

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

EL SEGURO DEL DESEMPLEO

**SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA
QUE EN OPCION AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACION**

**PRESENTA
GUILLERMO CARDOSO LUNA**

**DIRECTOR DEL SEMINARIO
LIC. GUILLERMO DE LA FUENTE C.**

MEXICO,D.F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INDICE

CAPITULO I

INTRODUCCION	1
--------------	---

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL SEGURO DEL DESEMPLEO	14
---------------------------------------	----

CAPITULO III

CAUSAS QUE ORIGINAN EL DESEMPLEO Y SUS

CONSECUENCIAS.

SOCIALES:

Explosión Demográfica	29
-----------------------	----

Migración	32
-----------	----

Educación	34
-----------	----

ECONOMICAS:

Inflación	36
-----------	----

Consecuencias	40
---------------	----

Salud	41
-------	----

Vivienda	41
----------	----

Educación	41
CAPITULO IV	
FACTORES QUE TIENEN RELACION DIRECTA CON EL EMPLEO	
Inversión	43
Gasto Público	45
Sector Externo	46
Producción	48
Papel de la Iniciativa Privada en la implantación del Seguro del Desempleo	49
CAPITULO V	
FUNDAMENTACION JURIDICA	
Ley del Seguro del Desempleo	51
CAPITULO VI	
CONCLUSION	67
BIBLIOGRAFIA	70

I N T R O D U C C I O N

Ante una situación económica desalentadora y con un futuro no muy prometedor, la sociedad mexicana vive uno de los momentos más difíciles de las últimas décadas, propiciado por la ineptitud y la corrupción tanto pública como privada, aunada a las presiones externas por la subordinación económica representada por una gigantesca deuda externa y un nivel de exportaciones basado principalmente en el petróleo, cuyo precio se ha ido derrumbando por el exceso de producción y por lo consiguiente de oferta.

Una sociedad donde hay inflación, desempleo, ignorancia, corrupción, es presa fácil de tensiones y conflictos sociales, de delincuencia, de vicio, de hambre, en una palabra de degradación social, y una sociedad que se degrada condena a su niñez y a su juventud a la perdición.

Un país como México, dotado de recursos naturales abundantes como tierra fértil, clima benigno y favorable para la agricultura, enormes extensiones de costas, grandes yacimientos de petróleo y además con gran cantidad de plata y otros metales,

no puede hundirse en la miseria sólo por capricho de unos —
cuantos, cuando se dice vivimos en un régimen democrático, —
donde obviamente impera la voluntad de las mayorías.

Pero veamos cuál ha sido el origen inmediato de esta catástrofe
financiera y económica por la que atraviesa nuestro país:

Desde el principio del sexenio 1970 - 1976, ya se tenían algu-
nas experiencias de que el descontrol del gasto público era -
nocivo, de que la emisión excesiva de circulante era negativa,
de que la deuda pública crecía demasiado rápido, de que los -
subsídios y las empresas paraestatales eran una carga muy pe-
sada para el presupuesto federal y que en la mayoría de los -
casos no se justificaba su existencia. El paternalismo del-
estado aparenta ser positivo, pero no lo es, ya que a la lar-
ga resulta contraproducente. Después de todas estas experien-
cias se volvieron a repetir los mismos errores, sólo que aho-
ra en mayores proporciones; descontrol del gasto público, emi-
sión excesiva de circulante, contratación de préstamo tras —
préstamo, obtenidos bajo el aval del petróleo, cuando el mun-
do pasaba por una crisis energética sin precedentes.

Más subsidios, más fideicomisos, más dinero para sostener a -

las empresas paraestatales, más ineptitud, más corrupción, - hasta que estalló la bomba en febrero de 1982, último año del actual gobierno, en el cual el Banco de México abandona el - mercado de cambios porque sus arcas se encontraban vacías y - se inicia en ese momento una devaluación constante que hasta la fecha continúa; y todo por repetir los errores del pasado con dimensiones estratosféricas; resultado de todo esto, cierre de muchas empresas sobre todo pequeñas y medianas, una inflación desenfrenada e incontrolable, desconfianza total del pueblo hacia el gobierno, fuga de capitales alarmantes y cuando existe un descontento general, ola de rumores malignos y - mal intencionados, cuando se estaban agotando las pocas divisas que quedaban; surgen decisiones tomadas al vapor y a la - desesperada pero sobre todo populistas: la nacionalización de la banca privada y el control generalizado de cambios, como - para que la leña siguiera ardiendo, como para cerrar con broche de oro. Después de esto hay que renegociar la deuda externa porque no hay dólares para pagar intereses, ni amortización de la deuda flotante.

