

DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. LAS MEDIDAS de seguridad social ocupan actualmente en el mundo un lugar importante en la legislación moderna. Tratan de garantizar a la mayoría de la población trabajadora la elevación de su bienestar económico y social. En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que es uno de los documentos básicos de las Naciones Unidas, claramente se establece el derecho a un sistema de seguridad social en sus artículos 22, 23.1 y 25.1 como sigue:

Art. 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Art. 23.1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Art. 25.1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. Como es sabido, la seguridad social se inicia para proteger a los obreros de los riesgos de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

También se han utilizado extensamente las pensiones que aseguran una protección para el trabajador que ha llegado a una edad avanzada. El uso de técnicas de seguridad social para luchar contra el desempleo ha evolucionado más lentamente. Quizás esto se debe al hecho de que para que este riesgo afecte a muchos trabajadores se requiere, en primer lugar, de un desarrollo industrial importante y, en segundo lugar, que en dicho desarrollo se presenten depresiones económicas que ocasionen la desocupación en masa. En el Cuadro 1 puede observarse que el seguro de desempleo se desarrolla rápidamente a partir de los años treinta, durante la Gran Depresión, que afectó a los países industriales y se manifestó en un desempleo generalizado de tal magnitud, que no ha vuelto a tener paralelo.

3. Actualmente el riesgo del desempleo se cubre ya en los regímenes de seguridad social de casi la cuarta parte de los países del mundo con el fin de compensar la pérdida parcial o total de los salarios de un trabajador, es decir, para proporcionar los ingresos vitales para su subsistencia y la de su familia en casos de desocupación. En 1955 se contaba con 22 regímenes nacionales que, con diferencias en cuanto al campo de su aplicación y en relación con sus modalidades, abonaban a los desempleados prestaciones o subsidios de desempleo. Quince de estos regímenes eran de seguro obligatorio (es decir, el Estado, con arreglo a las leyes, exige que ciertas categorías de personas se aseguren obligatoriamente y que se abonen cotizaciones regularmente por su cuenta); tres eran de seguro facultativo, que son aquellos en los que, determinadas las personas que pueden acogerse al seguro, los interesados crean libremente sus cajas sin aguardar orden o iniciativa alguna del Estado; y en los otros cuatro se abonaban subsidios para ayudar a los desempleados, de acuerdo con la necesidad de ayuda, en el momento en que el desempleo se producía sin establecer cotizaciones en función de los riesgos contingentes.

Cuadro 1. Regímenes nacionales de desempleo en 1955

(Año de adopción de la ley en vigor y número de trabajadores asegurados en 1955)

<i>Seguro Obligatorio</i>		<i>Seguro Facultativo</i>		<i>Regímenes que no Dependen del Seguro</i>	
Alemania	1927 (11.535,000)	Dinamarca	1933 (651,000)	Nueva Zelandia	1938 (n.d)
Estados Unidos	1935 (35.500,000)	Finlandia	1934 (129,000)	Luxemburgo	1945 (n.d)
Italia	1935 (3.251,000)	Suecia	1934 (1.143,000)	Australia	1947 (n.d)
Noruega	1938 (740,000)			Francia	1951 (n.d)
Bélgica	1945 (2.075,000)				
Reino Unido	1946 (19.400,000)				
Unión Sudafricana	1946 (585,000)				
Japón	1948 (7.197,000)				
Austria	1949 (1.386,000)				
Países Bajos	1949 (n.d)				
Suiza	1951 (613,000)				
Irlanda	1952 (512,000)				
Yugoslavia	1952 (2.034,000)				
Grecia	1954 (n.d)				
Canadá	1955 (3.278,000)				

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo. *Los Sistemas de Seguro de Desempleo* (Ginebra, 1955) y E.E.UU., *The Labor Market and Employment Security* February, 1955).

