

CAPÍTULO VI

SERVICIO SOCIAL DEL EMPLEO

31. <i>Acciones estatales para impulsar el empleo</i>	167
32. <i>Políticas nacionales de empleo</i>	174
33. <i>Magnitud y características del desempleo</i>	178
34. <i>Los seguros de desempleo</i>	184
35. <i>Las agencias de colocación</i>	188

CAPÍTULO VI

SERVICIO SOCIAL DEL EMPLEO

31. ACCIONES ESTATALES PARA IMPULSAR EL EMPLEO

No debe olvidarse que el objetivo principal de todo desarrollo industrial no es la creación de empleo propiamente dicho sino el aumento de la producción y los ingresos que esto conlleva; de ahí que no sean siempre sinceras las manifestaciones de los promotores de negocios o nuevas empresas en el sentido de que se proponen, ante todo, ayudar a un país en su proyección económica, mediante la creación de un determinado número de plazas para ser ocupadas por personas que ingresan al mercado de trabajo; han sido más bien los gobiernos quienes han tenido la preocupación de facilitar empleo productivo a quienes lo soliciten.

Si examinamos la Carta de las Naciones Unidas o la Constitución de la OIT encontraremos que es a los Estados, a los que se obliga resolver los problemas de la ocupación de mano de obra a través del servicio social del empleo, con base en las siguientes proposiciones:

1. Debe darse impulso al sector industrial nacional, sea público o privado, con la finalidad de que no reduzca su acción a crear únicamente el número limitado de empleos que requiera el capital invertido, sino que coadyuve de modo directo en la solución de los problemas de trabajo por medio del fomento económico y el rápido desarrollo.

2. La creación de empleos a corto plazo debe evitar el

riesgo de combinar técnicas y productos poco favorables para un rápido desarrollo. Es más conveniente avanzar por etapas, pero con la seguridad de que podrán formarse industrias y empleos permanentes y no de esporádica solución.

3. La importancia que se conceda al empleo a corto plazo debe ser por medio de la adopción de un ritmo de desarrollo que evite el desempleo en otras áreas o cree el subempleo de gran número de personas, sin llegar a utilizar al máximo los recursos humanos en beneficio del desarrollo.

4. Por consiguiente, corresponde a cada país decidir la política que convenga seguir en relación con el empleo dentro del marco general del desenvolvimiento industrial que se produzca; a este respecto cabe señalar una distinción neta; por una parte entre la política del empleo orientada hacia el remedio de la desocupación; por otra, tendente al aumento gradual y permanente de la producción.

5. El factor primordial de la política del empleo en aquellos países que se encuentran en vías de desarrollo, dentro del marco de su desenvolvimiento industrial propio, ha de ser el aseguramiento del pleno empleo productivo para toda la fuerza de trabajo disponible, porque soluciones intermedias no modifican el cuadro de su desenvolvimiento económico coincidente. Con vistas a ello es preciso adoptar cuantas medidas se consideren necesarias para la aplicación de dicha política.

6. Aun cuando el sector industrial de los países en vías de desarrollo facilite de modo directo únicamente un limitado número de empleos en relación con el capital invertido, de cualquier manera representa una aportación para la solución de problemas del tipo de empleo que debe fomentarse, con apoyo en modalidades de acción internacional que hayan sido puestas en práctica y en las cuales se hayan obtenido resultados positivos.

7. Los sistemas de actuación internacional de los países en vías de desarrollo se orientarán, por natural conve-

niencia, a los siguientes objetivos: *a)* extender las tareas que efectúan las comisiones internacionales de cooperación técnica con las que se mantendrán en perenne contacto, para su mutuo beneficio; *b)* reducir a lo estrictamente necesario las operaciones de préstamos internacionales que efectúen a través de organismos como el Banco Mundial o el Banco de Desarrollo, con base en el potencial de empleo de que dispongan, a efecto de que los fondos que se les proporcionen estén ajustados a los proyectos de inversión; *c)* evitar en lo posible la utilización de materiales importados, de artículos intermedios o de piezas de recambio que deban adquirirse en moneda extranjera, ajustando sus requerimientos a productos que fabriquen o que obtengan dentro de sus propios territorios, y *d)* cuando abunde la mano de obra pero escasee el capital, lo conveniente es orientar cualquier producción hacia campos que exijan menor capital y ocupen el mayor número de trabajadores, aun cuando no se obtengan las ventajas de la magna industria y de los óptimos satisfactores; a la cual será muy difícil alcanzar o llegar a estos últimos, si no se parte de una política económica y social apegada a la realidad.¹²²

Estas recomendaciones ya han sido adoptadas en varios países, en particular del área latinoamericana como Argentina, Brasil, Chile y Venezuela, e incluso en México recientemente, dado que en todos estos países las exigencias a corto y mediano plazo han sido múltiples y la creación de empleos ha tomado el primer lugar en todos los planteamientos económicos. Sin embargo, como señala la OIT, no resulta aconsejable la creación de empleos improductivos o de escaso rendimiento, porque en muchas ocasiones el valor de lo que se obtiene es inferior al esfuerzo que se realiza, ya que se gasta lo mismo o quizás más de lo que se invierte. Una política de creación de empleos

¹²² Convención Internacional número 122 aprobada en la Cuadragésima octava reunión de la Conferencia de la OIT, celebrada en Ginebra, Suiza, el año de 1964, sobre política de empleo.

que vaya en contra del índice gradual de desarrollo que debe observar cada país, no es de aconsejarse, porque como lo dice igualmente la Organización, ni a mediano y mucho menos a largo plazo contribuye al bienestar social, sino a todo lo contrario, al desempleo o subempleo con las graves consecuencias sociales que el fenómeno acarrea. Crear empleos simplemente por dar ocupación inmediata a un sector necesitado, o con apoyo en la idea de que los objetivos sociales se pueden lograr mediante un avance espectacular del desarrollo, hemos visto (por lo menos en nuestro caso particular) que produce efectos negativos, ya que el disfrute de una relativa abundancia se traduce en sacrificios y en una distribución menos equitativa de los ingresos.

