la representación del costo del trabajo asalariado en los costos agrícolas totales, que en 1950 fue de un 22%, registrándose apenas un 7% en 1960.

En consecuencia, según los datos obtenidos por Rodolfo

Stavenhagen, el 76% de las familias cuyo sostén son jornaleros agrícolas, tienen un ingreso mensual promedio percapita de 59 pesos a la tercera parte de ellas, de 43 pesos en igual lapso. (5)

Esta situación se complica si se considera que el empleo agrícola también se ve afectado por otros factores, como es el hecho de que este tipo de ocupación es, por su propia naturaleza, de carácter estacional y que son pocas las alternativas y las oportunidades de ocupación al terminar los ciclos agrícolas de la región; traduciéndose el subempleo en desempleo absoluto y alcanzando por lo tanto el problema ocupacional en la agricultura su máxima agudeza.

En suma, la circunstancias que acompañan al problema del empleo rural, son de una gravedad sin paliativo, ya que la tasa de desarrollo agrícola esta limitada principalmente por la lentitud con que crece la demanda efectiva. Fenómeno originado por el estancamiento del poder de compra de la gran masa campesina, pues la demanda efectiva de productos agrícolas es mucho menor la cantidad

(5) Rodolfo Stavenhagen, "Los Jornaleros Agrícolas", Revistas de México Agrario, núm 1, noviembre-diciembre de 1967, pp. 163-166

efectiva de productos que potencialmente se podrían obtener si se ocupara totalmente a la mano de obra agrícola.

Es así, que debido a la creciente tendencia de concentración en el ingreso rural dicho sector no haya cumplido sino en forma muy modesta, con su misión como consumidor (al rededor del 22% de la demanda nacional efectiva en 1963). Basándose esta situación, en la forma contradictoria en que se ha desenvuelto el sector económico, pues no obstante que en las últimas décadas se ha logrado estructurar un aparato agropecuario, este ha funcionado, en muchas ocasiones, paradójicamente, o sea con excedentes agrícolas y pobreza rural.

La combinación de todos estos factores desfavorables aunados a la aceleración del crecimiento demográfico, se han traducido en continuos movimientos migratorios de los trabajadores estacionales agrícolas de unas a otras áreas rurales y en las transferencias temporales y permanentes de individuos hacia las áreas urbanas, las cuales incapaces de generar el número suficiente de empleos, han contribuido a agravar el problema del subempleo de la mano de obra.

## **B. LA OCUPACION NO AGRICOLA**

Entre 1930 y 1965 la ocupación no agrícola contribuyó el 60.4% de los nuevos empleos en el período, realizándose tal participación a costa de un ensanchamiento del sector de los servicios, no correspondiente al grado de desarrollo alcanzado. Hecho que se pone de manifiesto si igualamos a 100 la cifra de 5.067 millones de trabajadores incorporados en dicho lapso a la actividad urbana.

Tenemos de este modo que el 57.4% del incremento porcentual de la ocupación no agrícola corresponde a las actividades no directamente productivas, y que de él, el renglón de comercio y servicios absorbe casi el 42%, teniendo que con el 8% que en números redondos corresponde al gobierno prácticamente la mitad de los incrementos absolutos se encuentran en áreas que ponen de manifiesto el escaso dinamismo del proceso de desarrollo, pues por otro lado, las actividades productivas directas representan el 42.6% de los incrementos y sólo el 31% corresponde a las manufacturas.

### **a) El sector industrial.**

Algunos indicadores muestran que nuestro país ha tenido un desarrollo industrial bastante satisfactorio en las últimas décadas, pero, una observación más cuidadosa



del fenómeno permite advertir que dicho desarrollo ha estado basado en una serie de desequilibrios que forzosamente han repercutido en la clase trabajadora, contándose entre ellos el número impresionante de establecimientos manufactureros que tienen un carácter casero o artesanal, ya que utilizando el criterio de que son tales aquellos que ocupan hasta cinco trabajadores, podemos apreciar que según el Censo Industrial de 1985 el 32.9% del total de ellos caen en este caso, además de que el 51.2% no disponían en absoluto de personal remunerado. O sea, que en conjunto, 114,366 establecimientos que ocupaban 227.778 trabajadores pueden estimarse, sin olvidar salvedades, como los que pertenecen al sector tradicional de la industria, mismos que representan el 84.1% de las unidades de producción y el 16.2% de la fuerza de trabajo.

(6)

Como puede notarse, la fácil variabilidad de este sector es de singular importancia, pues en un reducido lapso de 5 años, entre 1980 y 1985, surgieron 26,184 nuevos establecimientos sin personal remunerado y se registró un cambio descendente de 961 unidades en lo que toca a los

6 Gloria González Salazar "Subocupación y Estructura de Clases en México". Op. Cit. p. 121.

que ocupan hasta 5 trabajadores, mientras que las cifras de ocupados en ambas clases de unidades registró un incremento absoluto de 39,800 personas más. Por su parte, el renglón de empresas que emplean de 6 a 25 trabajadores, en el que se encuentran numerosos establecimientos que apenas exceden la calificación de artesanales, casi se duplicó en número de unidades y aumentó en 71,234 el número de sus trabajadores.

Desde luego, en el período se registra un aumento de los establecimientos de toda índole y del número de asalariados que cada uno concentra, proceso en el cual están comprendidos casos del ascenso de muchos de ellos a una categoría superior a la que ocupaban en 1960. Pero, en lo que toca a los establecimientos menores debe ser tomada muy en cuenta la dificultad que para ellos implica trascender la baja capitalización que los afecta y su desfavorable situación en el contexto general de la economía. En realidad es fácil suponer independientemente al comportamiento de la cifra global de los pequeños establecimientos, que las unidades concretas que lo integran sufre variaciones en lo que toca a la desaparición de muchas de ellas y a su sustitución por otras semejantes, sin defecto de que además se registren incrementos más o

menos significativos en su número total.(7)

Considerando lo anterior, vemos que año con año son más los individuos que se incorporan a las actividades menos productivas, teniendo muchos de ellos el carácter de subempleados, ya sea por su situación ante el empleo o por lo reducido de sus ingresos; contrastando ello, con la disminución de fuerza de trabajo en las industrias mayores (de 501 a más personas las cuales brindaron ocupación a menos de la mitad, 41.1% del personal ocupado), y que vienen a ser el sector más favorecido de la clase trabajadora industrial, pues sin defecto de que la política salarial prevaleciente, no permite que esta participe proporcionalmente en el ingreso que contribuye a generar. Así, en las empresas que ocupan más de 100 trabajadores y que equivalen al 1.7% del total erogado por sueldos, prestaciones sociales, etc; las empresas de 26 a 100 trabajadores, que dan ocupación al 19.1% de la fuerza de trabajo, pagan el 18,4% por iguales conceptos, mientras que en el resto de los establecimientos, casi un tercio de la mano de obra, apenas recibe el 10.4% restante,

(7) *Ibidem* p. 124

correspondiendo a las factorías con menos de 6 trabajadores únicamente el 3%. (8)

Puede decirse entonces, que la fuerza de trabajo concentrada en las empresas mayores, son las que constituyen el proletario industrial propiamente dicho, en que se dan con respecto a los empresarios, las relaciones de clase de oposición y complementaridad propias del capitalismo en su fase más madura, en tanto que son los ocupados en las empresas menores, los que manifiestan características de subempleo, ya sea a causa de su baja productividad o por lo reducido de sus salarios.

**b) Los sectores comercial y de servicios.**

Las actividades en estas ramas de la economía se pueden dividir, como en las anteriores, en dos grandes subdivisiones: aquellas que podrían considerarse como modernas y las de subsistencia.