Por el número de trabajadores cubiertos, el lugar más importante le corresponde a Estados Unidos, que en 1938 cubría a 19.9 millones (36% de la fuerza de trabajo) y en 1954 a 35.4 millones (55% de la fuerza de trabajo). Los beneficios semanales medios por desocupación total se han elevado de Dls. 10.56 en 1940 a Dls. 24.93 en 1954. En este último año de reajuste económico en Estados Unidos, 6.6 millones de beneficiarios recibieron pagos por un total de Dls. 2,027 millones que contribuyeron a mantener el ingreso disponible de los grupos asalariados. A pesar de ello, el seguro de desempleo apenas puede significar un aporte relativamente pequeño para aliviar los perjuicios económicos de la depresión. El problema de abolir o de reducir el desempleo requiere de medidas nacionales como lo fueron las establecidas en la Ley de Ocupación Plena emitida por el Congreso Norteamericano en 1946.

4. Antes de la Revolución mexicana, no existía una legislación definida que protegiera el interés de los trabajadores. Fue hasta la promulgación de la Constitución de 1917 cuando en la fracción XXIX del Art. 123 se

estatuyó que: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos." Basados en este mandato constitucional la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial del 19 de enero de 1943, establece como obligatorios: I. El seguro sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; II. El seguro sobre enfermedades no profesionales y maternidad; III. El seguro sobre invalidez, vejez y muerte y IV. El seguro sobre cesantía involuntaria en edad avanzada. Este último consta en el capítulo V, Art. 72, de la Ley del Seguro Social, que a la letra establece:

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

En realidad, debido a la limitación referente al pago de 500 cotizaciones semanales, que equivale a una afiliación al seguro por casi 10 años, así como a la limitación señalada respecto a la edad del asegurado (debe haber cumplido 60 años), el seguro de desempleo en México tiene una aplicación muy limitada. La limitada aplicación derivada del requisito de edad puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Población total de México por edades

Grupos de Edades	Núm. de habitantes	
	Censo de 1950	
De 0 a 19 años	13 386 659	51.9
De 20 a 39 años	7 297 874	28.3
De 40 a 59 años	3 639 459	14.1
De 60 años y más	1 467 025	5.7
Total	25 791 017	100.0

De aplicarse a toda la población que hubiese cumplido 60 años, cubriría en 1950 a 1 467 025 habitantes o sea al 5.7% de la población total.

Sin embargo sólo una parte serían obreros y empleados susceptibles de acogerse al seguro de desempleo. Como se estima que en el grupo de 60 años y más, la población ocupada en 1950 representó el 52.7% y considerando que dentro de ésta se guardara la misma proporción de trabajadores asalariados (obreros y empleados) que en la fuerza de trabajo total, habría 357 955 personas susceptibles de acogerse al seguro de desempleo o sea apenas el 9.3% de la población asalariada.

Cuadro 3. Fuerza de Trabajo en México

(Censo de 1950)

	Total	8 272 093	100.0
Obreros		2 947 344	46.3 { 35.6 10.7
Empleados		883 799	
Patrones o Empresarios		68 402	0.8
Trabajan por su cuenta		3 398 505	41.1
Ayudan a la familia sin retribución		974 043	11.8

5. Según las cifras del Censo de 1950, los desocupados fueron 105 177 o sea el 1.3% de la fuerza de trabajo. Estos totales se descomponían en 32 030 desocupados hasta por 12 semanas —0.4% de la fuerza de trabajo— que pueden considerarse como un margen de desocupación friccional perfectamente normal y compatible con una economía de ocupación plena. De éstos el 43% se localizaban en la industria, como se ve en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Desocupados en México

(Censo de 1950)

	Total	%	Hasta por 12 semanas	%	Por 13 sema- nas o más	%
Agricultura	40 382	38	5 424	17	34 958	48
Industria	29 176	28	13 738	43	15 438	21
Comercio	6 251	6	1 957	6	4 294	6
Transportes	4 099	4	1 934	6	2 165	3
Servicios	8 864	8	3 205	10	5 659	8
Actividades insuficiente- mente especificadas	16 405	16	5 772	18	10 633	14
Total	105 177	100	32 030	100	73 147	100

Por el contrario, de los 73 147 trabajadores que estuvieron desocupados por 13 semanas o más, el 50% se localizaban en la agricultura. Si se excluye la desocupación fraccional del cómputo de desocupados, la estructura ocupacional de México en 1950 aparecería como se indica en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Estructura ocupacional de México