Además, el empeño de competir con la producción altamente redituable de los países industriales, tampoco produce efectos positivos, pues para impulsarla han de otorgarse subsidios o hacer concesiones, que lejos de proteger una industria autónoma lo único que resulta es una industria dependiente y sujeta a diversos apoyos extranjeros.

De acuerdo con experiencias adquiridas, el camino aconsejable para la creación rápida de nuevos empleos es evitar la opción entre medidas de intensificación de empleo y medidas para el aumento de la producción y los ingresos efectivos; no dar preferencia al uso de capital, pero tampoco buscar el ahorro de mano de obra; no utilizar en los planes o proyectos que se pongan en práctica, en calidad de sinónimos, los términos "mecanización" y "productividad", sino identificar los recursos humanos en función de las expresiones "eficiencia" y "ahorro de capital"; elaborar técnicas propias sujetas a investigación sobre los recursos de que realmente se pueda disponer antes de emplear inversiones o técnicas extranjeras.¹²³

¹²³ Mayer, Jean, "Regionalización de políticas de empleo en Europa Occidental", artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*, Volumen 98, número 4, octubre-diciembre de 1980, pp. 479-480.

¿Cómo han respondido los gobiernos frente al panorama que presenta el servicio social del empleo? Veamos algunos casos cuyos resultados han sido verificados en forma favorable:

Italia tenía en la región sur de su territorio el problema de una población inactiva y de escasa productividad. En esta región el obrero italiano que pretendía progresar y obtener mejores condiciones de vida y que habitaba Nápoles, Calabria o Sicilia, emigraba al norte industrial donde sabía que podía encontrar ocupación no siempre bien remunerada, pero al menos segura. El obrero que por diversas circunstancias veíase obligado a permanecer en su tierra nativa, encontraba dificultades para obtener empleo y con frecuencia provocaba situaciones de conflicto que el gobierno se vio en la necesidad de combatir con energía. Con base en esta observación política y social, el gobierno integró dos organismos que desde hace varios años se encuentran operando con éxito en la zona: el Instituto para la Reconstrucción Nacional y la Corporación Estatal de Hidrocarburos, que con el apoyo oficial emprendieron la instalación de múltiples nuevos pequeños complejos industriales, que han atraído a numerosas empresas privadas, varias de ellas con instalaciones establecidas en el norte del país, pero muchas de nueva creación. Al mismo tiempo, el propio gobierno dio impulso a medianas y pequeñas empresas complementarias que aceptaron instalarse en la región al contar con facilidades fiscales y de infraestructura, con la única condición de que fueran eficaces promotoras de empleo. A este proyecto se le ha denominado *Programa de Empleo del Mezzogiorno* y el mismo ha respondido con creces a la confianza que se tuvo en su desarrollo; pero lo más importante es que ha permitido la creación, al momento de consultarlo, de más de millón y medio de empleos, con lo cual se ha detenido el problema migratorio que alcanzaba graves proporciones y se ha dado impulso económico a una región que se consideraba sin posibilidades de desenvolvimiento normal.

Suecia, otro país de admirable organización en materia de promoción de empleo, ha seguido otro sistema pero, también con resultados halagüeños. Inicialmente concedió préstamos y subvenciones para que empresas desarrolladas en la región meridional de su territorio, se trasladaran al norte e intentaran, dentro de lo posible, nuevos polos de productividad en zonas convenientemente preparadas por el Estado mediante una costosa infraestructura económica y política, pero muy bien planeada y eficazmente comunicada con los principales centros de consumo. Se otorgaron asimismo subvenciones al empleo y a la formación profesional, lo cual permitió en pocos años un aumento de 47% en el nivel de empleo industrial propiciado por las empresas que ahí se instalaron. Pero dentro del mismo programa se procedió a descentralizar la actividad burocrática de más de seis mil empleados públicos, instalándose trece centros provinciales del gobierno, a los que se han trasladado oficinas que además de atender sus funciones ordinarias coadyuvan en un nuevo proyecto al que se ha denominado *Nueva Gran Zona de Ayuda Oficial*. Con objeto de hacer atractivo el traslado de personal calificado en estos centros, se redujeron en casi un 35% los costos normales tanto de los productos básicos para la subsistencia como de las rentas de vivienda (la cual se ha construido con rapidez y comodidades mejores que las de las grandes ciudades para hacerlas atractivas) y el importe de todos los medios de transporte: local, terrestre y aéreo, así como de los servicios públicos indispensables.

Irlanda ha dado en este capítulo una interesante tercera solución. Hacia el año de 1970 era patente la despoblación de las regiones provinciales, ya que al concentrarse los centros de trabajo en siete grandes ciudades, la mano de obra joven y adulta fue trasladándose poco a poco a ellos. Para evitar que continuase el abandono de poblados de poca densidad, pero de posible y efectiva productividad, se crearon en la pasada década nueve zonas regionales con grandes posibilidades de polarización, equidistantes de las

concentraciones excesivas y de la dispersión geográfica. Estas regiones han transformado a los municipios en que fueron levantadas, convirtiéndolos en *centros de crecimiento económico e industrial*, que a su vez han creado otros núcleos de población a los que se ha denominado de *tercera categoría*, los cuales benefician a zonas rurales circundantes, todas las cuales han propiciado nuevos empleos. Pensamos con gran ilusión que en nuestro país el programa que plantea el Plan Nacional de Desarrollo, que ha sido conformado de manera parecida a este ejemplo que ponemos, logre idénticos resultados en materia de empleo, por la congruencia que existe en nuestros mutuos conflictos poblacionales.

