

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXI

EPOCA III

Núms. 74 y 75

MARZO-JUNIO

1972

MEXICO, D.F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.

ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

RELACIONES ENTRE LAS POLITICAS DEL EMPLEO, EL DESEMPLEO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL

CONTENIDO

	<u>Pág.</u>
NOTA PRELIMINAR	151
INTRODUCCION	152
CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES ACERCA DEL EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO	156
Consideraciones generales. Los conceptos de empleo, desempleo y sub- empleo. Los conceptos operativos del desempleo y del subempleo.	
CAPÍTULO II. EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO EN MEXICO, CEN- TROAMERICA Y PANAMA	167
La población económicamente activa en México. La absorción de mano de obra en la industria de la transformación. El sector del comercio. Movilidad de la mano de obra. El desempleo abierto. Nivel general de desempleo en diversos países. Datos relativos a los buscadores de trabajo. Grupos de que se compone. Cuadros. El subempleo. Su clasificación. Información estadística. Criterios para estimar el subempleo en el área centroamericana y Panamá. Sector de servicios. Cuadros.	
CAPÍTULO III. LA PROBLEMÁTICA DEL SUBEMPLEO Y DESEMPLEO Y LOS MECANISMOS DE VIAS DE SOLUCION	224
Introducción. Examen de algunas causas del desempleo y el subempleo. Política agraria mexicana. Distribución de la mano de obra.	
Las posibilidades de ocupación en Centroamérica y Panamá.	
Consideraciones sobre aspectos educativos de los recursos humanos en México. Población de 15 años y más por nivel de instrucción. Intervención de los sindicatos en relación con los contratos de trabajadores en la indus- tria. El servicio público del empleo en México. Experiencias de la Bolsa Federal del Trabajo.	
CAPÍTULO IV. EL MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXI- CO, CENTROAMERICA Y PANAMA	248
Las constituciones. Las codificaciones del trabajo. La política social agraria. La seguridad social.	
CAPÍTULO V. POLITICAS DE EMPLEO Y SU INTEGRACION CON LA SE- GURIDAD SOCIAL	275
El pleno empleo. La capacitación. La planeación de las inversiones públi- cas. La política fiscal. El empleo de tecnologías. La participación de los sectores públicos y privados en la elaboración y ejecución de las políticas. Los consejos de recursos humanos. El aspecto de los salarios. El sector agrícola. Relación e integración de la política de pleno empleo y la segu- ridad social. El seguro social en el campo. La seguridad social como gene- radora de ocupación. El desempleo estacionario o cíclico. La asistencia y la beneficencia públicas. La formación profesional. Los jóvenes y el empleo. Los contratos colectivos. Los regímenes de seguridad social y las políticas de empleo con el programa del empleo de la OIT.	
CONSIDERACIONES GENERALES	301
BIBLIOGRAFIA	321
INFORME Y CONSIDERACIONES FINALES	325
RELACION DE PARTICIPANTES	333

MESA REDONDA OIT-CISS-AISS

**RELACIONES ENTRE LAS POLITICAS DEL EMPLEO,
EL DESEMPLEO Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

6 - 11 DICIEMBRE 1971

México, D.F.

INFORME Y CONSIDERACIONES FINALES

En la Mesa Redonda OIT-CISS sobre Seguridad Social y Recursos Humanos, realizada en México en 1969, se recomendó que, en virtud del interés suscitado por los temas presentados y al advertir la insuficiencia de los estudios pertinentes, se continuara con este análisis, esta vez orientado a las relaciones entre la seguridad social, las políticas de empleo y la situación del desempleo en los países de América.

Esta recomendación motivó a la Oficina Internacional del Trabajo y al Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social la continuación de estas investigaciones, a las que se incorporó la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Estas tres organizaciones convocaron a una Mesa Redonda que, sobre el tema "Relaciones entre las Políticas del Empleo, el Desempleo y la Seguridad Social", se efectuó del 6 al 11 de diciembre de 1971, en la sede del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, en la ciudad de México.