Las empresas que utilizan materias primas importadas sufren -

serios problemas para abastecerse, sus pasivos en dólares aumentan día a día y tienen forzosamente que aumentar sus precios en ocasiones en forma arbitraria y sin escrúpulos so pena de ir a la quiebra y al despido de sus trabajadores.

Los índices de inflación alcanzados, nunca se habían observado en la economía mexicana, y los índices de desempleo y de confusión iban aumentando paulatina pero constantemente.

Los más afectados con ésta situación son los económicamente débiles que tienen que apretarse el cinturón a todo lo que da y evitar todo gasto que no sea estrictamente necesario.

El desempleo es el fenómeno más preocupante en toda sociedad, ya que éste significa no poder satisfacer las necesidades más elementales y que pueden llevar al ser humano a la histéria, la desesperación, la locura.

Pero es hora de emprender el camino hacia la reordenación total de las actividades del pueblo, quien se encuentra con gente nueva al frente de sus instituciones por la renovación de poderes que ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reordenación económica significa cerrar las llaves del desper

dicio y despilfarro, castigar enérgicamente a la corrupción, encauzar el dinero del pueblo para beneficio del pueblo, sembrar confianza y demandar solidaridad establecer medidas que coadyuven a la recuperación integral con firmeza y decisión. Sin embargo se necesitan más que buenas intenciones para sacar al país del precipicio en el que se encuentra inmerso, porque cometer de nueva cuenta los mismos errores, sería el suicidio colectivo que traería consigo la pérdida de la soberanía nacional. Hay que buscar nuevas alternativas pero -- efectivas y rápidas antes de que sea demasiado tarde.

Como el gobierno ya no puede seguirse financiando vía emisión de circulante, ni de deuda externa, tiene que recurrir a la - elevación de los impuestos, medida dolorosa pero necesaria, - también aumentar las tarifas de los servicios que presta, imponer medidas estrictas de austeridad, reorientar, disminuir y en su caso eliminar los subsidios y fideicomisos, fomentar el ahorro, la creación de empleos, establecer necanismos anti corrupción, implantar disciplina presupuestaria estricta, depurar el aparato burocrático, fomentar las exportaciones y el turismo, pero sobre todo no descuidar el nivel de empleo.

Abandonar ya la idea de crear empleos con cargo al presupuesto federal, sin que esto lesione a la economía, ya que el gobierno no genera ahorro propio y por lo tanto no puede generar por sí mismo y en forma sana empleos adicionales, ya que sólo puede pagar sueldos con dinero de impuestos, productos o aprovechamientos si no quiere seguir perjudicando a la economía.

Aunque la crisis en México es aguda, existe también una crisis y desempleo mundial como es el caso de Argentina, Brasil, Venezuela, los cuales al igual que México sufren devaluaciones y ven sus economías seriamente dañadas y en decadencia.

Los conflictos políticos en el Medio Oriente, África, Europa y Centroamérica, contribuyen también para que los países que tienen relaciones comerciales con ellos se vean perjudicados. El armamentismo y la creación de nuevos mecanismos bélicos hacen que países como los Estados Unidos eleven en gran escala sus presupuestos y esto repercute de alguna manera negativa a México, por la gran actividad comercial que se realiza con ese país, ya que más del 60% de lo que exporta México va hacia el país del Norte y también más del 60% de lo que se compra -

proviene del país vecino, por lo tanto cualquier desequilibrio en la economía norteamericana se refleja en la economía mexicana. En verdad que es un gran reto el que tiene que encarar el gobierno, para hacerle frente a la situación; porque administrar la riqueza, la abundancia, para cualquiera resulta cosa fácil, ya que aunque se cometan errores en dicha administración, no serán importantes y probablemente ni siquiera visibles; pero administrar la pobreza, la escasez, es bien difícil máxime cuando impera un ambiente de desconfianza, de individualismo y de indiferencia. Cuando se administra la pobreza, cualquier error por leve que éste sea se refleja casi inmediatamente en la economía y en el nivel de vida de una sociedad.

El precio de haber sostenido una economía y un crecimiento económico ficticio, es la inflación, el desempleo, la pobreza. Para tratar de aliviar a la economía, se requiere actuar con cautela, ya que se pueden aplicar remedios que resulten peores que las enfermedades. Como ya se ha mencionado, el gobierno para disminuir su déficit presupuestario se ve obligado a aumentar los impuestos, y también elevar las tarifas de los ser

vicios que presta, lo que también afecta gravemente la economía popular.