En otro sector de planteamientos que se han hecho sobre el servicio público de empleo, tenemos una vez más a Francia en lugar muy destacado, ya que ha puesto en práctica programas de gran contenido social. Por una parte se han dictado medidas disuasorias de la concentración industrial, por la otra se han promovido incentivos para establecer empresas en regiones que hasta ahora han carecido de industria o comercio, próximas a las empresas multinacionales, las que persistían en la aglomeración urbana parisina o en otras grandes ciudades como Lyon, Burdeos o Marsella, y a las cuales fue necesario desconcentrar. Para lograr lo primero se levantaron nuevos complejos industriales en los grandes centros agrícolas, en algunos casos con la oposición de los habitantes, para quienes aún no se justifica su conveniencia económica; para obtener lo segundo, se empezó por imponer fuertes sanciones a las empresas que se oponían a su traslado, e independientemente de ello, se ha convencido a un importante sector de negocios, sobre las ventajas de establecerse en la provincia. ¿Cuál fue el milagro? Algo práctico y sencillo: recordemos que Francia es por hoy el país que cuenta con el mayor número de plantas de energía nuclear, cuyo establecimiento en la provincia fue precisamente promover la descentralización industrial. Estos programas que llevan ya

más de veinte años en ejecución, han tenido como resultado la absorción de mano de obra rural improductiva, cuya estabilidad peligraba al carecer de ocupación.^{128 bis}

32. POLÍTICAS NACIONALES DE EMPLEO

En México hasta hace pocos años se ha puesto en práctica una política de empleo, pues en los decenios anteriores a 1970 si bien es cierto que empezaba a presentarse el problema de la ocupación debido a nuestro desarrollo demográfico, no tenía caracteres que lo incrustaran en la problemática internacional de nuestro tiempo. La industrialización que se promovió después de la Segunda Guerra Mundial nos encontró con el fenómeno de que, contrariamente a lo que sucedía en otros países, carecíamos de mano de obra y de obreros calificados, a quienes hubo que ir capacitando poco a poco y con graves dificultades por el avance tecnocrático sufrido en escasos años. Los centros industriales ubicados en el valle de México, en Guadalajara, en Monterrey, en Veracruz o en Puebla, crecieron desorbitadamente, atrayendo campesinos que abandonaron el campo con la ilusión de mejores perspectivas económicas y sociales, originándose los graves problemas de concentración urbana que padecemos y que hasta hace poco tiempo se busca corregir, cuando creemos que es tarde ya para lograrlo.

En la legislación laboral de 1931 no contemplamos ninguna regulación del empleo; tampoco se proyectaron programas sobre el particular y mucho menos se buscaron soluciones a lo que, por desgracia, en esa época no se consideraba problema nacional. Ha sido el legislador de 1970 el que buscara solución a lo que doce años más tarde constituye si no catástrofe nacional, sí representa un desafiante reto sociológico que debe afrontarse a como haya lugar. Dos proyectos han sido puestos en ejecución: el

^{128 bis} Camerlinck y Lyon-Caen, Gerard, obra citada, v. nota núm. 108, pp. 12, 77, 121 y ss.

servicio público del empleo, recientemente transformado en Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, para la formación, promoción y colocación de trabajadores en varios niveles; y el Plan Nacional de Desarrollo, en cuyo capítulo sobre política social, se da atención preferente a la generación de empleos y a la mejoría gradual del salario conforme a los siguientes lineamientos: *a)* fortalecer el servicio nacional de empleo; *b)* consolidar en el corto plazo los programas de protección a la planta productiva; *c)* ampliar y simplificar el acceso a los apoyos que el Estado concede a las actividades económicas, otorgando estímulos a la pequeña y mediana empresa; *d)* apoyar la organización de unidades sociales de producción, distribución y crédito; *e)* fomentar la organización de cooperativas y de uniones de crédito en el sector social; *f)* propiciar la participación de los productores, en la comercialización y distribución de bienes de consumo masivo, y *g)* ampliar y consolidar acciones de protección al salario mediante la modernización de normas que regulen las condiciones de trabajo a través de la negociación colectiva de trabajadores.

Antes de esta transformación se dijo que el servicio público de empleo tendría por objeto acopiar informes y datos necesarios para permitir dar ocupación a trabajadores en general. Las funciones que se le adjudicaron eran: *a)* llevar un registro de las personas que solicitaran empleo y de las empresas que manifestaran tener puestos vacantes; *b)* dirigir las solicitudes de aquellas personas mejor preparadas y con mayores aptitudes, hacia los empleos vacantes; *c)* practicar investigaciones para determinar las causas del desempleo; *d)* formular estudios que sentaran las bases para una política de pleno empleo; *e)* solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales (federales o estatales) que se ocuparan de problemas económicos, tales como los institutos de investigaciones sociales y económicas; así como de las organizaciones sindicales, las cámaras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes; con objeto de integrar

catálogos y estadísticas sobre empleo, desempleo y subempleo, y f) expedir reglamentos para cada una de las áreas relacionadas con el servicio social del empleo (aa. 537 a 539 de la ley).

Integrado el servicio al ámbito nacional, pero adicionado actualmente con los instrumentos para la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, tiene hoy estos objetivos: 1. Estudiar y promover la generación de empleos; 2. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores; 3. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y 4. Registrar las constancias de habilidades laborales.¹²⁴

Esta labor la realiza una Unidad Coordinadora del Empleo cuyas funciones abarcan tanto la promoción de empleos como la colocación de trabajadores. En materia de generación de empleos la citada Unidad tiene las siguientes atribuciones a) debe practicar estudios que permitan determinar las causas del desempleo y el subempleo de la mano de obra rural y urbana; b) en forma permanente tendrá que realizar análisis sobre el mercado de trabajo, para estimar su volumen, su crecimiento, las posibilidades de absorción del mismo y el comportamiento global de la industria; c) formular un Catálogo Nacional de Ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, a efecto de tener un conocimiento lo más exacto posible de cuáles son las profesiones, oficios, actividades artesanales, que más demanda nuestro conglomerado social; d) promover por los medios que se pongan a su alcance y siempre con las empresas ya constituidas o en vías de formación, el aumento de las oportunidades de empleo; e) practicar estudios y formular planes y proyectos para impulsar la ocupación en el país, procurando su correcta ejecución; f) proponer lineamientos para fomentar la formación profesional hacia las áreas