(Censo de 1950)

	Absolutos	Relativos	
(1) Población total	25 791 017	100.00	
(2) Económicamente activa	8 345 240	32.36	100.00
Hombres	7 207 594	27.95	86.37
Mujeres	1 137 646	4.41	13.63
(3) Fuerza de trabajo	8 272 093	32.07	99.12
Agricultura	4 823 901	18.70	57.80
Industrias	1 319 163	5.11	15.81

Extractivas	97 143	0.37	1.17
Transformación	972 542	3.77	11.65
Construcción	224 512	0.87	2.69
Electricidad	24 966	0.10	0.30
Comercio	684 092	2.65	8.20
Transportes	210 592	0.82	2.52
Servicios	879 379	3.41	10.54
No determinados	354 966	1.38	4.25
DESOCUPADOS	73 147	0.29	0.88
(4) Económicamente inactiva	17 445 777	67.64	100.00
Hombres	979 861	3.80	5.62
Mujeres	7 571 517	29.36	43.40
Menores de 12 años	8 894 399	34.48	50.98

En resumen, la desocupación industrial en masa que es susceptible de protegerse en nuestro país con medidas de seguridad social es muy limitada en conjunto, aunque puede ser importante para grupos específicos de trabajadores, como los de la industria textil. Debido a su escasa importancia en el plano nacional, podría extenderse la cobertura contra este riesgo a toda la población industrial sin limitaciones en cuanto a la edad. A este respecto, conviene recordar que los patrones tienen la obligación legal —y es una práctica generalizada— de indemnizar con tres meses (o sea el equivalente a 12 semanas de desocupación) a todo trabajador que sea despedido sin causa justificada (Art. 123, fracción XXII). Esta suma global mitiga las consecuencias de la pérdida de empleo, y puede ampliarse en algunos casos, según el número de años trabajados en la empresa. Este sistema opera, en la práctica, como un seguro de desempleo temporal.

6. El problema de la desocupación abierta en México no es tan grave como el de la subocupación que surge a consecuencia de una oferta limitada de otros recursos de producción que son complemento indispensable de la mano de obra disponible. La fuerza de trabajo asalariada resulta excesiva en relación con la superficie de tierras cultivables y al volumen de capitales disponibles. El resultado se manifiesta en la emigración de trabajadores agrícolas (braceros) y en la subocupación, es decir, en empleos de muy baja productividad y remuneración. Por ello, la seguridad social

en México se establece como un derecho público, de observancia obligatoria, que asegura a la población trabajadora una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la conservación de la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida para el trabajador y su familia y el trabajo adecuado y seguro.

7. Una primera aproximación al problema de la subocupación en México consiste en considerar que, si bien la mayoría de los trabajadores ejercen una actividad remunerada, lo cierto es que buena parte de ellos sólo pueden hallar trabajo durante parte de la jornada y la subocupación surge como la diferencia entre los ocupados por jornadas parciales y los empleados a jornada completa. Según el censo de 1950 sólo 6 057 658 personas habían trabajado la jornada completa en la semana anterior al censo, lo que significa que 2 214 435 personas estuvieron subocupadas. Por lo tanto, la subocupación, así definida, representó en 1950 una cuarta parte (26.8%) de la fuerza de trabajo (8 272 093). Esto explica que, en general, el rendimiento y remuneración *per cápita* sean muy inferiores a lo que podrían ser si la mano de obra estuviese empleada a jornada completa. Aunque el subempleo tenga a veces carácter estacional, su tendencia general es a hacerse crónico.¹

8. La Ley Mexicana del Seguro Social acepta el principio de que el seguro debe aplicarse a todos los asalariados cualquiera que sea su jornada de trabajo o su profesión. Está proyectada, en consecuencia, sobre la base de que el sistema finalmente abarque a todos los trabajadores; pero se ha establecido en el salario un límite máximo de aseguramiento que fue originalmente de 12 pesos diarios y se ha elevado a \$ 26 y \$ 50 posteriormente. Analizando a los trabajadores asalariados (obreros y empleados) dentro de la fuerza de trabajo y de acuerdo con grupos de ingresos mensuales, obtendremos una cifra de trabajadores bajo los diferentes grupos de salario susceptibles de aseguramiento.