Los organismos convocantes invitaron a participar en este evento a expertos de reconocida competencia técnica en relación con los temas en estudio.

La Oficina Internacional del Trabajo, el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, extendieron su invitación a diversos organismos internacionales vinculados con este campo. Es así como concurrieron representantes de la Organización de Estados Americanos, de la Organización Panamericana de la Salud, de la Comisión Económica para América Latina, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores, de la Central Latinoamericana de Trabajadores y de la Asociación de Industriales Latinoamericanos. Asimismo asistieron observadores del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En la ceremonia de inauguración, presidida por el Dr. Gastón Novelo, Secretario General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, hiciera uso de la palabra los representantes de los organismos

convocantes: Sr. Antonio Venturelli Eade, Director de la Oficina de la OIT en México; Dr. Ricardo Moles, Asesor Técnico de la AISS, y Dr. Gastón Novelo, Secretario General del CPISS.

A nombre del Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Lic. Carlos Gálvez Betancourt, el Secretario General del CPISS inauguró los trabajos de esta Mesa Redonda.

De conformidad con las Normas de Procedimientos adoptadas para la Reunión, se procedió a la elección de un Director de Debates y de un Director Alterno, cargos que recayeron en el Dr. José Antonio Tijerino Medrano y en el Dr. Germán Rodríguez Espinosa. Asimismo se acordó que los ponentes, Dr. Alfredo Mallet, Dr. Ricardo Moles y Lic. Cuauhtémoc López Sánchez, fueran los Relatores.

La Oficina Internacional del Trabajo, la Asociación Internacional de la Seguridad Social y el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, presentaron, respectivamente, tres documentos que sirvieron de base para la discusión de la Mesa Redonda.

El documento de la OIT sobre "Empleo, Desempleo y Prestaciones por Desempleo", contiene los resultados de la investigación practicada por la OIT en particular en los países del Grupo Andino y contó para su preparación con la colaboración del Sr. Patricio Novoa y del Sr. Eduardo Miranda Salas. El Servicio de Seguridad Social de la OIT preparó el esquema para la investigación y tuvo a su cargo la estructura y orientación general para el informe, así como la elaboración del texto final.

Este documento contiene un análisis sobre el problema del desempleo, las prestaciones al término de la relación de trabajo y consideraciones acerca de la falta de desarrollo del seguro de desempleo en América Latina. Presenta un análisis de las prestaciones por desempleo y aquellas por término de la relación laboral, considera la compatibilidad entre el goce de la pensión y el empleo, así como la actitud de los pensionados ante el trabajo.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social preparó un informe provisional sobre "Consideraciones Preliminares para una Investigación Analítica sobre las Relaciones entre Empleo, Desempleo y Seguridad Social".

Este documento contiene un capítulo de carácter introductorio sobre los problemas del empleo, desempleo y subempleo en relación con la seguridad social; analiza las disposiciones legislativas sobre compatibilidad o incompatibilidad entre jubilación o pensión y empleo; estudia la posibilidad de un análisis estadístico sobre la compatibilidad entre prestación y empleo; se refiere a los procedimientos relacionados con las disposiciones sobre compatibilidad e incompatibilidad, y analiza las disposiciones sobre prestaciones relacionadas con el desempleo, la situación existente en ma-

teria de servicios de empleos, y finalmente, presenta algunas consideraciones relativas a las necesidades estadísticas y técnicas en estos campos.

El documento del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social sobre "Relaciones entre las Políticas del Empleo, el Desempleo y la Seguridad Social", se refiere al área integrada por México, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá y fue elaborado con los datos proporcionados por las instituciones de seguridad social, los ministerios del trabajo y otras organizaciones interesadas de los países mencionados. Se contó con la colaboración del Departamento de Asuntos Internacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Este estudio, basado en informaciones estadísticas, comprende consideraciones acerca del empleo, desempleo y subempleo, los conceptos operativos de los mismos, expone esta problemática y los posibles mecanismos de solución. Analiza las disposiciones legales aplicables, en relación con la integración de políticas de empleo con la seguridad social; se consideran los diferentes medios operativos y técnicos en que se fundan las relaciones examinadas, incluyendo las estrategias a corto y largo plazo para atenuar los efectos del desempleo.