¹²⁴ La reforma respectiva fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de abril de 1978. En el capítulo IV del Título Undécimo primero de la Ley Federal del Trabajo se adicionaron los artículos 539-A a 539-F en materia del Servicio Público del Empleo.

que tengan mayor demanda de mano de obra, para lo cual se analizarán informes, estadísticas, comportamientos locales, tabuladores, etcétera, y g) establecer convenios con las autoridades laborales de los Estados y en su caso las municipales, a través de programas específicos en los que se comprendan, de preferencia, las necesidades de ocupación que cada entidad presente y los ramos de actividad en que esto ocurra.¹²⁵

En cuanto a la política ocupacional que se propone seguir el gobierno federal para la atención de las zonas atrasadas y de escaso desarrollo, en las cuales se prevén mutaciones naturales por el grave desequilibrio de población, está la reconstrucción de zonas industriales o agrícolas en decadencia, que se encuentren próximas, y la resolución de problemas ancestrales de las zonas fronterizas tanto del norte como del sur del país. Los programas elaborados tienden a estas dos soluciones: la desconcentración de la industria en diversos espacios y su polarización con fines productivos; así como el establecimiento de los nuevos centros industriales en regiones apropiadas y por ramas similares de productividad (química, agropecuaria, minera, etcétera). Se insiste en que la polarización e interacción en espacios homogéneos y coherentes es importante para dividir el territorio en varias zonas con problemas a resolver, en las cuales sea indispensable el motor del desarrollo; aquellas en las que el problema sea de inversión en infraestructura, porque de no disponer de ella la polarización no es factible y las fuentes de trabajo se reducen.¹²⁶ El combate al rezago social y a la pobreza; la

¹²⁵ El plan nacional del empleo que se dio a conocer al país el año de 1977 precisó estos objetivos y fue puesto en práctica un año después (V. nota anterior) aunque a los resultados no se les dio publicidad alguna durante el sexenio gubernamental de 1976 a 1982. Actualmente dicho plan ha quedado incorporado al Plan Nacional de Desarrollo dado a conocer en año de 1983.

¹²⁶ Una síntesis de la política social que se propone la administración pública fue publicada en los periódicos que circulan en el país, con fecha 1º de junio de 1983. En dicha síntesis se definen los objetivos de empleo y distribución del ingreso, e igualmente se plantean los pro-

satisfacción directa de las necesidades básicas de la población; la aplicación de medidas que tiendan a combatir tanto rezago como pobreza, serán acciones prioritarias tratándose de los grupos campesinos y de grupos urbanos desprotegidos, a los que se organizará para que sus elementales procesos de producción los aprovechen a su máxima capacidad a través de la utilización de sus propios medios de transporte y comercialización.

33. MAGNITUD Y CARACTERÍSTICAS DEL DESEMPLEO

En los últimos años las crisis han agudizado el desempleo en todos los países desarrollados y en vías de desarrollo, con más graves implicaciones en estos últimos. No vamos a referirnos a escalas sociológicas porque en el ánimo de quien nos lea está el número de desempleados en Europa, en Estados Unidos de América, en América Latina o en México mismo. En todos se sufren los rigores de la desocupación y la falta de salario. Dirigimos mejor nuestra atención a lo que Augusto Bunge ha denominado "la matemática realidad del salario como fuente única de recursos del obrero", para quien la sola inseguridad económica lleva al hombre en muchas ocasiones a los confines de la miseria y no siempre los sistemas de previsión social, los de beneficencia o los servicios de solidaridad, permiten evitar la angustia que causa la falta de pan.

Los sociólogos distinguen tres tipos de desocupación:

1. *El estacional o estático.* Corresponde a las empresas temporales; por ejemplo: las de turismo, las que emplean obreros campesinos preferentemente o las relacionadas con la explotación agrícola. En estos casos la desocupación no obedece a una modalidad técnica, sino a la época en que son empleados los servicios de determinado y limitado número de trabajadores de cualquiera de los dos sexos.

pósitos y las líneas de acción correspondiente en los renglones de necesidades básicas fundamentales: educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano y vivienda, y medio ambiente.

2. *El normal*. Se da este nombre al flujo y reflujo ordinario del empleo, con altas y bajas en la ocupación, derivadas de la apertura o cierre de establecimientos. Es el más frecuente y se caracteriza por etapas de despegue económico de algunos países, como se vio en Alemania Occidental y Japón, a raíz de la segunda guerra mundial. También se presenta con frecuencia en los países en vías de desarrollo a consecuencia de cambios políticos o económicos y en los casos de desocupación masiva por disminución de la producción en un momento no previsto.

3. *El anormal*. Proviene de conflictos sociales, nacionales o internacionales, como la estatización de la banca reciente en nuestro país, o el control de cambios en varias naciones, en caso de revoluciones e incluso de *guerras locales* como en forma estúpida han sido calificados algunos conflictos internacionales. En general, los hechos sociales de gran impacto son los que presentan cuadros característicos de empleo o desempleo, aunque varios de ellos se pueden estimar parciales y sujetos a la temporalidad del acontecimiento.¹²⁷

LA OIT ha señalado como causas económicas y financieras de la crisis de desocupación las siguientes:

a) La superproducción de algunos productos que al no hallar la correspondiente demanda, reducen las ventas y disminuye el poder de compra de la población respecto de los artículos industriales.

b) La falta de correlación entre la producción de algunos artículos de consumo y las posibilidades de absorción de mercado, sobre todo si se trata de artículos suntuarios o de alto costo.

c) La baja general de los precios mundiales relacionados con materias primas o con determinados productos; de escasa utilidad.

d) La desigual repartición del oro y la circulación inadecuada de los capitales, que restringe la concesión de créditos.