El poder adquisitivo de la sociedad en general, pero en especial de los económicamente débiles, se ve mermado día a día - por lo que se ven en la necesidad de demandar aumentos de sueldos, y cada vez que hay un aumento de sueldo se agranda más la distancia entre éstos y los precios; una carrera de la muerte y el hambre.

Por otro lado, el gobierno se ha visto impotente para poder controlar a los millones de comerciantes que aumentan los precios de los bienes y servicios en forma arbitraria y cuantas veces se les ocurre, y cuando no sucede esto, entonces suelen esconder los productos y especular con ellos para poder controlar ésta situación, el gobierno tendría que contratar a miles de inspectores, y como está la situación esto no es posible.

Los deficientes sistemas de distribución y los elevados costos de transporte originan que los productos alcancen precios desorbitados para el gasto popular.

La irracional explotación de los recursos naturales, de nues-

tro territorio ha deteriorado gravemente nuestra ecología, y con ello también el nivel de vida de los habitantes de esas zonas.

La subexplotación de las costas, no permite obtener alimentos del mar suficientes y baratos, a excepción de unos cuantos.

A menudo se exportan productos que son escasos en el territorio nacional porque son mejor pagados en el mercado internacional. La problemática en el campo que ha existido desde siempre, ha entorpecido el desarrollo de la agricultura y la ganadería, en la medida que crece la población, por lo tanto cada vez hay más faltantes de alimentos para cubrir la dieta deficiente de los mexicanos.

Con una economía más o menos sana como la de los años 68, 69, 70, había desnutrición, servicios de salud insuficientes, la educación andaba en promedio por el tercer año de primaria, - el aspecto de la vivienda era deficitario; ahora con una economía tambaleante que se puede esperar: la desigualdad social - se acentúa, la seguridad social titubea, el nivel de vida decrece, la miseria hace presa de millones de mexicanos.

Es objetivo prioritario del nuevo gobierno reordenar la econo

mía, pero mientras que la reordenación rinde sus frutos, urge tomar medidas alternativas para que la situación al menos ya no empeore.

Ante las circunstancias presentes, el sector obrero, varios partidos de oposición y otras personas que están íntimamente ligadas con la producción y el sindicalismo, han manifestado sus puntos de vista sobre la implantación del seguro del desempleo en México; unos a favor otros en contra.

El objetivo de esta investigación es exponer los pros y los contras de la implantación del seguro del desempleo en México y determinar si sería viable y positiva su existencia.

El seguro de desempleo es un instrumento de seguridad social tendiente a asegurar un ingreso al trabajador que ha perdido su empleo por un tiempo determinado, para que le permita solventar sus gastos más elementales en lo que vuelve a emplearse y de esta forma su familia no quede económicamente desprotegida.

El seguro del desempleo tiene como origen, la preocupación de la sociedad por el creciente desempleo que ha ocasionado el estancamiento y la decadencia de las economías del mundo.

Después de haber descrito de una manera general la situación actual que priva en nuestro país a principios del cuarto año de la década de los ochentas, es pertinente aclarar que ésta investigación no pretende ser un análisis económico, sólo -- que resulta imprescindible no echar mano de los indicadores económicos para analizarlos e interpretarlos y darnos realmente una idea precisa del estado actual de la economía y poder de ésta manera ir dando soluciones alternativas, no sólo del tema objeto de la investigación, sino paralelamente a ésta proponer acciones tendientes a la reordenación y recuperación económica.

La exposición de cuadros y gráficas nos irán marcando la pauta de como se han estado comportando los más importantes factores de la economía del país y de los cuales se podrán obtener conclusiones parciales y de ésta manera poder integrar -- una conclusión general.

Los números y las cifras suelen ser frías, si se toman aisladas pero si son amadas, conjuntadas e integradas, reflejan una realidad que uno no podría exponer prescindiendo de ellas. En el Capítulo II se hará una reseña histórica de la apari--

ción y evolución del seguro del desempleo, así como las causas que motivaron su implantación, sus características, sus limitaciones y sus alcances, como también se mencionarán los países en los que opera.

En el Capítulo III se analizarán cuales han sido las causas que originan el desempleo tanto económicas como sociales y sus repercusiones que tienen en México, para de ésta forma poder plantear soluciones y no caer en el error de contener el desempleo atacando sus efectos y no sus causas.

En el Capítulo IV, se estudiará en forma separada y también en forma integral todos los factores o al menos los más importantes que tienen relación directa con el empleo y un análisis del sector externo de la economía y sus perspectivas.

En el Capítulo V, se propone un proyecto de ley para la creación del seguro del desempleo en México. El seguro del desempleo en sus primeras etapas será limitado en cuanto a su alcance y duración y se irá ampliando de acuerdo a los resultados que se vayan obteniendo.