¹ Para mayores detalles respecto a estos problemas en México y su conexión con medidas que pueden adoptarse en materia de política financiera y de inversiones nacionales, ver A. NAVARRETE, "Productividad, ocupación y desocupación en México 1940-1956"; *El Trimestre Económico* (México, 1956), pp. 415-423.

Cuadro 6. Trabajadores Asalariados por Grupos de Ingresos Mensuales
(Censo de 1950)

Ingreso Mensual (en pesos)	Agricultura	Industria	Demás Actividades	Total	Rela- tivos
De 1 a 199	1 248 667	457 777	742 415	2 448 859	63.9
200 a 399	160 547	384 651	474 506	1 019 704	26.6
400 a 599	15 804	73 269	120 025	209 098	5.5
600 a 799	2 359	24 208	45 531	72 998	1.9
800 a 999	1 263	9 535	18 875	29 673	.8
1 000 a 1 500	846	8 380	19 553	28 779	.7
1 500 a más	509	7 034	14 489	22 032	.6
Total de obreros y empleados	1 430 895	964 854	1 435 394	3 831 143	100.0
Relativos	37.3	25.2	37.5	100.0	

Considerando que en 1950 el límite superior de salario asegurable fue de \$ 26.40 diarios, equivalente a un ingreso mensual de 792 pesos mensuales o sea hasta el grupo de ingreso de 799 pesos, resulta que aproximadamente 3 750 659 obreros y empleados en 1950 tenían salarios asegurables, o sea el 97.9% del total de asalariados.

9. El seguro social se establece en México en 1943 y en 1944 tiene ya 137 000 asegurados en el Distrito Federal. A partir de entonces se amplía ininterrumpidamente en Tlaxcala, Puebla, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Veracruz y el Estado de México, cubriendo únicamente a los trabajadores urbanos. En 1950 el número de asegurados es de 375 000, que representa el 9.8% del total de obreros y empleados (3 831 143) y el 38.9% respecto al total de los trabajadores en la industria (964 854).

10. Con los datos anteriores puede hacerse un cálculo aproximado del margen de expansión que le quedaba por cubrir al seguro social en México en 1950.

Cuadro 7. Déficit de Seguridad Social en 1950
(Asalariados con ingreso medio mensual hasta 799 pesos)

Agricultura	1 428 277	38%
Industria	939 905	25%
Demás actividades	1 382 477	37%
	<hr/>	<hr/>
Total de asalariados asegurable	3 750 659	100%
Asegurados urbanos	375 000	10%
Déficit respecto al total de asalariados asegurable	3 375 659	90%
Déficit respecto a los asalariados en la industria	564 905	60%

FUENTE: Censo 1950 y cuadros anteriores.

11. De 1950 a 1957 el Seguro Social realiza un gran avance hasta alcanzar en este último año un total de asegurados de 748 000, que representan el 17% de la población asalariada (obreros y empleados), estimada en 4 402 000, y el 57.6% respecto a los que trabajan en la industria, estimados en 1 299 389.

Cuadro 8. Avance del Seguro Social y Fuerza de Trabajo en 1950 y 1957
(Habitantes)

	1950	1957
(1) Asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social	375 000	748 000
(2) Obreros y empleados	3 831 143	4 402 000
(3) Asalariados en la industria	964 854	1 299 389
(4) Asegurados del I.M.S.S. respecto al total de asalariados en la industria	38.9%	57.6%
(5) Asegurados del I.M.S.S. respecto al total de obreros y empleados	9.8%	17.0%

FUENTE: Censo 1950, Seguro Social y Dirección de Investigaciones Económicas de Nacional Financiera, S. A.

12. Las tareas del Instituto Mexicano del Seguro Social, inicialmente limitadas a los asalariados urbanos, se ampliaron en 1954 a los asalariados rurales. En 1955 había ya 13 000 de ellos asegurados en Sonora, y en 1957 montaban a 44 000 que residían en Sonora, Chihuahua, Chiapas y Durango. A los asalariados cubiertos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, habría que agregar que en México los trabajadores petroleros, ferrocarrileros y empleados del Gobierno Federal se encuentran cubiertos de diversos riesgos por otros sistemas propios.