¹²⁷ Romo, Benito, *El seguro nacional*, Ed. Inter, Buenos Aires, 1977, p. 39.

e) El precio de la plata, porque generalmente cuando tiene lugar su baja disminuye automáticamente el poder de compra de las naciones cuya moneda se basa en este metal.

f) El elevado costo que algunos países imponen a sus productos de importación, en particular maquinaria y refacciones.

g) La perturbación del comercio internacional por la aparición de nuevos centros de producción en algunas naciones así como la imposición de trabas al intercambio, agravado todo esto con los problemas emanados de las deudas públicas y pago de intereses.

h) Los movimientos demográficos que en un momento puedan perturbar la economía de una nación, por exceso o imprevisión.

i) Las perturbaciones que sufre el mercado de trabajo provenientes del rápido desarrollo del maquinismo y la tecnología.¹²⁸

La propia OIT, ante las consecuencias sociales que causa este fenómeno, ha sugerido diversos medios de acción que si no impiden la desocupación por lo menos la atenúan o puede en un momento dado prevenirla con anticipación para adoptar las providencias que puedan ponerse en ejecución. Ellos son:

a) Organizar el mercado de trabajo de cada país a través de servicios públicos gratuitos de colocaciones, ajustado a un plan de empleo de obreros desocupados y a una eventual readaptación de cesantes de diversas áreas productivas.

b) Llevar a cabo un plan de obras públicas que en períodos de gran actividad económica pueden ser aplazados, con la finalidad de que cuando dicha actividad dis-

¹²⁸ *Hacia el pleno empleo*, publicación de la OIT que incluye el programa mundial del empleo, realizada a solicitud del Director General para formular una estrategia global destinada a eliminar el desempleo y el sub-empleo, Ginebra, Suiza, 1971, Informes CIT 53/1/1 y CIT 56/IV.

minuya por cualquier circunstancia, se reserve entonces su iniciación o continuación.

c) Aplicar el llamado *short time* o sea la reducción de horas de labor para permitir el empleo de otros trabajadores en jornadas sobrantes, sobre todo en actividades de trabajo continuo.

d) Evitar el trabajo de la esposa cuando no sea necesario.

e) Fomentar o limitar, según el caso, la corriente migratoria, en los países que acepten trabajadores de otras nacionalidades, o restringir su admisión de estar saturadas las fuentes de trabajo.

f) Trasladar a los trabajadores desempleados a otros servicios, creándoles conciencia de lo conveniente de esta medida y facilitándoles la capacitación en otro tipo de actividades.

g) Movilizar al máximo los capitales acumulados en las instituciones bancarias para crear empresas que ofrezcan empleos en mayor o menor número.¹²⁹

Tenemos a la mano una declaración de la Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) de los Estados Unidos de América, en la que dichas asociaciones de trabajadores se quejan ante su gobierno del deterioro del comercio internacional que les ha afectado y que juzgan lo ha causado el mercantilismo de las empresas transnacionales de su propio país. Estiman que la baja de la producción y el desempleo masivo que ha tenido lugar en la nación vecina es debido a estos motivos más sociales que económicos o políticos:

1. Al resurgimiento, a fines de los años cincuenta, de economías industriales que habían sido destrozadas por la guerra.

2. A la aparición, después de 1960, de bloques comerciales como el Mercado Común Europeo, proteccionista y autárquico.

¹²⁹ Obra citada en la nota anterior. V. nota número 128.

3. La internacionalización de la tecnología, que ha venido reduciendo o anulando cuantitativa y cualitativamente el adelanto que se alcanzara por muchas empresas o productos.

4. La propagación del dirigismo económico nacional, que ha dado origen a complejas disposiciones económicas de los gobiernos, para estimular exportaciones y detener o frenar importaciones.

5. La aceleración vertiginosa de las inversiones de firmas de Estados Unidos en el extranjero, que sumada a la concesión de licencias y patentes por sociedades de este país, otorgadas a empresas o firmas extranjeras, ha contribuido a internacionalizar la tecnología con perjuicio del comercio.

6. El rápido desenvolvimiento comercial de las empresas multinacionales que operan actualmente en cerca de cuarenta países, las cuales pueden iniciar o cesar sus actividades en cualquier lugar donde sean más bajos los costos de mano de obra, los impuestos y los tipos de cambio de la moneda, todo lo cual ha traído como resultado el creciente deterioro de la mano de obra americana y la desocupación.

7. El avance en el mundo de dichas empresas multinacionales, que provoca por una parte, la elevación de las importaciones de bienes manufacturados; por la otra la disminución absoluta o relativa de las exportaciones de numerosos productos americanos que hoy carecen prácticamente de mercado.¹³⁰

Puede apreciarse por el contenido de esta comunicación que no sólo los países en vías de desarrollo se quejan de la presencia de las empresas multinacionales, aun cuando en alguna medida las necesitan; pero debe llamarse la atención respecto al hecho de que si a dichas empresas conviene su retiro de un país, las consecuencias son a veces más graves que las ventajas, pues cierran las fuen-

¹³⁰ *Las empresas multinacionales y la política social*, publicación de la OIT, Ginebra, Suiza, 1978, p. 117.

tes de trabajo, surgen despidos colectivos y se descontrola el panorama económico de un país, por lo menos de manera temporal hasta lograr algún ajuste a base de otras políticas económicas. El ejemplo que por nuestra parte tenemos es el de las llamadas empresas maquiladoras instaladas en la frontera norte de la República y en algunas otras zonas de las entidades federativas que colindan con los Estados Unidos de América, cuya creación y funcionamiento han objetado tanto las organizaciones de trabajadores de aquel país como las del nuestro, aquéllas por ser motivo de desempleo en establecimientos conexos o dependientes de las grandes fábricas que han desplazado maquinaria y materiales a México, las de aquí por considerarlas no permanentes, sino como entre nosotros se dice "aves de paso", repletas de mañas y validas de la explotación que hacen de trabajadores mexicanos.