Las primeras dependen esencialmente del desarrollo del resto de la economía, mientras, por el contrario, el tamaño del subsector tradicional depende del tamaño de la fuerza de trabajo urbana en relación a las oportunidades de empleo en ocupaciones productivas existentes en el resto de la

(8) *Ibidem* pp. 121 y 126.

economía. En otras palabras, este subsector actúa como un "colchón" para el desempleo urbano, ya que como examinamos el desempleo no se refleja abiertamente, sino que resulta de la existencia de un elevado número de ocupaciones de muy baja productividad en estos sectores.

El criterio que se utilizó para clasificar las actividades en un grupo o en el otro fue el de si existía en forma aparente desocupación en la actividad considerada, haciéndose ello principalmente en términos de producción bruta, ocupación, valor agregado etc; cuantificándose de este modelo el tamaño del subsector moderno y del tradicional, con lo que fue posible conocer el problema de la subocupación en el sector urbano en México.

Apreciamos así que la fuerza de trabajo en el sector comercial experimentó un fenómeno contrario al de la industria, en la que fue mucho menor la ocupación concentrada en los establecimientos pequeños, ya que aquí las menores empresas comerciales que son la enorme mayoría (95.8% para el año de 1985) ocuparon la mayor proporción de la misma, esto es el 63.7% de los trabajadores; la peor situación correspondió a los establecimientos sin personal remunerado (81.3%) que ocuparon una cifra cercana al 50% de la suma de los ocupados, recibiendo apenas el 11.8% de los ingresos totales. En contraposición, los establecimientos que ocuparon de 11 personas en adelante, y que equivalieron

al 2.2% del total de ellos, concentraron el 66.6% del capital y participaron con el 14.9 de los erogados por sueldos y prestaciones sociales. En rigor, la peor situación correspondió a los establecimientos sin personal remunerado (81.3) que ocuparon una cifra cercana al 50% de la suma de los ocupados, recibiendo apenas el 11.8% de los ingresos totales. En contraposición, los establecimientos que ocuparon de 11 personas en adelante, y que equivalieron al 2.2% del total de ellos , concentraron el 66.6% del capital y participaron con el 61.6% del ingreso, repartiéndose el 75.2% de lo erogado por concepto de salarios y prestaciones sociales entre sus trabajadores, que apenas representaron un tercio del total de ocupados.

Respecto al sector de los servicios, las estadísticas muestran, que de un total de 141.742 establecimientos capados por el Censo de 1965 el 57.9 no disponía de ningún personal remunerado y el 19.8% lo tenía hasta de 2 trabajadores. Es decir, que en conjunto el 77.7% de las empresas, brindan ocupación a casi un tercio de la fuerza de trabajo en el sector, participado sólo con el 17.5% de los ingresos.

Como en los casos anteriores, se advierten diversos estratos intermedios, así como el grupo de grandes empresas que emplean más de 51 trabajadores y, que equivalen a menos

del 1% de ellas, las cuales sólo emplean al 22.9% de la fuerza de trabajo, pero representan el 46.6% del total de lo pagado por concepto de sueldos y prestaciones sociales, repartiéndose el resto entre el 77.1% de los trabajadores.

El breve análisis expuesto sobre la situación de la ocupación en las actividades no agrícolas nos demuestran que son los sectores comercial y de servicios los que han manifestado los incrementos más altos de mano de obra, principalmente rural. Absorción, que no ha llenado los requisitos mínimos de productividad y salarios y, si en cambio factores negativos, como es el que el enorme volumen de esta fuerza se encuentra en actividades tradicionales (51.9%) incluyendo gobierno.

Se aprecia también, que es el sector comercial el que presenta más actividades improductivas, ya que alrededor del 50% de sus trabajadores estaban laborando en establecimiento sin personal remunerado en 1985; indicando este hecho la existencia de una enorme cantidad de subempleados, que ha tenido un aumento de bastante importancia en la participación del comercio tradicional en la producción bruta, lo cual no se ha visto acompañado por un movimiento de igual magnitud en la participación del valor agregado a que tienen derecho (el sector tradicional en el comercio, sólo obtuvo un 5% de total obteniendo por el sector en conjunto), dando como resultado un nivel

percápita sumamente bajo.

Como podemos observar, el conjunto (sector primario secundario y terciario) nos orienta en el sentido de que el desarrollo económico implica que la generación de nuevas oportunidades de empleo en el sector moderno de la economía sea mucho más lenta que el incremento de la fuerza de trabajo; predominando las actividades que implican técnicas con muy poco capital por trabajador y baja productividad, las cuales revisten muy poca importancia en términos de valor agregado y, presentando por lo tanto, características graves de subocupación.



El tema de la seguridad en el empleo ha sido una de las principales cuestiones tratadas en los últimos años. Su creciente importancia puede atribuirse a los considerables niveles de desempleo asociados con el temor generalizado al efecto de empleo de la automatización y de un ritmo acelerado de cambio tecnológico.

Esta tendencia ha dado lugar a que se consideren diversos aspectos jurídicos sobre el desempleo. Aún cuando en el país, estos todavía son mínimos, existe una gran demanda por parte del sector trabajador para que se incluyan diversos aspectos en la legislación mexicana que protejan jurídicamente el desempleo; ésto siguiendo modelos de otros países en los que se han establecido ya seguros de desempleo y otras medidas jurídicas para contribuir a la seguridad de empleo.

## 5.1. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA SEGURIDAD DE EMPLEO.

En México, el fundamento jurídico de la seguridad de empleo se encuentra en la Constitución Política que en su artículo 123 establece que "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley." (1)

De esto se desprende que el Estado debería garantizar a todas las personas la seguridad de empleo mediante el establecimiento de los preceptos legales necesarios para contrarrestar los elevados niveles de desempleo registrados en el país.

Los beneficios complementarios de desempleo, los pagos, retiro voluntario, jubilaciones anticipadas y el sistema de ahorro para el retiro, recientemente establecido, han sido importantes manifestaciones del interés por la seguridad en el trabajo. Se ha dado también una experimentación con fondos de automatización que han dado a los empresarios el derecho a introducir ciertas reglas de trabajo y cambios tecnológicos como contrapartida

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ed. Porrúa, México, 1992, Artículo 123

de aportaciones suyas a fondo en fideicomiso que proporcionan beneficios especializados a los trabajadores; cierta ampliación de las unidades de antigüedad en relación con el despido y el nuevo reclutamiento y cierta ampliación de las disposiciones sobre readaptación; así como una intensificación de la cuestión de la subcontratación.

Este último punto ha presentado, en principio, cierta controversia. Los empresarios consideran la libertad de subcontratación como un derecho fundamental de la empresa; de manera que cualquier forma de restricción de este derecho tropieza con resistencia.

Además de la controversia que esto causa entre los sindicatos y las empresas, la subcontratación es causa de conflictos entre los sindicatos. Con el propósito de mantener o ampliar las oportunidades de empleo de sus miembros, los sindicatos industriales generalmente desean limitar la subcontratación.

## 5.2. ASPECTOS JURIDICOS DERIVADOS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

En el año de 1931 el Estado mexicano promulgó su primera Ley Federal del Trabajo; que como ya hemos señalado comprende la legislación que sirve como fundamento jurídico a las diversas políticas y actividades en materia de seguridad del empleo y/o desempleo. En este año también ingresó al seno de la Organización Internacional del Trabajo. (2)

De esto se han derivado diversos derechos y obligaciones en el ámbito laboral; destacando importantes aspectos jurídicos relativos al desempleo.

Durante más de 60 años, la presencia de México se ha dejado sentir en las Conferencias Ordinarias de Ginebra, así como en las extraordinarias en diversas partes del mundo. Es más, en varias ocasiones ilustres mexicanos han desempeñado puestos de dirección, en la administración de dicho organismo.