En el Capítulo VI, se darán las conclusiones y posibles alternativas de soluciones, tanto para la economía en general, como

sobre la determinación si se debe o no implantar el seguro del
desempleo en México.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL SEGURO DEL DESEMPLEO

Los sistemas de protección contra el desempleo aparecieron a finales del siglo pasado, por iniciativa de los sindicatos y, en menor medida por los empleados, quienes eran los administradores de dicho beneficio, pero pronto se detectaron fallas en los sistemas voluntarios por insuficiencia de fondos destinados a socorrer a los desempleados. El número de protegidos por lo tanto era limitado.

En el período que llega hasta 1920, el estado inició una acción en sus países, al subvencionar las cajas voluntarias contra el desempleo; así fué como en Francia en 1905, Noruega en 1906, Dinamarca 1907, en el Reino Unido y en Italia en 1911 y 1919 respectivamente, se implantaron seguros obligatorios contra el desempleo, que aunque era limitada su cobertura al principio, se fué extendiendo rápidamente. Ante el extendido desempleo que siguió a la primera guerra mundial, otros once países, instituyeron el seguro contra el desempleo, durante -

los años 20's prevaleció la tendencia hacia el seguro obligatorio. La crisis de los años treinta, dió un nuevo motivo a los países socialistas para instituir un sistema organizado de seguridad social contra el desempleo. De esta forma la protección contra el desempleo por conducto de la seguridad social fué extendiéndose más lentamente que la protección contra otros riesgos, e incluso en la actualidad no llegan a 40 los países que tienen instituida la protección contra el desempleo.

Pero a pesar de que tuvo que transcurrir casi medio siglo para que se duplicara el número de sistemas nacionales existentes, desde los diecinueve que funcionaban en los años 20's hasta los casi cuarenta que existen en la actualidad, el hecho más significativo ha sido el mejoramiento gradual de tales sistemas tanto la cobertura como la cuantía y duración de las prestaciones. Cada uno de los sistemas existentes se caracteriza de los demás por su cobertura, cuantía duración y de los sujetos susceptibles de recibir la prestación contra el desempleo. Para fines de análisis, puede hacerse una distinción entre las modalidades siguientes:

1.- Seguro Obligatorio contra el desempleo, que pueden funcionar independientemente, como en los Estados Unidos, o bien coordinados o integrados en sistemas de seguros sociales mucho más amplios como en numerosos países europeos. Pueden existir también programas independientes para grupos determinados de trabajadores, por ejemplo, los obreros de la industria de la construcción en Austria, los ferroviarios en los Estados Unidos, los marineros en Noruega, los trabajadores portuarios en Francia y los mineros en Bélgica, etc.

2.- Seguros Voluntarios contra el desempleo, establecidos conforme a la legislación que autoriza su creación y que consisten, por lo general en cajas sindicales contra el desempleo, como el apoyo de subvenciones estatales, como es el caso de Dinamarca, Finlandia y Suecia. Cabe señalar que el término voluntario es denominado así para diferenciarlo del régimen obligatorio, ya que el trabajador no existe la posibilidad de escoger el seguro o no, sino que éste queda previsto dentro del contrato colectivo y al ingresar el trabajador al síndico to entra automáticamente en el seguro del desempleo, cuando la afiliación es un requisito para colocarse.

También, en otros países, donde las prestaciones contra el desempleo son creadas por contrato colectivo, e inclusive son mayores que las fijadas por la legislación.

Estas prestaciones son proporcionadas a determinados grupos de trabajadores, por ejemplo en Bélgica a los de la industria textil y en los Estados Unidos en la industria siderúrgica; dicho sistema de prestación contra el desempleo se extiende y adquiere importancia rápidamente.

3.- Sistemas de asistencia social. Consisten en programas de subsidios de desempleo a cargo del estado, pero cuyo pago debe estar sujeto a la comprobación de la insuficiencia de los medios de vida, como en Austria, Luxemburgo y Nueva Zelanda, o bien pueden pagarse sin necesidad del requisito, como en Francia desde 1967, durante los tres primeros meses de desempleo. Cabe señalar que paralelamente a estas prestaciones económicas, también en la mayoría de los casos existen prestaciones de asistencia social como servicios médicos, guarderías, etc. En resumen, la finalidad de los sistemas de prestaciones de desempleo es resolver la situación del trabajador que ha quedado involuntariamente sin empleo y que, por consiguiente carece de

ingresos, durante un período determinado mediante una ayuda económica, sujeta a la verificación si verdaderamente el trabajador se encuentra desempleado y está disponible para el trabajo, lo cual debe ser comprobado por un servicio de colocación organizado.