En realidad es relativo el aporte benéfico de las empresas multinacionales a un país huésped, si se le examina en todas sus consecuencias, porque son más graves los perjuicios que resiente una comunidad cuando dejan de funcionar que los beneficios. Esto lo han comprobado países como Brasil, Argentina, Chile o Venezuela, en el primero de los cuales el éxodo de dieciocho negociaciones fabriles y bancarias que tenían más de veinte años de instaladas, provocó un grave problema económico que aunado a la inflación que sufre dicho país, no le permite salir de sus problemas sociales. En el segundo la inflación ha traído como consecuencia inmediata también, el cierre de negocios y la emigración de empresas cuyas operaciones ya no se consideran productivas y menos aún lucrativas. En el tercero es patente que en ocasión del cierre de actividades filiales de los grandes consorcios del cobre y las comunicaciones, que inclusive dieron origen a los graves conflictos internos sufridos por la república chilena, de todos conocidos, trajo el colapso financiero del cual aún no se repone. Y en cuanto a Venezuela, la amenaza que pende sobre este país del retiro de negociaciones de capital extranjero, lo mantienen en permanente vigilia y en

constante alerta que impide el desplome de su economía. Y no sólo América Latina, Gran Bretaña, Francia y Bélgica se han quejado recientemente de la actuación de las multinacionales, por no ajustarse a los patrones y lineamientos conforme a los cuales fueron admitidas en sus respectivos territorios.¹³¹

Es indudable que las zonas críticas del desempleo son resultado de estas situaciones, pero hoy coinciden además de otras circunstancias: el poderío económico de las empresas multinacionales, cuando disminuyen sus inversiones en un país o cuando transforman su industria con la utilización de nueva maquinaria que desplaza obreros; en segundo lugar, las preferencias de quienes invierten grandes capitales e imponen políticas a los poderes públicos; y en tercer término, las variaciones del producto nacional bruto cuando se reducen los programas de desarrollo. En todos estos casos los gobiernos se han visto obligados a la adopción de medidas emergentes, para no sufrir perjuicios sociales de incalculable valor político.

34. LOS SEGUROS DE DESEMPLEO

Ante la imposibilidad de ofrecer otro tipo de soluciones en materia de políticas de empleo, algunos gobiernos han puesto en práctica el otorgamiento de subsidios o seguros temporales, otorgados en moneda, cuyo manejo controlan y administran a través de diversos sistemas: fondos, cajas de ahorro, cajas de seguridad social, corporaciones, etcétera; todo ello con la finalidad de reducir los efectos y atenuar en alguna medida los perjuicios que resultan a los trabajadores cuando quedan sin ocupación por causas ajenas a su voluntad.

Paul Bairoch manifiesta que la disparidad en los niveles de ingresos entre regiones urbanas y rurales, al igual que las consecuencias de un ritmo rápido de urbanización sobre el desarrollo económico, ha permitido el aumento

¹³¹ Obra citada en la nota anterior. V. nota número 130.

de instituciones para el seguro del desempleo, tomando en cuenta las aportaciones que un número creciente de trabajadores, así, como de patronos, deben hacer en forma obligatoria a fin de constituir un fondo común que sirva de apoyo a quienes quedan desempleados o permanecen subempleados por largos períodos. Se han tomado como base los niveles de ingreso, en atención al hecho de que frecuentemente son los trabajadores rurales quienes más requieren de ayuda económica en algún momento; pero son al mismo tiempo quienes menos aportaciones pueden hacer, por lo reducido de sus ingresos, al producto interno bruto, en comparación con los trabajadores urbanos. De ahí que sean éstos quienes soportan en mayor proporción las cargas que representan los subsidios o seguros, cuya prolongación abarca de un año a dos, según la edad, los salarios o las condiciones personales del beneficiado, o cuando se está frente a lo que él denomina *desempleo cíclico* o *desempleo estructural* o *tecnológico*, o sea el proveniente de actividades no permanentes, o el que deriva de reducciones de personal y cierre de empresas, cuyos motivos pueden ser variables: por causa de fuerza mayor, por falta de materia prima, por incosteabilidad de las operaciones o por baja sensible en las ventas. Para acudir en auxilio de aquellas personas, sobre todo jefes de familia a quienes el desamparo súbito deja sin protección, los Estados han puesto en práctica diversos métodos de ayuda.¹³²

Austria, por ejemplo, implantó desde el año de 1967 un seguro de desempleo (*Bundesgesetzblatt*) por medio del cual el gobierno otorgaba ayudas económicas temporales, con la obligación de proceder a su reembolso en cuanto el trabajador fuera empleado en cualquier ocupación permanente. Este sistema se modificó y amplió por medio de notificación federal (de fecha 14 de noviembre de 1977) para incluir a los aprendices, a los trabajadores temporales y a domicilio, así como a un grupo importan-

¹³² Baïroch, Paul, "Empleo y grandes ciudades: problemas y perspectivas", artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*, volumen 101, número 3, julio-septiembre de 1982, pp. 363 a 380.

te de obreros de este país: los resineros, a quienes se otorgan particulares condiciones de trabajo. En Bélgica los subsidios de desempleo han sido incorporados en cantidad y distribución al sistema de pensiones de retiro o sobrevivencia con iguales derechos, aunque temporales (Real Decreto de fecha 24 de octubre de 1967). En Canadá la ley sobre seguro de desempleo (promulgada el 23 de junio de 1971) señala dos categorías en la desocupación, según se trate de personas empleadas por largo período o por períodos inferiores a diez años (aa. 16, 19 y 20); las remuneraciones son semanales y las cuotas abarcan sólo el 75% de la media de los ingresos normales que hubiere tenido el trabajador en el momento de haber sido dado de baja; el período máximo de pago son 51 semanas, obligándose el Estado a encontrarle al trabajador ocupación remunerada (aa. 32 y 58).