(2) Morales Saldaña, Servio Tulio. "Derechos y Obligaciones emanados de los Tratados Internacionales". En El Derecho Laboral en Iberoamérica. Ed. Trillas, México, 1990, p. 886.

Así, la participación del país en la OIT ha sido decisiva en relación a las políticas de empleo y desempleo. De los estados que actualmente integran este organismo, México es una de las naciones que más convenios y recomendaciones ha ratificado.

Entre los instrumentos internacionales debidamente ratificados por el Estado mexicano que muestran el interés del país en la seguridad de empleo y desempleo, en el contexto internacional, se encuentran los siguientes:

- 1) Indemnización de desempleo por naufragio.
- 2) Discriminación en materia de empleos y ocupación.
- 3) Seguridad social como norma mínima; incluyendo seguros de retiro y otros elementos que otorgan seguridad al empleado en su trabajo.

Estos, entre otros convenios internacionales que México ha ratificado en materia de trabajo, pueden ser considerados como aspectos jurídicos que regulan y fundamentan las políticas de empleo y subempleo, en virtud del artículo 133 de la Constitución Política que establece que "las leyes del Congreso de la Unión que emanen de nuestra Carta Magna, los tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema en toda la

Unión." (3)

A su vez, La Ley Federal del Trabajo determina lo siguiente:

- "Las Leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficie a los trabajadores a partir de la fecha vigente." (4)
- "La falta de disposición expresa de la Constitución, en esta Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados referidos, se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad." (5)
- Entre las obligaciones de los patrones se encuentra el cumplir con las disposiciones de las normas de trabajo aplicables a sus empresas o establecimientos.

(3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 133.

(4) Ley Federal del Trabajo. Ed. Themis, México, 1992, Artículo 6o.

(5) Ibid. Artículo 17.

De tal manera, los Tratados Internacionales a que se ha hecho referencia, al igual que todos aquellos que de la misma naturaleza se ratifiquen a nivel internacional, son fuentes formales de derecho individual y colectivo de trabajo, en nuestro ámbito nacional; es más, los empleadores en México están obligados a observarlos, a fin de contribuir a aumentar la seguridad de empleo y abatir los niveles de desempleo.

### 5.3. SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO

Otro de los aspectos jurídicos que contempla la legislación en relación con el desempleo, se encuentra el establecimiento del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento; el cual se encuentra regulado por la Ley Federal del Trabajo.

De acuerdo con dicha Ley, el Servicio Nacional del Empleo tiene los siguientes objetivos: (6)

- Estudiar y promover la generación de empleados.
- Promover y supervisar la colocación de los trabajadores.
- Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.
- Registrar las constancias de habilidades laborales.

El Servicio Nacional del Empleo está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), por conducto de las unidades administrativas de la misma, a las que competen las funciones correspondientes, en los términos de su Reglamento Interior.

Por su parte, a la STPS le corresponden las siguientes

(6) Ley Federal del Trabajo. Ed. Themis, México, 1992, Artículo 537.



actividades, de acuerdo a la Ley: (7)

**- En materia de promoción de empleos.**

- a) Practicar estudios para determinar las causas del desempleo y del subempleo de la mano de obra rural.
- b) Analizar permanentemente el mercado de trabajo, estimando su volumen y sentido de crecimiento.
- c) Formular y actualizar permanentemente el Catálogo Nacional de Ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.
- d) Promover, directa o indirectamente, el aumento de las oportunidades de empleo.
- e) Practicar estudios y formular planes y proyectos para impulsar la ocupación en el país, así como procurar su correcta ejecución.
- f) Proponer lineamientos para orientar la formación profesional hacia las áreas con mayor demanda de mano de obra.

(7) Ibid. Artículo 539.

- g) Proponer la celebración de convenios en materia de empleo entre la Federación y las Entidades Federativas.
- h) En general, realizar todas aquellas actividades que las leyes y reglamentos encomienden a dicha Secretaría en esta materia.

**- En materia de colocación de trabajadores.**

- a) Encauzar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados, de acuerdo con su preparación y aptitudes, hacia los empleados que les resulten más idóneos.
- b) Autorizar y registrar, en su caso, el funcionamiento de agencias privadas que se dediquen a la colocación de personas. Vigilar que estas entidades cumplan las obligaciones que les imponga la Ley, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de las autoridades laborales.
- c) Intervenir, en coordinación con las respectivas unidades administrativas de las Secretarías de Gobernación, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Relaciones Exteriores, en la contratación de nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero.

- d) Proponer la celebración de convenios, en materia de colocación de trabajadores, entre la Federación y las Entidades Federativas.
  - e) En general realizar todas aquellas actividades que las leyes y reglamentos le señalen en esta materia.
- En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores.

Aún cuando las actividades de la STPS y del Servicio Nacional del Empleo, en materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores, pueden no estar relacionadas directamente con el desempleo; es importante considerarlas como uno de los aspectos jurídicos que fundamentan la seguridad en el empleo; ya que a través de tales actividades se contribuyen a proporcionar a las personas las habilidades y conocimientos requeridos para desempeñarse en el mercado laboral; dándoles una mayor seguridad en el empleo y por consiguiente a reducir las posibilidades de desempleo.

De tal manera, la Ley le atribuye a la STPS, las siguientes actividades en esta materia, que contribuyen indirectamente a dar seguridad de empleo a todas las personas.

- a) Cuidar la oportuna Constitución y el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.
- b) Estudiar y, en su caso, sugerir la expedición de convocatorias para formar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, en aquellas ramas industriales que lo considere conveniente; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de tales comités. Además, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento, en coordinación con el Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que corresponda.
- c) Autorizar y registrar a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento a los trabajadores; supervisar su correcto desempeño; y, en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro concedido.
- d) Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que los patrones presenten.
- e) Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan capacitar o adiestrar a los trabajadores conforme al procedimiento de adhesión convencional.

- f) Dictaminar sobre las sanciones que deben imponerse infracciones a las normas establecidas por la Ley en lo referente a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.
- g) Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados de acuerdo a lo dispuesto en la Ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor.

Por otro lado, en su artículo 539-A, la citada Ley establece que para el cumplimiento de sus funciones en relación con las empresas o establecimientos pertenecientes a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal, la STPS será asesorada por un Consejo Consultivo integrado por representantes del sector público, de las organizaciones nacionales de trabajadores y de las organizaciones nacionales de patrones.

Por el sector público participan representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y del Instituto Mexicano del Seguro Social. En tanto que los representantes de las

organizaciones obreras y de las patronales serán designados conforme a las bases que expida la STPS.

La Ley establece que el servicio para la colocación de los trabajadores será invariablemente gratuito para ellos y será proporcionado, según el régimen de aplicación de esta Ley, por la STPS o por los órganos componentes de las Entidades Federativas. (8)

Asimismo, se señala que en la presentación de dicho servicio pueden participar otras dependencias oficiales, instituciones docentes, organizaciones sindicales o patronales, instituciones de beneficencia y demás asociaciones civiles que no persigan fines de lucro. En estos casos, debe hacerse del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para fines de registro y control y para que esté en posibilidad de coordinar las acciones en esta materia.

(8) *Ibid.* Artículo 539-D.

#### 4.4. SEGURO DE DESEMPLEO

Ya se ha indicado que la Legislación Mexicana no contempla el seguro de desempleo como forma de aumentar la seguridad de empleo y contrarrestar algunas de las consecuencias negativas derivadas del desempleo. Sin embargo, este aspecto constituye un tema importante de discusión; por lo que es importante analizar esta política seguida por otros países como modelo que puede ser considerado en los aspectos jurídicos del desempleo; dado que generalmente los sistemas de seguro de desempleo son obligatorios en el sentido de que la Ley exige la cobertura y se usa del poder tributario para financiar las prestaciones.