En países como los del tercer mundo, donde existe un desempleo abundante y creciente, lo más común en el subempleo, que es las más de las veces significa un empleo de pocos ingresos y consecuentemente la extrema pobreza de la familia, a la cual lo más que le importa es la manera de sobrevivir.

En los países en desarrollo, los sistemas de seguridad social han hecho hasta ahora pocos progresos en materia de protección contra el desempleo. De los 40 países africanos, sólo en 3 -- existen disposiciones relativas a las prestaciones de desempleo y existen 27 con programas relativos a prestaciones sobre vejez, sobrevivencia e invalidéz; de los 23 países de América Latina y el Caribe, sólo 4 tienen sistemas de protección contra el desempleo. Estos sistemas son más bien modestos en cuanto a las personas protegidas y a la cuantía de las prestaciones. En el Ecuador, por ejemplo, el régimen contributivo prevee el-

pago de una suma global en caso de desempleo, en vez de un subsidio periódico. Algunos países siguen otro procedimiento. La India tiene un fondo de previsión que paga al trabajador la -- cantidad acreditada a su nombre, si se suprime su empleo por -- razones de economía. Y en muchos países en desarrollo existen leyes laborales que disponen el pago de indemnizaciones en caso de cese del servicio o despido, que varían, por lo general, según sus percepciones y su antigüedad.

Los sistemas de prestaciones de desempleo para no representar una carga y riesgo financiero, requiere de contar con un servicio de colocación que cumpla al doble función de colocar a los interesados y de verificar su disponibilidad para el trabajo.

Consideraciones en que se funda la concesión de prestaciones de desempleo:

La función esencial de las prestaciones de desempleo es por de más evidentes: Sirven para proporcionar medios de vida durante el desempleo, por la sencilla razón de que una persona privada de los ingresos que le daba su empleo, por causas ajenas a su voluntad tiene derecho a esperar un apoyo que le permita al menos, atender a sus necesidades vitales mientras sigue disponi-

ble para trabajar, de esta manera los riesgos que corre el trabajador se transfieren a la colectividad, con lo cual se contribuye al bienestar de la sociedad. La seguridad social es una modalidad de protección organizada y sistemática contra un riesgo definido, las cotizaciones se depositan en un fondo común, del cual se pagan las prestaciones a quienes sufren el riesgo en determinado momento.

El riesgo de desempleo por su origen económico es difícil de predecir. La respuesta casi inevitable de los sistemas de prestaciones de desempleo, para seguir siendo viables, es definir en términos precisos la contingencia, establecer la cobertura de una manera explícita, y con frecuencia restricta, y subordinar la concesión de las prestaciones a una serie de requisitos de control y de otro tipo, de los cuales uno de los más importantes es, actualmente, la duración de dichas prestaciones.

La prestación de desempleo debería pagarse cuando la pérdida del ingreso se deba al desempleo de un asegurado que habitualmente éste empleado, y sea capaz de trabajar regularmente en alguna profesión y busque un trabajo conveniente. De donde se

deduce que el desempleo debe ser involuntario, aunque se puede dar la posibilidad de justificar una separación voluntaria.

Como norma general, los sistemas de prestaciones de desempleo pretenden llegar a proteger a todos los obreros desempleados, aunque en algunos casos, como se ha explicado, algunos países protegen a ciertas categorías de trabajadores con sistemas separados.

En Irlanda, por ejemplo la asistencia por desempleo se concede a todo el que la solicita, previa una somera comprobación de la residencia; en Francia, la mayoría de las personas no aseguradas, están cubiertas por la asistencia de los desempleados. En los últimos años ha habido una tendencia general a extender el campo de aplicación de las medidas de protección contra el desempleo, sin embargo algunos grupos de trabajadores han quedado excluidos de los sistemas de prestaciones de desempleo; - como por ejemplo:

1.- Los empleados públicos y grupos muy bien pagados.

Los empleados públicos porque generalmente gozan de una gran seguridad en su trabajo. Y los grupos muy bien pagados porque aunque quedaran desempleados, debe estar en condiciones de --

de hacer frente a esta eventualidad sin necesidad de ayuda.

2.- Trabajadores Agrícolas.

Generalmente no se otorgan las prestaciones por desempleo a este grupo de trabajadores por ser difícil y complicado el trámite y control de las peticiones, también el como comprobar el desesempleo, el sistema de remuneraciones etc. Sin embargo países como Francia e Italia han logrado adaptar las prestaciones de desempleo para esta categoría de trabajadores.