Cuadro 9. Trabajadores Asalariados en México Protegidos por Sistemas de Seguridad Social en 1957

(Habitantes)

	I.M. del S.S.	Otros sistemas	Total
Asegurados	748 000	—	748 000
Ferrocarrileros	—	86 292	86 292
Petroleros	—	44 429	44 429
Empleados del Gob. Fed.	—	240 924	240 924
Total	748 000	371 645	1 119 645

13. Del análisis de los datos anteriores se desprenden varias conclusiones y recomendaciones:

a) La desocupación y la subocupación son riesgos de carácter económico que limitan la industrialización de México y los programas de justicia social de la Revolución Mexicana, al destruir la base económica constituida por un salario suficiente.

b) Aunque la desocupación en México no es un problema tan grave como lo es la subocupación, se ha alcanzado un volumen alto de empleo industrial y asalariado que requiere la extensión del seguro de desempleo a los demás grupos de obreros y empleados menores de 60 años, y deben mejorarse los registros oficiales para distinguir entre el desempleo real y el paro voluntario.

c) El mayor servicio que la sociedad puede prestar al desempleado o al subocupado es procurarle un trabajo suficientemente remunerado, y no

abonarle un subsidio de desempleo o subocupación. El combate del desempleo y de la subocupación exige por lo tanto dar vigencia a la fracción XXV del Art. 123 Constitucional mediante el establecimiento de un Servicio Nacional Obligatorio de Empleo que establezca la utilización planeada de la mano de obra a fin de ajustar la oferta a la demanda. Dicho Servicio Nacional debe, asimismo, incrementar la enseñanza técnica y profesional para elevar la productividad del trabajo. Esta mejoría en la productividad del trabajo puede promoverse a través de: i) Cursos de perfeccionamiento y readaptación en centros de entrenamiento para trabajadores no calificados; ii) cursos especiales para mujeres desocupadas; iii) reaprendizaje en empleos particulares y iv) centros especiales para la formación y reentrenamiento de jóvenes.

d) Estos servicios eficientes de empleo y de readaptación para el desempeño de trabajos de mayor productividad pueden alentarse también por medio de la ampliación de cursos de capacitación o de un seguro de aprendizaje a través de los sindicatos obreros y las asociaciones de productores, pagando un mínimo de subsistencia a individuos que comprueben ser trabajadores deseosos de aprender por períodos de 3 a 12 meses oficios especializados (industria textil, de la construcción, transportes, calzado, etc.) con aportaciones tripartitas de sindicatos, patrones y gobierno.

e) La expansión de los sistemas de seguridad social en México para combatir, además de los riesgos ya establecidos, los del desempleo y la subocupación, exige una fórmula de financiamiento que, considerando en conjunto una proporción del ingreso nacional para fines de seguridad social, fije las cuotas específicas y recaude los fondos necesarios a través del sistema impositivo. Mucho podría hacerse en México si se asignara para la consolidación y expansión de la seguridad social el 1% o el 1½% del ingreso nacional, que equivaldría aproximadamente a 1 000 o 1 500 millones de pesos anuales.

f) Finalmente, los seguros de desocupación y subocupación no constituyen soluciones capaces de resolver los problemas de desempleo y subocupación en ningún país. Estos regímenes de seguridad social sólo compensan en parte a los asalariados por la pérdida de sus ingresos normales o potenciales. Sin embargo, para que un sistema de prestaciones de desempleo y subocupación funcione con éxito, tanto desde el punto de vista administrativo como del de financiamiento, debe ir necesariamente acompañado de una organización eficaz para la colocación de los desempleados y subocupados, como se sugiere anteriormente, así como de medidas económi-

cas positivas en el campo fiscal, financiero y de inversiones que eviten el desempleo generalizado y reduzcan la subocupación. Este doble propósito —elevar la productividad sin caer en la desocupación— sólo es posible lograrlo mediante un programa coordinado y equilibrado de desarrollo económico nacional.