El seguro de desempleo es un programa de seguridad social destinado a compensar a los trabajadores parte de la pérdida salarial debida al desempleo involuntario. Semanalmente se pagan a los trabajadores calificados para ello ciertas prestaciones a título de derecho de acuerdo con los planes o fórmulas de ayuda estipulados por la ley. La calificación y el monto de la prestación se encuentran muy relacionadas con las cotizaciones previas hechas del trabajador o a su favor.

Además del propósito fundamental de proporcionar a los trabajadores cierta seguridad económica mediante

compensación de la pérdida salarial, el seguro de desempleo contribuye a amortiguar las depresiones económicas facilitando a los consumidores poder adquisitivo. Así, puede servir de importante estabilizador económico automático.

Asimismo, el seguro de desempleo puede preservar la destreza y preparación laboral al reducir las presiones sobre los desempleos para que acepten tareas inferiores y proporcionar un incentivo adicional, estableciendo diferencias entre las cotizaciones de los empleadores, para que los empresarios regularicen su empleo.

Por lo general, el desempleo ha sido el último riesgo económico importante cubierto por la seguridad social. Los programas a escala nacional empezaron con la subvención estatal de planes voluntarios en Francia, Noruega y Dinamarca.

"La primera Ley nacional estableciendo un programa obligatorio o escala nacional fue promulgada por Gran Bretaña en 1911. La segunda por Italia en 1919. Alemania adoptó un sistema obligatorio en 1927. El sistema federal-estatal de Estados Unidos empezó al promulgarse la Social Security Act en 1935; a mediados de 1937 todos los estados habían promulgado leyes de seguro de desempleo en cumplimiento de lo dispuesto por la ley federal. Japón



puso en marcha un sistema obligatorio en 1947 y Canadá en 1955." (9)

Cabe señalar que el desacuerdo acerca de los objetivos, mecanismos y resultados ayuda a explicar el lento desarrollo de los programas de seguro de desempleo. Es claro que sobre ciertas cuestiones importantes han surgido abiertas diferencias de opinión.

Entre las principales controversias que han surgido en torno al seguro de desempleo, pueden destacarse los siguientes puntos:

- Hasta qué punto debe modificarse el objetivo de la compensación de pérdida salarial por consideración a las necesidades e incentivos del trabajador.
- Qué volumen de prestaciones es el adecuado.
- Cómo debe financiarse el programa y hasta qué punto debería influir en la ordenación financiera del mismo la idea de culpabilidad o responsabilidad.
- Qué condiciones de cobertura del trabajador, de calificabilidad para las prestaciones y de descalificación para las mismas son necesarias para mantener la integridad del programa.

(9) Lester, Richard A. "Seguro de Desempleo". En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Madrid, 1989, Vol. 3, p. 625.

• Cuál es la cobertura adecuada del programa; son preferibles los programas por industrias o por estados a un programa nacional único.

Estos diferentes aspectos del seguro de desempleo son partes relacionadas de un plan coordinado; de manera que es importante analizar por separado cada una de estas cuestiones; pero sin olvidar las interrelaciones entre las partes y su relación con las políticas de desempleo en general.

#### 1) Necesidad del seguro de desempleo.

El hecho que el programa deba servir estrictamente de compensación por la pérdida salarial derivada del desempleo temporal o que deba tener en cuenta todos los factores de necesidad; tales como: tamaño de la familia, costo de la vida, dificultad de reempleo, etc.; es una cuestión fundamental del seguro de desempleo.

Generalmente, de acuerdo con las leyes establecidas por el Estado, el monto de la prestación semanal varía en relación directa con los ingresos previos del individuo.

Algunas organizaciones laborales se han pronunciado en favor de niveles de prestaciones variables con las diferenciales salariales regulares de techos de beneficios lo suficientemente altos para que únicamente una pequeña

parte de los beneficios recibiesen prestaciones fijas al nivel límite.

No obstante, ha existido una fuerte tendencia de los sindicatos a tener en cuenta los miembros de la familia dependientes, lo que implica que trabajadores en la misma situación laboral recibirían beneficios diferentes según el tamaño de la familia.

En lo referente a la duración de las prestaciones, "se ha tendido a otorgar mayor importancia a las necesidades que a los ingresos; defendiendo una duración uniforme sin considerar los ingresos totales previos del individuo o la duración del empleo; y se han manifestado en favor de prolongaciones de la ampliación hasta el 50% del período en casos de desempleo prolongado y general". (10)

Por lo general, se ha insistido en el mantenimiento del principio de seguro y en evitar toda mezcla del seguro de desempleo con la asistencia por desempleo basada en las necesidades individuales y familiares.

(10) *Ibid.* p. 626.

## 2) Adecuación de las prestaciones.

No es posible hablar de un acuerdo en relación a los criterios de definición de los niveles o duración adecuados de las prestaciones por desempleo. No obstante, uno de los criterios más aceptados es que las prestaciones sean suficientes para que el trabajador pueda hacer frente a todos los gastos inaplazables en bienes de primera necesidad.

De tal manera generalmente se maneja como norma de prestaciones semanales el 50% del pago bruto semanal. Sin embargo, la cobertura incompleta, los períodos de espera, las descalificaciones, la no solicitud por los calificables y la prescripción de los derechos o prestaciones han hecho que el porcentaje de sustitución de pérdidas salariales por desempleo total sea de aproximadamente el 20% en algunos países como Estados Unidos.

Por otro lado, la duración de las prestaciones plantea la cuestión de los tipos de desempleo a que debe hacer frente el sistema de seguro. Aún cuando no existe un acuerdo total en este punto, "la mayoría propone limitar las prestaciones a un período de 26 a 39 semanas; esto no solo por razones de costos; sino también a causa de la necesidad de reexamen del caso del beneficiario y de la

posibilidad de reajuste con el propósito de evitar los efectos desmoralizadores de las prestaciones prolongadas". (11)

Es importante destacar que generalmente se presiona para obtener ampliaciones especiales de las prestaciones en periodos de abundante desempleo, cuando no existen programas satisfactorios de asistencia de desempleo y medidas apropiadas de reconversión y reemplazo de los trabajadores.

### 3) Financiación.

Otro aspecto de gran importancia en relación al seguro de desempleo, como ya se ha señalado, es la forma de financiamiento de los programas.

En la mayor parte de los países, el seguro de desempleo se financia en partes iguales por los empresarios y los trabajadores, más una contribución o subvención estatal para gastos de administración.

En Estados Unidos, las cuotas de los empresarios sobre la nómina hacen frente a todos los gastos de prestaciones y administración.

(11) Livernash, Robert. "Relaciones de trabajo". En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Madrid, 1989, p. 421.

#### 4) Cobertura, calificación y descalificación.

En este punto, es conveniente señalar que el seguro de desempleo se enfrenta con diversos problemas de administración. Además, de sus aspectos técnicos, tales problemas implican cuestiones sobre la misma filosofía de los seguros sociales. El hecho de considerarlos seguros en sentido estricto puede dar lugar a una cobertura más restringida y a condiciones de calificación más estrictas que cuando se hace énfasis en la necesidad de proteger las prestaciones.

La calificación para las prestaciones implica problemas de definición de la vinculación regular al mercado de trabajo y del paro forzoso. Se plantea, por ejemplo, la cuestión de si los trabajadores deben ser elegibles para las prestaciones cuando están sin trabajo fuera de dicha temporada.

De acuerdo con algunas leyes de los estados, la calificación se define de acuerdo con el salario o con las semanas de empleo en ciertas condiciones.