3.- Trabajadores de Temporada, empleados domésticos y trabajadores a domicilio.

También en este caso, el problema es de trámite y control. En el caso de los trabajadores de temporada, la prestación de desempleo no puede pagarse fuera de temporada, puesto que el trabajador sabía que no tendría trabajo en esa época y por lo tanto, no se puede atribuir la pérdida de ingresos a un desempleo imprevisto. Sin embargo en Nueva Zelanda, por ejemplo, se han suprimido las restricciones relativas a los trabajadores de temporada; en Austria se ha hecho extensiva la protección a los trabajadores del servicio doméstico y en los países ba--jos hasta los que trabajan un mínimo de tres días para el mis-

mo empleador.

4.- Los recién llegados al mercado de trabajo.

Se trata principalmente de jóvenes que, una vez, que han terminado sus estudios, buscan trabajo y no pueden evidentemente tener un período anterior de empleo que los califique para el seguro. En Francia, por ejemplo, se adquiere este derecho después de seis meses de haber registrado su petición de empleo.

Junto con los jóvenes, y con otros grupos, como los inmigrantes, las mujeres casadas o viudas que desean reanudar sus labores con un empleo remunerado, son obvias las dificultades para demostrar que pertenecen realmente a la fuerza de trabajo.

Las modalidades de las prestaciones de desempleo son probablemente tantas como regímenes existentes, en relación a la duración de la prestación, el número de días de espera y las modalidades de prestación de cualquier tipo de subsidio familiar que pueda haber durante el período de la prestación. Otra de las variables es la cuantía de la prestación, que también es muy importante, porque aunque debe garantizar de modo razonable cierta estabilidad de los medios de vida, tampoco debe acercarse demasiado a los ingresos normales del trabajador, -

porque éste no gasta en ir al trabajo y no esta sujeto a pagar cotizaciones de la seguridad social; el asegurado adquiere paralelamente a la prestación de desempleo, la de asistencia médica, comidas escolares gratuitas o viviendas subvencionadas.

Sin embargo se debe de tomar en cuenta que la prestación de desempleo demasiado baja, podría obligar al trabajador a aceptar un puesto donde no aproveche totalmente sus capacidades y calificaciones; por lo tanto es recomendable que el monto de la prestación fluctúe entre la mitad y las dos terceras partes de la remuneración que haya estado recibiendo el trabajador.

En el renglón de la duración resulta ser también otro problema ya que resulta sumamente difícil poder predecir durante cuanto tiempo habrá que pagar las prestaciones de desempleo. Luego entonces para que un sistema de prestaciones de desempleo sea viable, habrá que establecer límites precisos de la duración de dichas prestaciones, lo cual resulta un dilema.

Son muy diversos los criterios que se toman para poder establecer la duración del seguro contra el desempleo, por ejemplo, - la situación civil del trabajador, el número de semanas que ha ya trabajado anteriormente , también conociendo el monto de los

ingresos del empleo anterior. En algunos casos se concede jubilación anticipada cuando un trabajador queda desempleado y - tiene cincuenta y cinco años o más.

El período de espera

El período de espera es aquel en el que el trabajador ya se encuentra desempleado y todavía no tiene derecho a recibir la - prestación de desempleo; como es el caso de Bélgica, que es solamente de un día; En Egipto, Italia y Japón es de siete días, pero también en el caso de la República Federal de Alemania, - Chile, Malta y Suiza no existe tal disposición.

Aún cuando existe la tendencia a la reducción del período de - espera, este puede ser de gran utilidad bajo dos aspectos: en primer lugar, elimina el trabajo y el gasto que exigen el establecimiento del derecho a recibir la prestación y su pago cuando el desempleo es de corta duración; en segundo lugar, da al servicio de colocación oportunidad de encontrar al peticionario otro trabajo durante los primeros días de su desempleo, - acortando así la interrupción del empleo.

Condiciones que dan derecho a la prestación de desempleo:

Los sistemas modernos de seguridad suelen ser sumamente compli

cados debido a la gran variedad de circunstancias a las cuales se debe abocar y adaptar para poder responder en forma eficiente y justa a las necesidades de los beneficiarios e imponer los requisitos y los caminos para la comprobación de éstos.

Las condiciones que se impongan deben ser identificadas y deben representar a sí mismo un control suficiente. Las dos más importantes son las siguientes.