Examina la interrelación de la seguridad social con las políticas de empleo y las instituciones de protección social; la contratación colectiva y la intervención de las organizaciones profesionales con relación al problema del desempleo, tomando en consideración la norma internacional sobre estas materias.

La ponencia fue completada con anexos relativos a las edades de admisión y de retiro al trabajo, que contienen diversos ejemplos de legislación mexicana en la que se hace extensivo el otorgamiento de prestaciones posteriores al término de la relación laboral.

Los documentos base para la discusión fueron presentados por los doctores Alfredo Mallet, del Servicio de Seguridad Social de la OIT; Ricardo Moles, Asesor Técnico de la AISS, y el Lic. Cuauhtémoc López Sánchez, del CPISS.

Para su examen en las sesiones de trabajo se adoptó el siguiente Guión de Debates:

1. Prestaciones por término de la relación laboral.
 - a) Análisis de su aspecto protector;
 - b) Posibles efectos sobre el empleo.
2. La política del empleo: los servicios del empleo, la formación profesional y la factibilidad de la creación o extensión del seguro de desempleo en países de América Latina.
3. Participación de la seguridad social en la solución del problema del desempleo.

4. Análisis de las razones que motivan la presencia de pensionados en el campo laboral.
5. Efectos sobre el empleo, de la compatibilidad entre el goce de una remuneración debida a una actividad por cuenta ajena y el goce de una pensión.

Los documentos de trabajo motivaron un amplio debate entre los participantes, que se resume en los conceptos básicos siguientes:

1) Se comprueba que en los países de América Latina existen numerosas disposiciones que establecen el derecho a indemnizaciones al término de la relación laboral.

Se ha señalado el origen contractual de la mayoría de estas prestaciones y de otras medidas de protección social con fines análogos que han tenido un desarrollo a través de las convenciones colectivas de trabajo, en muchos casos con anterioridad a otros sistemas positivos vigentes.

Por lo general, el pago de las indemnizaciones está a cargo directo del empleador. El fundamento doctrinario de las indemnizaciones, así como el objetivo y la función que se les atribuye, varían de una a otra legislación. Se advierten, entre otros, los propósitos de asegurar la estabilidad en el empleo, de reparar el daño causado por un despido injusto, de bonificar o compensar por el número de años de servicios en una empresa.

2) El debate puso de manifiesto que el grado de eficacia de estas indemnizaciones para los distintos propósitos que se les atribuye varía de uno a otro sistema. Además, fueron señalados ciertos inconvenientes de determinados sistemas de indemnización. Así, en algunos casos podrían obstaculizar el aumento de salarios de los trabajadores que van acumulando años de servicios, e incluso, provocar anticipadamente su despido.

3) La experiencia de diversos países mencionados en el debate indica que el pago de las indemnizaciones provoca litigios entre empleadores y trabajadores. Este hecho, a su vez, suele originar serias demoras en la percepción de la prestación por los interesados e incluso una grave reducción de la cuantía debida.

4) En relación con una política de estímulo a la creación de empleos, se han mencionado los efectos positivos que en ciertos casos pueden producirse por la inversión de las indemnizaciones para fines de vivienda u otros. Se mencionó, también, que algunos de los sistemas de indemnización señalados pueden llegar a surtir efectos contrarios a los objetivos de dicha política. Estos resultados se producirían a causa de las sumas, a veces considerables, que un empleador debe pagar de una sola vez o en fechas imprevisibles, lo cual podría tener una incidencia restrictiva en la expansión de la oferta de trabajo.

Aunque se proporcionaron informaciones basadas en la experiencia de algunos países latinoamericanos, se comprobó que no se ha llegado a cuantificar los efectos mencionados, ni se conocen estimaciones de la magnitud de los mismos.