En algunos sistemas, la percepción de otros beneficios laborales tales como pensiones o indemnización por despido, puede hacer que se descalifique a un trabajador o que se reduzca proporcionalmente sus beneficios por desempleo. Además, para poder aspirar a las prestaciones por

desempleo, la persona debe estar registrada en una oficina pública de empleo y estar dispuesto a trabajar.

#### 5) Sistemas descentralizados y sistemas nacionales.

La mayoría de los países tienen un único sistema nacional de reservas, sin embargo, en algunos estados existen fondos por regiones, industrias y ocupaciones.

En Estados Unidos la existencia de sistemas estatales independientes fomenta la competencia en prestaciones bajas, severas condiciones de descalificación y consiguientes tipos impositivos bajos.

Algunos estados ofrecen a trabajadores en la misma posición salarial prestaciones considerablemente mayores que las ofrecidas por otros estados. Además, la incidencia del desempleo es muy diferente de unos estados a otros, siendo los estados con bajas prestaciones los que también tienen bajos niveles de desempleo.

Quienes se manifiestan en favor de programas estatales de desempleo se basan en el mantenimiento de las funciones de cada estado dentro del sistema federal de gobierno, en las ventajas de la experimentación estatal y en la conveniencia de la descentralización y adaptación a las condiciones locales y regionales.

Indudablemente, es necesario determinar mediante un

análisis de la experiencia de los diferentes países la validez de los distintos supuestos y razonamientos acerca del seguro de desempleo. No obstante, en general, la experiencia en esta materia puede servir de fundamento para considerar el derecho a la obtención del seguro de desempleo en la legislación mexicana.



### 5.5. EL DERECHO A LA OBTENCION DEL SEGURO DE DESEMPLEO

Primeramente debe quedar comprendido que en términos de la Fracción XXIX del Art. 123 Constitucional, que dice que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedad y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos o asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

La política de bienestar social que se ha seguido en México, ha tenido, hasta ahora, una importante limitación; la mayor parte de los habitantes que no participan en el mercado de trabajo de una manera organizada, no tiene acceso a los beneficios de la seguridad social y de otras áreas de política de bienestar.

Este fenómeno se encuentra influenciado por tres causas principales, la primera es que en la propia legislación actual se señala una amplia extensión de los beneficios de los trabajadores organizados.

La segunda es que hasta ahora la política asistencial, ha recibido una prioridad muy baja, en virtud de la limitación de recursos federales y de la gran expansión económica. La última causa sería la falta de organización de los trabajadores, la incomunicación entre ellos y como

consecuencia la corrupción de los mismos.

Para poder solventar las necesidades del trabajador asalariado, la Ley ha señalado como pago de los riesgos de trabajo una indemnización que otorga el patrón al trabajador que corra dicho riesgo. Ahora bien, nuestra legislación ha olvidado y sería derecho básico del trabajador, que se le otorgara un seguro de desempleo al mismo y cumplir con ciertos requisitos para poder adquirirlo.

El derecho a recibir el pago por concepto de seguro, es por el resultado de haber quedado desempleado, ya sea por haber sido despedido o haberse terminado la fuente del trabajo, señalándose la cantidad que como ayuda debe recibir por los servicios presentados.

El trabajador relevado del empleo seguirá conservando el sueldo en todo o en parte hasta encontrar otro.

El ejercicio de este derecho solo será aplicable cuando el trabajador siendo ya desempleado, tendrá el derecho de percibir sueldo o parte de él, al haber cumplido o reunido con ciertos requisitos indispensables.

El seguro es una indemnización a título de sueldo a la obtención del seguro.

El derecho a la obtención del seguro de desempleo sería conveniente que se estableciera a todo trabajador que haya sido despedido injustamente y que su sueldo sea base

única de supervivencia para él y su familia, por lo que el seguro de desempleo adquirido por él será de gran ayuda para solventar sus necesidades y así aprovechar una búsqueda de otro empleo o bien de otro contrato en su empresa.

El seguro debe ser un estricto derecho, un protector de la clase trabajadora, pero no debe extenderse en los casos que el trabajador por causas no imputables a él, quede sin empleo y por lo tanto careciendo de lo más elemental mientras logra emplearse. La función del seguro de desempleo debe ser amplia y no limitada; es decir, proteger al trabajador empleado y subempleado, para que cumpla su misión de proteger de otro modo el trabajador el subempleado queda en desventaja frente al empleado.

Nosotros creemos conveniente que para que funcione una institución como el seguro del desempleo es necesario que se apegue a lo siguiente:

- I. Llevar el 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 empleados vacantes.
- III. Practicar investigaciones para determinar las causas del empleo 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 y de las particulares que se ocupen del problema económico, tales como los institutos de investigaciones sociales y económicas, las organizaciones sindicales, las cámaras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes; y
- V. Las demás que señale la Ley.

## CAPITULO 6. PLANEACION ECONOMICA CONTRA EL DESEMPLEO

La incapacidad del sistema económico para absorber la creciente fuerza de trabajo ha provocado una desigual distribución del ingreso; es visible el progreso de algunos sectores frente a la pobreza absoluta de muchos otros.

Intimamente ligado a estos problemas, se tiene el resultado de una política de sustitución de importaciones y de fomento a la capitalización; esta política propició incrementos de precios y costos de los insumos industriales, además de un subsidio directo al capital como factor productivo, con lo que se encareció relativamente el factor trabajo, estimulando el empleo de maquinaria y equipo. El desaliento al uso de la mano de obra provocó una mayor concentración del ingreso en grupos selectos de población.

Por estas razones; la finalidad del presente capítulo es realizar un análisis de las principales opciones de política económica que pueden utilizarse para reactivar el crecimiento económico que se traduzca en el logro de mayores tasas de empleo productivo.

La hipótesis planteada es la siguiente: Se puede considerar que para superar la creciente tasa de desempleo, se deben destinar recursos financieros a inversiones productivas, donde su incidencia sea positiva en el

comportamiento del ingreso nacional debido a sus efectos multiplicadores y, que utilicen en mayor proporción, la mano de obra existente, esto sin descuidar la importancia básica del sector intensivo en capital dentro de la actualidad económica.

## 6.1. IMPORTANCIA DE LA PLANEACION ECONOMICA SOBRE LA CREACION DEL EMPLEO

Uno de los problemas principales que afectan de manera determinante la evolución de un país, es indudablemente el nivel de desempleo presentado en los distintos sectores económicos. Este fenómeno, cuyas consecuencias económicas limitan el desarrollo de la economía, trae consigo la presencia de otras de índole social y política, las cuales, por su propia naturaleza exigen una solución inmediata.

México es un país caracterizado por mantener un ritmo aceptable de crecimiento económico, a pesar de que sus políticas de industrialización no hayan sido capaces de eliminar el desempleo abierto y el subempleo. (1)

En este trabajo se tratará, primeramente, de dar a conocer de manera breve los distintos tratamientos de políticas económicas aplicadas para promover el desarrollo, centrándonos primordialmente en el tema objeto del estudio.

A partir de 1940, cuando México experimentaba una baja constante en el crecimiento de la población, se plantea la

(1) Solís, Leopoldo. Alternativas para el desarrollo. Ed. Joaquín Martínez, México, 1980, p. 30.

posibilidad de acelerar esta tasa para brindar, en el futuro, suficiente mano de obra.

En términos generales, la política poblacional tuvo éxito en el sentido de aportar suficiente potencial obrero para apoyar el proceso de industrialización. Así, se observa que la expansión demográfica ha influido significativamente en el desarrollo industrial, permitiendo bajos costos de mano de obra y bajos niveles de salarios, gracias a los desequilibrios entre oferta y demanda de mano de obra. (2)

En términos generales, se considera que 1970 fue el inicio de un período de inestabilidad económica, caracterizado por inflación y crecimiento irregular; la inversión privada se paralizó al mismo tiempo que la pública se aceleró. El déficit del sector público y endeudamiento externo crecieron desmedidamente, y en 1976 se tuvo que recurrir a la flotación de la moneda para tratar de lograr una nueva estabilidad económica del país.