1.- La causa del desempleo. El punto de partida es, evidentemente, que el desempleo que origina la petición de la prestación sea involuntario. Esta condición esencial no es exigida rigurosamente, ya que casi todos los sistemas admiten el cese voluntario en un trabajo por un causa justificada y es justo - decir que las autoridades muestran una creciente flexibilidad. Pero si una persona deja simplemente su trabajo sin razón justificada, o es despedida por mala conducta, el subsidio de desempleo normalmente no se le paga durante un período de descalificación que puede llegar, por ejemplo, a tres semanas en Canadá, cuatro semanas en la República Federal de Alemania o de seis semanas en el Reino Unido.

En lo que respecta a los conflictos de trabajo, la prestación

se retira, casi sin excepción durante los periodos a los que -
tenia derecho el trabajador.

2.- Pertenecer a la fuerza de trabajo. Esta condición se apli-
ca según dos tipos de consideraciones:

A) Situación anterior a la petición de la prestación. Uno de-
los requisitos corrientes en los regímenes del seguro del de-
sempleo, es un historial de los empleos anteriores que demues-
tre que el solicitante vive normalmente de su trabajo.

B) Situación durante el periodo de la prestación. Los siste-
mas de prestaciones de desempleo, exigen que las personas que
las reciban, estén disponibles para el trabajo. Algunos siste-
mas van aun todavía más lejos e insisten en que la persona es-
té verdaderamente buscando trabajo, aunque resulta difícil com-
probar que lo hace, por lo cual se tiene a prescindir de esta-
última condición.

Principios de Financiamiento de los sistemas de prestaciones -
de desempleo:

Los sistemas de prestaciones de desempleo, especialmente cuan-
do están encuadrados en un programa más amplio de seguros so-
ciales, suelen estar basados en los ingresos provenientes de -

las cotizaciones de los trabajadores y del estado, aunque no siempre se recurre invariablemente a estas tres fuentes.

En resumen, estos son los antecedentes generales del Seguro — del Desempleo, en diferentes partes del mundo, que tienen un sólo objetivo:

Procurar medios de vida dignos de un ser humano, mientras éste no recibe ingresos provenientes de su fuerza de trabajo.

CAPITULO III

CAUSAS QUE ORIGINAN EL DESEMPLEO Y SUS CONSECUENCIAS

En cualquier problema que se presenta es de vital importancia si se quiere resolver, conocer las causas que le dan origen; - ya que si uno se orienta por los efectos o las consecuencias, - lo único que logrará es atenuar dicho problema, pero no se podrá eliminar y seguirá provocando deficiencias y trastornos. Tomando en cuenta lo anterior, empezaremos por exponer y analizar las causas del desempleo, así como sus consecuencias tanto económicas como sociales.

1 CAUSAS

1.1. SOCIALES

1.1.1. EXPLOSION DEMOGRAFICA

Una de las causas sociales del desempleo, es la explosión demográfica que ha experimentado nuestro país en los últimos veinticinco años, la cual ha sido crónica y ha alcanzado índices - alarmantes. Esta característica es propia de países en vías - de desarrollo. Para demostrar lo anterior haremos uso de algu

nos datos estadísticos.

PAIS	1960	1980	2000 PROBABLE
		MILLONES DE PERSONAS	
BRASIL +	71.513	122.320	187.494
MEXICO ++	36.369	69.995	132.244
VENEZUELA +	7.632	14.930	25.705

+ FUENTE: GLOSARIO DE TERMINOS ECONOMICOS

++ CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1960, 1980.

De lo anterior se desprende que México en sólo 20 años, ha experimentado un crecimiento poblacional de más de 92%; similar a Brasil y Venezuela, que también se consideran países subdesarrollados.

Pero veamos como se encuentra distribuida la población por grupos de edades en el año de 1980, según el censo nacional de población y vivienda que se llevó a cabo precisamente ese año.

E D A D	+NUMERO DE PERSONAS	PORCENTAJE
Hasta 9 años	19,558,268	29.2%
De 10 a 19 años	16,988,254	25.21%
De 20 a 29 años	10,882,426	16.15%
De 30 a 49 años	12,413,919	18.42%
De más de 49 años	7,540,110	11.19%

+FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda 1980.

Los datos reflejan claramente que México es un país muy joven, porque más del 88% de la población tiene menos de cuarenta y nueve años de edad y más del 50% de dicha población son sujetos susceptibles de ser empleados, o sea de ingresar al mercado de trabajo.

Vale la pena señalar que el crecimiento tan desmesurado de la población no es solamente porque hay muchos nacimientos, sino también porque hay pocas defunciones, por los avances que en -

materia de salud se han logrado.

A la fecha, el Gobierno ha tomado ya cartas en el asunto para detener el acelerado crecimiento por la vía de la concientización de la población mediante fuertes campañas publicitarias. Se han empezado a observar los primeros resultados del esfuerzo gubernamental en aras de detener el ritmo de crecimiento demográfico.