5) Se confirmaron las observaciones y consideraciones formuladas en la Reunión de la Mesa Redonda sobre Seguridad Social y Recursos Humanos (1969). En especial se reiteró que, entre los elementos para la aplicación de una apropiada política del empleo, revisten una gran importancia los servicios de formación profesional y los servicios del empleo.

6) Se observa que desde la mencionada Reunión, algunos países de América Latina muestran progresos en sus actividades de formación profesional y en la extensión de sus servicios de empleo y oficinas de colocación, aunque en general, todos los servicios mencionados siguen siendo insuficientes en la mayoría de los países.

7) Se aprecia que el desarrollo de los servicios de empleo y oficinas de colocación, no sólo no satisface adecuadamente sus finalidades específicas, sino que no permitiría el funcionamiento de un seguro de desempleo en forma racional y sobre bases técnicamente apropiadas.

8) Se reconoce la conveniencia de la participación de los sectores de trabajadores y de empleadores en el funcionamiento de los servicios de empleo. Asimismo se considera conveniente una adecuada coordinación de los mismos con otros servicios de empleo sindicales, o profesionales sin fines de lucro, en aquellos casos en que estos últimos cumplan una función eficiente en cuanto a la atención de la oferta y la demanda de trabajo.

9) A fin de satisfacer las necesidades regionales en materia de empleo, resulta conveniente contemplar medidas que faciliten la movilidad de los trabajadores, a cuyo efecto se destaca el papel de la seguridad social en lo concerniente a la conservación de los derechos a las prestaciones o la extensión de estas últimas a las categorías o regiones aún no incluidas en su campo de aplicación, en la medida en que las posibilidades económicas lo permitan.

10) Se enfatiza sobre la necesidad de reconocer prioridad a las medidas para prevenir o remediar el desempleo, complementadas, a su vez, con disposiciones tendientes a compensar la pérdida del salario o de los ingresos del trabajador mediante el seguro de desempleo u otras formas adecuadas de protección social.

11) Se considera que en los programas nacionales de educación, se debe dar particular importancia a la capacitación para el trabajo.

12) Se estima que los sistemas de seguridad social pueden ejercer una mayor o menor influencia sobre la situación del empleo y del desempleo, que se realiza principalmente a través de: la inversión de sus reservas; las características de los regímenes de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes; los sistemas de asignaciones familiares; los servicios de protección de la salud y de rehabilitación, y los programas de capacitación.

13) Se comprueba que, según los países, una cierta proporción de los pensionados se encuentra trabajando. Son diversas las causas de esta situación, pero en el mayor número de casos se originan en la insuficiente cuantía de las pensiones.

14) Se reconoce que en ocasiones el reingreso de los pensionados al campo laboral obedece a factores subjetivos consistentes en el deseo de no permanecer inactivos.

15) El análisis de la legislación de algunos países revela que excepcionalmente se prohíbe el trabajo a los pensionados y en otros casos se permite en mayor o menor medida.

16) Se observa que el otorgamiento de pensiones a una edad prematura, aparte de no responder a una verdadera necesidad social, representa en algunos países un factor de significación de la presencia de los pensionados en el empleo.

CONSIDERACIONES FINALES

Como resultado de los debates efectuados se llegó a las siguientes consideraciones finales:

1. Las prestaciones por término de la relación laboral satisfacen una importante función social, especialmente en los países en que no existe un seguro de desempleo o donde ciertas categorías de trabajadores aún no están protegidas por un seguro de pensiones.

2. Se ha considerado conveniente prever un replanteamiento de las prestaciones por término de la relación laboral, que en algunos casos se encuentran todavía incluidas en ordenamientos legislativos que han respondido a fundamentaciones actualmente superadas por un mayor avance de la legislación social. Se trataría de encuadrar estas prestaciones no sólo en un marco de mayor eficacia real para los trabajadores, sino también adaptarlas a una mayor justificación social. Asimismo, se ha comprobado la necesidad de vincular el otorgamiento de dichas indemnizaciones

con las prestaciones de la seguridad social, teniendo en cuenta que se debe dar prelación a una protección de carácter permanente.