No cabe duda que la crisis de confianza surgida a finales de este régimen fue una de las principales causas

(2) Benitez Zenteno, Raúl. "Política de Población", En El Perfil de México en 1980, s. XIX, México, 1984, p. 568.



de la inestabilidad económica sufrida por la nación. Por esto, en el siguiente sexenio (1976-1982), se trató de restaurar la confianza y se emprendió la elaboración de los planes de industrialización y desarrollo que podrían mejorar las situaciones del país. En esos planes se orientaron las propuestas para crear empleos, mejorar la distribución del ingreso, otorgar a la población mínimos de bienestar e incrementar la base productiva del país.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, ocupó un lugar importante dentro de la planeación gubernamental, ya que buscaba hacer del país "Un México más equilibrado, más próspero y sobre todo, más justo". (3) Sostenía que con aumentos en la producción se podría absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y al mismo tiempo eliminar la desocupación y el subempleo, fenómenos que se habían incrementado al paso de los años.

Dos de las acciones principales se orientaron hacia el trato preferencial de la pequeña empresa y la estructuración de los estímulos fiscales, los cuales tomarían únicamente como factores de apoyo, la inversión y el empleo.

(3) SEPAFIN. Plan Nacional de Desarrollo Industrial, México, 1979, p. 7.

Por otra parte señala que la falta de empleos limita el mercado interno y restringe el crecimiento de la productividad, lo que impide a la industria expandir sus mercados externos. Esto a su vez, restringe todavía más la eficiencia y la capacidad competitiva.

En lo que respecta a las tendencias del empleo en los últimos años, la información disponible señala que esta tendencia es similar a la registrada por el volúmen de la producción nacional. El empleo manufacturero, tras de acelerarse ligeramente en los primeros tres trimestres de 1989, se desaceleró en el cuarto de ese mismo año y en el primero de 1990. (4)

En contraste, el empleo en las maquiladoras ha crecido de manera más dinámica, aunque también muestra tendencia decreciente a partir del tercer trimestre de 1989 lo que coincide con la desaceleración de la economía. Esto es significativo ya que es la primera vez en los últimos ocho años que las maquiladoras de exportación reducen su dinamismo en la creación de empleo de manera paralela a la disminución de la demanda doméstica.

(4) Hernández Laos, Enrique. "Análisis coyuntural de la economía mexicana". El Cotidiano, No. 39, México, Enero-febrero de 1991, p. 5.

Las tasas de desempleo abierto muestran una evolución diferente, al tender a reducirse de manera sistemática durante 1989, y sólo repuntaron en el segundo trimestre de 1990.

De tal manera, la estrategia general de la planeación ha sido forzar el crecimiento del PIB para poder abatir a finales del siglo el desempleo: (5)

1. Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, que son el sustento real de una remuneración adecuada al trabajo.
2. Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.
3. Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria.
4. Seguir con la desconcentración territorial de la actividad económica orientando las inversiones hacia las costas y fronteras que se han convertido en importantes centros industriales del país.

Por otra parte, se instrumentó el Programa Nacional que proponía diversas acciones y estrategias para "aumentar

(5) *Ibid.* p. 6.

el número de puestos de trabajo, mejorar la calidad del empleo y elevar el nivel de bienestar de los trabajadores". (6)

También se plantea la necesidad de llevar a cabo las siguientes acciones para que la política de empleo logre su objetivo:

1. Crecimiento sostenido.
2. Apoyo a los sectores estratégicos.
3. Utilización de los instrumentos de política (fiscales, comercio exterior, financieros).
4. Organización social para el trabajo.
5. Atención a las actividades tradicionales en el ámbito rural.
6. Utilización de tecnologías adecuadas a la dotación de factores.
7. Desarrollo de la mano de obra y productividad.
8. Seguridad industrial.
9. Observancia de la legislación laboral.

Se observa que la preocupación por la creación de empleos ocupa un lugar predominante entre los programas y planes gubernamentales de desarrollo de los últimos

(6) STPS. Programa Nacional de Empleo, México, 1989, p.10.

sexenios; pero también se observa que gran parte de la creación de esas plazas ha sido ficticia.

Así, podemos decir que con la adopción de diversas medidas de política económica en distintas épocas, con un exceso de oferta de mano de obra, se subsidió al capital como factor productivo encareciendo de manera relativa al factor trabajo. Por lo tanto, el resultado final se observa en el desaliento en la utilización de trabajo y el estímulo al empleo de maquinaria y equipo, restando el proceso de inversión y desarrollo nacional la capacidad de crear empleos.

## 6.2. ALTERNATIVAS DE SOLUCION AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO

En el subcapítulo anterior, se trató el problema del desempleo en el contexto de la economía mexicana y la eficacia de los principales planes creados para solucionarlo. Aquí se tratan de aportar algunas medidas que a nuestro juicio, resolverían parte del problema; aunque la solución al desempleo se caracteriza, entre otros factores, por su complejidad, ya que no basta con llevar a cabo lo que se propone, sino faltaría realizar algunos otros cambios en el sistema económico.

Ya se han tratado las políticas económicas adoptadas para conseguir grados superiores de empleo, a través de mayores niveles de crecimiento económico; sin embargo, es necesario conocer las causas que impidieron lograr tales objetivos. En relación a ésto, han surgido varias conclusiones interesantes.

Sin embargo, la hipótesis que cobra mayor fuerza para el caso de México, es la referente a la distorsión en los precios relativos de los factores. Esta indica que los precios de los factores están trastocados en el sentido de que, dadas las dotaciones de capital y trabajo con que cuenta el país, la tasa de salario del mercado es superior a la que regiría sino existieron tales distorsiones.

Similiarmente, la de las ganancias está por debajo de su verdadero costo social. A consecuencia de todo esto, las técnicas de producción que han implantado las empresas en México, son más intensivas en capital de lo que hubiesen sido si los precios de los factores no estuviesen deformados sino que representarían la verdadera escasez relativa de cada uno de ellos. (7)

Las razones principales por las que los precios de los factores en México están desproporcionados se resumen de la siguiente manera:

- 1) Las tasas de interés, controladas por las autoridades monetarias están por debajo de sus niveles de equilibrio.
- 2) Subsidios fiscales a la inversión en plantas, fábricas y capital fijo en general.
- 3) El sistema de tarifas, gracias al cual los aranceles a la importación de bienes de capital son muy bajos y combinados con un tipo de cambio sobrevaluado abarata el costo del capital.
- 4) Legislación que recarga el costo del trabajo (infonavit, seguro social, etc.)

(7) Levy, Santiago. El problema del empleo en México. ITAM-Banamex, México, 1989, p. 48.

Es conveniente señalar que esta hipótesis presenta algunas limitaciones, sobre todo en lo relativo a los supuestos, motivo por el cual no puede tomarse como absolutamente sólida:

1. De acuerdo con varios estudios no existe una relación monotónica directa entre la tasa de interés y la intensidad de capital en una técnica de producción.
2. Bajo ciertos supuestos, no se puede garantizar en el futuro que el nivel de empleo sea mayor, una vez corregido el desequilibrio.
3. También supone una alta elasticidad de sustitución entre los factores, lo cual implicaría que cambios importantes en los precios relativos de los factores lograrían modificaciones sustanciales sobre el tipo de técnicas seleccionadas, pero esto no ha sido demostrado empíricamente.