En Dinamarca, el seguro de desempleo lo distribuye el Ministerio de Trabajo, que tiene oficinas locales para impartirlo a través de cajas de ahorro colectivas, cuyos directores son quienes fijan los subsidios diarios y el tiempo de aplicación de los mismos (ley número 114 de 24 de marzo de 1970). En Francia el Fondo Nacional del Empleo, creado por decreto número 62-1240 que se promulgó el 18 de diciembre de 1962, otorgó facultades al Ministerio de Trabajo, Empleo y Población, para subsidiar el despido temporal por motivos económicos; un reglamento posterior de fecha 16 de marzo de 1970 (decreto 70-241) incluyó todas las posibles causas de desempleo involuntario y dispuso la creación de cajas regionales encargadas de retener las cuotas que tanto patronos como trabajadores deben aportar para integrar los fondos de cada una de ellas, así como el pago de seguros temporales hasta por términos ligeramente superiores a un año, según las características del desempleo y la situación particular del desempleado. Esta institución pasó a tener carácter nacional y oficial por ley número 5-75 de 3 de enero de 1975 y quedó incorporada al Código del Trabajo en su sección II (aa. 321 y 322). El seguro pasó así

a función de administración pública, siendo a partir de entonces tripartita su organización, esto es, intervienen representaciones de trabajadores, patronos y gobiernos, con amplitud de poderes otorgados en cada centro de trabajo, a los delegados del personal, a quienes inclusive se ha facultado para interponer reclamaciones sobre cuotas, tasas salariales, clasificaciones profesionales, controles, asignaciones económicas temporales proporcionales y otras de menor interés. Cada caja así integrada debe rendir además, informes mensuales del movimiento económico y administrativo para efectos de fiscalización.

Holanda modificó su ley sobre desempleo, que databa de 1967, para ajustar el pago de remuneraciones al siguiente sistema: durante los primeros ciento treinta días de desempleo, el trabajador percibe salario en un 100% de lo que ganaba en forma ordinaria; en los siguientes ciento treinta días recibe sólo el 90% de dicho salario y con posterioridad únicamente se le otorga un salario compensatorio de dos *guilders* a la semana (ley promulgada el 22 de febrero de 1974). Gran Bretaña dictó una ley con fecha 27 de julio de 1972 que obliga a los patronos a dar avisos previos y justificados de desocupación, con períodos de una a cinco semanas y con pagos posteriores de dos a quince días de salario promedio, según los años de servicio de cada trabajador. Ha permitido asimismo la acción ante los tribunales cuando se estime no justificada la separación, al igual que el compromiso de readmisión al trabajo en caso de restauración de empleos. En Irlanda se instituyó un Fondo de Excedencia al cual obligadamente entregan los empleadores determinadas cotizaciones mensuales para el pago de prestaciones de desempleo o ayudas financieras a trabajadores desempleados que decidan cambiar el lugar de su residencia en busca de otras oportunidades de trabajo (ley número 21, promulgada el 18 de diciembre de 1967). Suecia ha establecido asistencia en efectivo a desocupados a través de una oficina de Mercado de Empleo como la llaman y que otorga este beneficio a los trabajadores aun cuando no se hubieren

afiliado a una caja de desempleo, por ser temporal su contratación (ley de fecha 5 de junio de 1973). Finalmente, en la URSS mediante Orden del Comité de Estado de Trabajo y Asuntos Sociales número 156, de fecha 26 de junio de 1979, se aprobó un programa de asistencia a trabajadores desempleados, con el objeto de proporcionarles ayuda económica temporal mientras se les encuentra ocupación; esta ayuda la determinan los comités ejecutivos de los soviets de diputados del pueblo, tanto en calidad como en tiempo; los comités a su vez determinan la distribución de la mano de obra desocupada conforme a los requerimientos de la economía nacional.

35. LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN

En su origen las agencias de colocaciones redujeron sus servicios al dictado de simples disposiciones dentro del campo de derecho político y del derecho administrativo, a veces ordenadas por las autoridades locales pero siempre bajo el control de funcionarios gubernamentales. Los abusos a que dieron margen las primeras agencias y oficinas de colocación a las que únicamente movía el afán de lucro, obligaron a los gobiernos a fiscalizarlas, en algunos casos, y en otros a establecerlas por su cuenta con carácter gratuito. En otros sistemas jurídicos se regulan solamente las relaciones surgidas al amparo de un contrato de trabajo en el que haya participado una agencia; y en unos cuantos tutela el legislador los derechos de los trabajadores para reducir el campo en el que pueda actuar la iniciativa privada en materia precontractual. La OIT desde la primera conferencia celebrada el año de 1919 y con posterioridad en los años de 1932 y 1933, formuló las primeras sugerencias para el control de las agencias privadas de colocación, pero ha sugerido multitud de recomendaciones que han tenido gran éxito como observaremos más adelante. El motivo de este cambio de actitud oficial ha sido la trascendencia económica-jurídica y socio-

lógica de la agencia de colocaciones, ante el creciente requerimiento de mano de obra, en especial la tecnificada. En las legislaciones de varios países la reglamentación de ellas ha quedado totalmente a cargo del Estado. Veamos algunos ejemplos tal y como lo hemos hecho en el tratamiento de otros temas concretos.