3. Entre los medios para evitar los inconvenientes observados en la aplicación de las disposiciones en materia de indemnizaciones, se ha señalado la constitución de sistemas de compensación mediante cotizaciones de los empleadores.

Junto con garantizar el pago pronto y completo de la indemnización, tal sistema establecería una conveniente solidaridad entre los empleadores, permitiría mejorar la relación trabajador-empleador y eliminaría los inconvenientes que puedan conducir a un desaliento de la política de promoción del empleo.

No obstante, el sistema no debería excluir la responsabilidad directa del empleador por despido sin justa causa, en aquellos casos en que tal indemnización esté prevista en la legislación.

4. En los casos en que se instituyan estas indemnizaciones, debería tenerse presente no sólo su eficacia para los fines que le son propios, sino su posible efecto sobre la situación del empleo.

5. Se reconoció la importancia de efectuar estudios y organizar, a tales efectos, las fuentes adecuadas de recopilación y análisis de datos sobre la base de estadísticas, informaciones y métodos de investigación que permitan evaluar los efectos sociales y económicos que se atribuyan a esta clase de indemnizaciones, dentro de la modalidad de cada país.

6. Se reitera la necesidad de iniciar o intensificar actividades de capacitación profesional en forma práctica, masiva, efectiva y oportuna, en concordancia con las necesidades del desarrollo económico, propias de cada país.

7. Se confirma la conveniencia de desarrollar los servicios de empleo y extender las oficinas de colocación que constituyen condiciones previas para el funcionamiento del seguro de desempleo.

8. Se estima que, la falta de expansión del seguro de desempleo en los países de América Latina se explica por un complejo de causas, entre las que se han mencionado: las características de las estructuras económicas y demás factores que determinan una muy elevada tasa de desempleo y subempleo; las modalidades de la fuerza de trabajo; las dificultades para definir y configurar la real condición de desempleado; el ya aludido limitado desarrollo de los servicios de colocación y la insuficiente formación profesional de grandes masas de trabajadores.

9. Se propicia la aplicación de las recomendaciones de la OIT sobre

el servicio del empleo y sobre formación profesional, así como la ratificación del Convenio Núm. 88 sobre el servicio del empleo.

10. Se reitera el punto pertinente de las Consideraciones Finales de la Mesa Redonda sobre Seguridad Social y Recursos Humanos (1969), en cuanto se refiere a la contribución efectiva de la inversión de las reservas de las instituciones de seguridad social en los programas de desarrollo económico y en la promoción del empleo.

11. Las normas que aseguran la conservación de derechos y que establecen seguros adicionales, voluntarios y facultativos, contribuyen en cierta medida a la protección del trabajador desempleado y sus dependientes.

12. Las normas de seguridad social no deben impedir a los pensionados continuar en actividad, aunque se considera admisible que las legislaciones nacionales señalen las condiciones al respecto.

13. La incompatibilidad entre el goce de pensión y la ganancia de un salario puede provocar el desplazamiento de los pensionados de la actividad y así abrir oportunidades de empleo a los más jóvenes. Esta política sólo podría aceptarse si la cuantía de las pensiones es tal que asegure medios decorosos de subsistencia al beneficiario y personas a su cargo. Elementos de una cuantía aceptable deben incluir el establecimiento de pensiones mínimas y un adecuado sistema de revalorización de las mismas.

14. Una política de incompatibilidad entre pensión y empleo debe tener en consideración la conveniencia de conservar y aprovechar la experiencia, las calificaciones profesionales y las motivaciones de pensionados que deseen participar en alguna actividad.

15. Se considera que las legislaciones deberán evitar el otorgamiento de pensiones a una edad prematura, que es uno de los factores de la presencia de los pensionados en el empleo.

16. Se estima conveniente realizar encuestas semejantes a la efectuada por la OIT en el caso de Chile, a fin de establecer la magnitud, las causas y otras características del fenómeno de permanencia de los pensionados en el campo laboral.