No obstante estos obstáculos, se puede determinar que de no tomarse medidas tendientes a la corrección gradual de las distorsiones en los precios de los factores; aún lográndose una tasa de crecimiento del producto nacional de 8% anual de precios constantes para los próximos años, el



problema tenderá a agravarse. (8)

Es conveniente recalcar que es preciso mantener una tasa de crecimiento sostenida y acorde con la capacidad de la planta productiva. Pretender alcanzar mayores niveles de crecimiento se traduciría en una reversión en la tendencia de creación de empleos y, por lo tanto, contra el desarrollo.

Tomando en cuenta esto, se considera oportuno plantear una manera para disminuir relativamente la distorsión en el precio de los factores en las zonas donde el efecto de su implementación puede ser efectivo. Para ello se parte del otorgamiento de un subsidio directo a la contratación de mano de obra en las zonas rurales donde el producto marginal del trabajo sea reducido y pueda haber transferencia al sector moderno, sin que el costo social sea considerable, con esto se frenará la continua migración a las ciudades, motivada por un salario esperado mayor al que se está, recibiendo.

Un modelo de gran utilidad en este caso, es el de Arthur Lewis, aplicable a las economías con el desarrollo con exceso de mano de obra, en resumen este modelo señala

(8) GEPE. El problema ocupacional en México: Magnitud y Recomendaciones. México, 1988, p. 6.

que con mayores inversiones en el sector capitalista, el exceso de mano de obra se eliminaría a largo plazo, desde el principio supone exógenamente ese incremento de inversiones, sin precisar su origen, se considera que este aumento se podrá lograr mediante una disminución al al precio del trabajo y un aprovechamiento sustancial de la capacidad instalada.

El subsidio debe otorgarse a los inversionistas del sector avanzado con el objeto de inducirlos para que reinviertan sus utilidades. Estas utilidades adicionales reflejarán un incremento sustancial del ahorro en este sector, ya que son mayores los efectos del incremento del ingreso en los individuos con mayores percepciones, que las de más bajos ingresos.

Consecuentemente, al haber mayores inversiones aumentará la demanda de trabajo trayendo beneficios a la clase trabajadora; sin embargo, la brecha de ingreso entre un nivel y otro podrá ampliarse, pero no hay que olvidar que al traducirse las utilidades en nuevas inversiones, el trabajador marginal gozará ahora de un salario que antes no percibía. (19).

(19) Solow, Robert. La Teoría del Crecimiento. FCE, México, 1986, p. 23..

Una vez que el empresario se vea en la necesidad de incrementar la oferta de bienes que produce, aprovechada ya la capacidad instalada de su planta, tendrá que realizar nuevas inversiones, lo cual repercuta en aumentar la demanda de trabajo. Se debe procurar que esta demanda sea más que proporcional a la demanda de capital, de ahí la necesidad de apoyar aquellas industrias intensivas en mano de obra.

### 6.3. LA INVERSION COMO FACTOR DETERMINANTE DEL EMPLEO

Es importante observar las repercusiones de un apoyo al sector moderno demandador de mano de obra. En esta fase del proceso nuevas industrias se expanden con rapidez produciendo utilidades de las cuales, una gran proporción se reinvierte en nuevas plantas, y estas nuevas industrias estimulan a su vez, a través de la necesidad cada día mayor de obreros fabriles, de servidores en su aguda y de más productos manufacturados, una mayor expansión de zonas urbanas y en otras plantas industriales modernas. El proceso total de expansión del sector moderno produce un incremento del ingreso de los que realizan ahorros en gran proporción y los ponen a disposición de los encargados de activar dicho sector. (10)

Esto ocurre cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- 1) Aprovechamiento cabal de los estímulos de expansión y que el crecimiento sean continuo.
- 2) Llevar a cabo nuevas inversiones generadas por las utilidades.

(10) Rostow, W.W. La Economía del Despegue hacia el crecimiento sostenido, Ed. Alianza, Madrid, 1987, p.20.

Ese incremento en el ingreso produce un efecto en cadena tal que si el ingreso sube rápidamente es probable que las oportunidades de inversión aumenten con rapidez aún mayor, de manera que el incremento del ingreso conduzca a la acumulación de capital. (11)

El rápido aumento del ingreso, especialmente si corre al parejo con grandes beneficios, puede generar nuevos ahorros mitigando así los síntomas de escasez de capital que pudieran presentarse, este nuevo ahorro, via la generación de capital en la economía, tenderá a incrementar la contratación de mano de obra.

Por otro lado, se debe recordar que la demanda del producto final y la demanda de mano de obra están íntimamente relacionadas, su vínculo alcanza fuerza cuando la cantidad requerida del factor está ligada rígida y técnicamente a la cantidad del producto.

La teoría de la demanda conjunta afirma que "La demanda de producto final, es en cierto modo, una demanda conjunta de todos los factores"(12). La curva de oferta del producto final es la suma vertical de las ofertas de los

(11) *Ibid.* p. 26g.

(12) Friedman, Milton. Una Teoría de la Función de Consumo. Ed. Alianza, Madrid, España, 1983. p.186.

factores.

Se comentó en el segundo subcapítulo que una de las principales causas del desempleo es la distorsión en los precios relativos de los factores y que en manera para corregirla es mediante el otorgamiento de un subsidio a la contratación de mano de obra. En la medida en que el subsidio genere un incremento en la demanda de trabajo, habrá una mayor demanda de bienes, ya que, gran parte del aumento de la masa salarial será destinada al consumo.

Al incrementarse la demanda del producto final las cantidades de los factores aumentan, a menos que se presente una sustitución en la utilización de los factores; desde un principio se pretende realizar esta sustitución en forma de la utilización de mano de obra, a través de una disminución relativa en el precio del trabajo en aquellas industrias cuya tecnología permita realizarlo.

Como ya se ha expresado, una de las maneras para abatir el desempleo es reducir el precio del trabajo, sin embargo, se dan casos en que el precio de este factor tiende a aumentar, y no por razones de mercado, sino por causas institucionales. Por ejemplo, la creación de un sindicato, cuotas o pagos a beneficios sociales de los trabajadores, etc. Con esto se provoca una alza en el precio relativo del factor trabajo que conducirá al

empresario a una baja en su contratación. (13)

Por otra parte, un incremento de la oferta y la consecuente reducción del precio de un determinado factor hace aumentar la cantidad demandada de éste por sustitución del consumo, y por tanto, en la producción.

Si baja el precio, el trabajo y la producción permanece constante, la mano de obra sustituirá a otros factores, lo que implicará en general un desplazamiento de la curva inicial de la productividad marginal del trabajo a una más baja, por tanto, el costo marginal es ahora inferior al ingreso marginal lo cual significa que la producción es inferior a la óptima. (14)

Un efecto de expresión se añade, por lo tanto, al efecto sustitución, al ampliarse la empresa empleará, en general, cantidades mayores de todos los factores resultado de los cambios en sus precios relativos.

Si se supone que los miembros de cada sector son relativamente similares entre sí y relativamente diferentes frente a los de otros; se tiene que en el sector avanzado el salario percibido por los trabajadores es mayor en

(13) Levy, Santiago. *Op. Cit.* p. 94

(14) Tiberger, Jan. *La Distribución del Ingreso. El Manual Moderno, México, 1989.* p. 72..

comparación con los del tradicional. Tomando como base este supuesto, el desarrollo económico consistirá en los cambios que se produzcan en los salarios y en la participación del trabajo en ambos sectores; un factor fundamental para transferir trabajo de un sector al otro y eliminar el exceso de mano de obra está representado por la realización de nuevas inversiones que derivarán en un incremento de la contratación de mano de obra.



## CONCLUSIONES

De acuerdo con la investigación efectuada se constató que es difícil establecer una definición precisa de empleo y desempleo. No obstante, hemos entendido por este último el nivel de personas que no ejercen ningún tipo de actividad remunerada y/o productiva; que están en condiciones y tienen el deseo de hacerlo.