Bélgica controla las llamadas *agencias de trabajo* que atienden la colocación de los trabajadores desempleados, las cuales deben rendir informes mensuales de sus actividades al Consejo Nacional de Trabajo, con el objeto de que se distribuya la población laboral no ocupada, en aquellas regiones donde pueda dárseles empleo, ya sea por empresas privadas o por las autoridades locales. Para evitar en lo posible el desempleo se ha establecido al mismo tiempo la jubilación forzosa, lo cual ha permitido ofrecer ocupación a un mayor número de personas, aunque en la actualidad las pensiones gravitan sobre una reducida población activa, con alarmante aumento de cuotas debido a los altos índices de longevidad en este país (ley promulgada el 28 de junio de 1976). Dinamarca a su vez promulgó una ley (de fecha 28 de febrero de 1967), sobre colocación y seguro de desempleo y un año después creó las primeras agencias de colocación controladas por el Consejo Nacional del Trabajo y Asuntos Sociales, institución tripartita integrada con siete de los empresarios de mayor significación productiva y financiera, con sus respectivos suplentes y siete representantes de los trabajadores y sus suplentes, Consejo que a base de sugerencias y soluciones provisionales ha podido disminuir el desempleo debido al control desocupacional que tiene y a los informes permanentes que recibe sobre fuentes de trabajo, nuevas o vacantes.

España en decreto número 3090 de fecha 2 de noviembre de 1972, sobre políticas de empleo, colocación de trabajadores y promoción social, fijó necesidades cuantitativas y cualitativas de la mano de obra y elaboró un programa de conservación, utilización y orientación de los recursos humanos, destinado a prever el desempleo y reducir en lo posible sus efectos mediante una adecuada

planificación del desarrollo económico y social. En Gran Bretaña no era público el manejo de las agencias de colocación, sino privado, pero desde 1973 reguló por ley su funcionamiento y fueron impuestas restricciones en materia de cobro por servicios de cualquier naturaleza que realizaran (ley de fecha 18 de julio de 1973). La necesidad de que el Estado interviniera en ellas hizo que se modificara el criterio inicialmente sustentado y por nueva ley de doce de noviembre de 1975 han sido modificadas las concesiones que se habían otorgado hasta entonces, creándose además, al lado de las agencias privadas, las del Estado, éstas con carácter gratuito y nacional y desde luego con mayor éxito.

En Suecia la colocación es función pública y corresponde ejercerla a los comités departamentales de trabajo; los servicios son permanentes y se ajustan a la situación del empleo en el país, la cual se encuentra totalmente controlada, a grado tal, que casi no existen personas desempleadas, pues en forma permanente estos comités analizan la evolución probable del mercado de trabajo y atienden, como hemos indicado respecto al empleo, las necesidades de mano de obra y su distribución en el país (decreto número 246 de fecha 17 de mayo de 1968). La razón de que su régimen laboral sea similar en algunos aspectos al de los países socialistas, se comprueba con el análisis de dos de ellos pertenecientes a la órbita comunista, Bulgaria y la URSS. En el primero de estos países el Consejo de Ministros dictó recientemente la resolución número 120 de fecha 2 de septiembre de 1975, sobre utilización racional de la mano de obra excedente, como ellos llaman al desempleo, de lo cual se encargan los consejos populares regionales, quienes están obligados a la concentración o especialización de la producción, así como a la modernización y reconstrucción de las instalaciones industriales. Estos consejos a su vez tienen la función de racionalizar el trabajo de obreros y empleados en cada unidad productiva a fin de distribuir del modo más conveniente los recursos humanos para que no haya personas sin

ocupación o para que sean trasladados los desempleados a unidades donde puedan ser utilizados sus servicios. En la URSS se han creado agencias de colocación organizadas en forma distinta a la de los países occidentales de Europa, pues se les han adjudicado funciones que tienden a fortalecer la disciplina en el trabajo y a reducir los movimientos de la mano de obra al mínimo posible. Tales agencias están sujetas a un reglamento que permite información completa sobre necesidades de mano de obra, sobre vacantes o sobre problemas de colocación. Se encargan asimismo de familiarizar a la población sobre cuestiones de colocación y de prestar asistencia para elegir, a quien solicita trabajo, un empleo compatible con la actividad que desee realizar, acorde a la capacidad y calificaciones personales. Estas agencias participan en los planes de reclutamiento de mano de obra y en el traslado de población, en auxilio de los comités de los soviets locales de los diputados del pueblo, a quienes ayudan en la incorporación de los jóvenes egresados de los centros de capacitación y enseñanza concernientes a las actividades de producción colectiva (Orden del Comité del Estado de Trabajo número 361 de fecha 1º de diciembre de 1980, supervisada por el Consejo Central de Sindicatos).

En México al Servicio Nacional del Empleo se le han adjudicado las siguientes atribuciones: *a)* encauzar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos que les resulten más idóneos; *b)* autorizar y registrar, en su caso, el funcionamiento de agencias privadas que se dediquen a la colocación de trabajadores; *c)* vigilar que estas entidades privadas cumplan con las obligaciones que les impone la ley el reglamento respectivo; *d)* intervenir en la contratación de los nacionales que vayan a prestar servicios al extranjero, y *e)* proponer la celebración de convenios entre la Federación y las entidades federativas en materia de colocación de trabajadores (a. 539 de la Ley Federal del Trabajo).

Por el momento, en lo que atañe a la lucha contra el desempleo no se han encontrado soluciones definidas en ningún país. Cada uno ha intentado planes, programas, proyectos, pone en ejecución métodos o sistemas con los que considera que pueden ser resueltos los problemas que actualmente los agobian, y buscan afanosamente en períodos de crisis resolver las necesidades de ocupación mediante la creación de empresas, públicas o privadas, o a través de las obras públicas en que puedan aprovecharse los servicios de los desempleados. El fantasma social del desempleo se ha enseñoreado de la actividad económica y todos los planteamientos sociológicos no alcanzan a cubrir las soluciones que una población creciente exige; por esta razón ha llegado a constituir uno de los actuales retos de orden jurídico y político al cual se enfrentan todos los Estados modernos, desarrollados o no desarrollados. Los progresos han sido hasta ahora limitados pero lo que sí podemos asegurar es que el avance alcanzado en el servicio social del empleo, a más de firme y permanente, es la única salida que se tiene para auxiliar al trabajador en su enfrentamiento contra el hambre y la miseria.