Así, el incremento constante de este tipo de personas, esto es, de desempleados, ha sido uno de los problemas más graves y que no ha podido resolver nuestro país.

El problema de desempleo ha sido producto tanto del elevado ritmo de crecimiento que la población ha registrado, como de la reducida capacidad de la economía y del Estado para generar un número suficiente de empleos que satisfaga los requerimientos de trabajo por parte de toda la población, adecuadamente remunerados.

La capacidad limitada del Estado y de la economía para generar empleos, en gran medida ha estado ligada a los instrumentos de política económica a través de los cuales se han desarrollado considerablemente sectores y se ha otorgado muy poca importancia a otro más (industria versus agricultura).

Ahora bien, esta problemática ha dado lugar a que en el ámbito laboral se de cada vez más relevancia a los

aspectos de carácter jurídico relativos al desempleo; de manera que nuestra legislación contemple diversas medidas, normas y acciones orientadas a proporcionar una mayor seguridad de empleo.

Es importante destacar que esta seguridad de empleo tiene su fundamento jurídico en el artículo 123 constitucional que señala el derecho al trabajo que poseen todos los mexicanos.

Sin embargo, aún son muy pocos los aspectos jurídicos en la legislación mexicana que tienen el propósito de abatir el desempleo y garantizar la seguridad del trabajo. Por ejemplo cabe señalar la gran limitación existente al carecerse de un seguro de desempleo; que apeándose a ciertos principios y normas y a una adecuada administración podría contribuir eficazmente a eliminar parcialmente algunos de los problemas más graves que para el trabajador desempleado y su familia se generan por estar éste inactivo.

Por otro lado, debe tenerse presente que para eliminar el desempleo no se puede permitir que se sigan implementando medidas influenciadas en mayor grado por factores políticos que económicos.

El hecho de planear el desarrollo económico es imperativo para lograr las metas eficientemente; no obstante los pobres resultados de los planes y programas

emprendidos durante los sexenios anteriores, debe continuarse la labor de planeación y programación corrigiendo las fallas que se detecten en el curso de su implementación.

El país se caracteriza, entre otros factores, por presentar una economía dual; pensar en el otorgamiento de un estímulo a la producción en general, se traducirá en la generación de distorsiones en el sistema. Por ello, se propone conceder un estímulo directo a la contratación de mano de obra para eliminar el exceso de oferta de trabajo.

Con mayores inversiones en el sector dinámico de la economía (el industrial), el exceso de mano de obra se eliminará a largo plazo. Pero en el sector con relativo retraso tecnológico y con escaso capital (sector agropecuario), debe fomentarse su utilización en proyectos que absorban relativamente gran cantidad de mano de obra.

Así, se puede decir que efectivamente se puede superar la creciente tasa de desempleo, que prevalece en el país, destinado recursos financieros a inversiones productivas en los sectores industriales con mayores efectos multiplicadores y que utilicen en mayor proporción la mano de obra existente (sectores tradicionales como el textil, agrícola, de pesca, etc.); por supuesto, sin descuidar los sectores intensivos en capital cuya importancia es fundamental en la actualidad (maquinaria pesada,

automóviles, acero, etc.); por lo que es necesario buscar un desarrollo equilibrado que permita reducir los niveles de desempleo, lo que a su vez generará un mayor desarrollo.

Esto no es una tarea fácil, sin embargo es un imperativo para el Estado Mexicano que debe conjugar las políticas económicas adecuadas; a la vez que contempla en la legislación laboral algunos aspectos que permitan garantizar al trabajador la seguridad jurídica en el empleo, encaminado esto a reducir el grave problema del desempleo.

## BIBLIOGRAFIA.

1. Pigou, A.C Teoría del Empleo y el Ciclo Económico. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
2. López Sánchez, Cuauhtémoc. "Relaciones entre las políticas del empleo, el Desempleo y la Seguridad Social" CPISS, revista Seguridad Social, Año XXI, Epoca III, Núms. 74 y 75
3. OIT. Empleo y Progreso Económico. Ginebra, 1961.
4. Gordon, R.A "Empleo y Desempleo." En la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Madrid, 1989, Vol. 4, p. 193
5. OIT. Desempleo y Cambios de Estructura Ginebra, 1987.
6. Díaz Lopez, Elda. "La seguridad social y los menores trabajadores", Tesis UNAM, Facultad de Derecho, México D.F. 1976
7. Dillard, Dudley. La Teoría económica de Jhon Maynard Keynes. Ed. Aguilar, España 1968.
8. J.M. Keynes, Teoría de la Ocupación, el interés y el Dinero. F.C.E., México-Buenos Aires, 7a. edición, 1965.
9. Presbich, Raúl. Introducción a Keynes. F.C.E., México Buenos Aires, 4a. edición, 1960.
10. A.H. Hansen, Guía de Keynes. F.C.E., México-Bueno Aires, 2a. edición, 1962, p. 14
11. Marx, Carlos. "El Capital", Edit. Fondo De cultura Económica.

12. J.M. Keynes "Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero", F.C.E. p. 26
13. Gordon, R.A. "Empleo y Desempleo". En Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, España, Vol. 4, 1989.
14. Pereira, Humberto. Políticas de Empleo en América Latina. Ed. S. XXI, México, 1987.
15. González Salazar Gloria. Problemas de la Mano de obra en México. UNAM, México, 1991.
16. De Pablo, Luis. El Empleo en México LEPES, México 1985 p. 14.
17. Levy, Santiago. El problema del empleo en México Banamex. México, 1990
18. Carias, German. Desempleo y Crisis de estructura. México, 1989, p. 51.
19. Gollás. Manuel. La Economía Desigual. Empleo y Distribución en México. CONACYT, México, 1989.
20. Martínez, R. El problema ocupacional en México. Ed. FCE México, 1988.
21. Solís, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana. Retrovisión y Perspectivas. Ed. Siglo XXI, México, 1983, p. 86.
22. Juvencio Wing, "El subempleo rural en México", Revista de Investigación Económica, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, Vol. Núm 98, 1965.
23. Stavenhagen, Rodolfo. "Los Jornaleros Agrícolas", Revistas de México Agrario, Núm. 1, noviembre-diciembre de 1967.

24. Morales Saldaña, Servio Tulio. "Derechos y Obligaciones emanados de los Tratados Internacionales". En El Derecho en Iberoamérica. Ed. Trillas, México, 1990.
25. Lester, Richard A. "Seguro de Desempleo". En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Madrid, 1989. Vol. 3.
26. Livernash, Robert. "Relaciones de trabajo". En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Madrid, 1989.
27. Solis, Leopoldo. Alternativas para el desarrollo. Ed. Joaquín Martiz, México, 1980.
28. Benitez Zenteno, Raúl. "Políticas de Población", En El Perfil de México en 1980, s. XIX, México, 1984.
29. SEPAFIN. Plan Nacional de Desarrollo, Industrial, México, 1979.
30. Hernández Laos, Enrique. "Análisis coyuntural de la economía mexicana". El Cotidiano, No. 39, México, Enero-febrero de 1991.
31. Levy, Santiago. El problema del empleo en México, ITAM-Banamex, México, 1989.
32. Solow, Robert. La Teoría del Crecimiento. FCE, México 1986.
33. Rostow, W.W. La Economía del Despegue hacia el crecimiento sostenido, Ed. Alianza, Madrid, 1987.
34. Friedman, Milton. Una Teoría de la Función de Consumo. Ed. Alianza, Madrid, España, 1983.

35. Tiberger, Jan. La Distribución del Ingreso, El Manual Moderno, México, 1989.