Mientras tanto es imposible ofrecer un empleo al creciente número de jóvenes que llegan por primera vez al mercado de trabajo, ya que difícilmente se puede sostener el nivel de empleo - a los que ya se encuentran laborando, por la crisis económica por la que atraviesa nuestro país y que será comentada más adelante.

1.1.2 MIGRACION

En México existe una fuerte tendencia a que la población emigre en gran escala de las zonas rurales a las urbanas, en busca de mejores oportunidades de empleo y de niveles de vida, lo cual acentúa aún más el desempleo; porque los que ya viven en las grandes ciudades no desean trasladarse a la provincia con-

la idea de radicar y emplearse en esas zonas debido a que ya -
están acostumbrados a cierto nivel de vida.

Por lo general, la población que emigra a las grandes ciudades se compone de personas de escasa preparación y que difícilmente encuentran empleo que les permita vivir dignamente, por lo tanto se ven obligados a subemplearse en cualquier actividad - como por ejemplo: vender chicles, frutas, cigarros, periódicos, bolear zapatos, limpiar parabrisas, cantar en los camiones, - ofrecer espectáculo comiendo fuego; o en el peor de los casos - dedicarse a delinquir, por la simple y sencilla razón, de que no tienen para comer. Grave resulta ésta situación si tomamos en cuenta que día con día, éste número de trabajadores aumenta considerablemente. Esto trae como consecuencia lógica, que - ciudades como el Distrito Federal no sean capaces de poder -- ofrecer servicios públicos eficientes y suficientes a los nuevos asentamientos, lo que da como resultado, la extrema pobreza. Luego entonces la emigración hacia las grandes ciudades es una causa de desempleo, pero cuál es la causa de la emigración:

A) Pocas oportunidades de empleo bien remunerado en el campo

propietarios

- C) Mala organización en el campo
- D) Falta de apoyo gubernamental en el campo
- E) Inconstabilidad en la explotación del campo
- F) Corrupción en el campo
- G) Escaso financiamiento
- H) Falta de concientizar y educar a los trabajadores del campo

Los trabajadores del campo ante la importancia de no poder resolver sus problemas, deciden lanzarse a la aventura, en busca de nuevos horizontes, pero al arribar a las grandes urbes se encuentran con más pobreza, desempleo, hambre y miseria; primero por su escasa preparación, y segundo por el creciente desempleo por la situación económica del país.

El perfil socioeconómico de estas familias que se lanzaron a la aventura es de una alimentación más que deficiente y por lo tanto gente enferma, una vivienda en condiciones precarias y una educación casi nula, y por si fuera poco, son familias muy numerosas, en una palabra la extrema pobreza.

1.1.3 EDUCACION

El desconocimiento de las necesidades reales de mano de obra -- que requiere el país y los pocos esfuerzos por realizar una -- orientación vocacional en aras de cubrir esas necesidades de -- mano de obra calificada, han propiciado que haya un exceso de -- profesionistas en ciertas ramas de la economía y en otras sea -- escasa; o cuando la mano de obra es suficiente en número, no -- se encuentra bien distribuida a lo largo del territorio nacio -- nal, es decir concentrada en las grandes ciudades.

La función educativa de orientar al estudiante hacia un área -- donde pueda desarrollar sus capacidades y aptitudes y además -- poder ser habilitado al mercado de trabajo, amén de que su ma -- no de obra sea útil al país, es de gran importancia para el de -- sarrollo económico y social de México.

Se han dado ya los primeros pasos tendientes a ubicar al estu -- diante en un área que no esté saturada, para que en un futuro -- no sufra decepciones al no poder colocarse y tener un ingreso -- congruente con sus estudios y experiencias.

Por otro lado el promedio general de educación del país es to -- davía muy bajo, sin embargo se ha logrado abatir el número de -- analfabetas, no obstante el nivel de educación no rebasa el --

sexto año de primaria.

El objetivo prioritario del presente Gobierno extender a lo máximo posible los servicios de educación a todos los niveles, - ya que la educación es o será la base del desarrollo.

Por lo tanto se concluye que la educación es también otra causa de desempleo.

1.2 ECONOMICAS

1.2.1. INFLACION

Este fenómeno económico que había sido controlado en forma ficticia en los años 77, 78, 79, 80, 81, no pudo seguirse sosteniendo y se disparó bruscamente en 1982

Indices inflacionarios registrados en nuestro país de 1977 a 1982.

AÑO	INDICE INFLACIONARIO
1977	18.9 +
1978	16.2 +
1979	18.4 +
1980	29.8 +

1981	18.7 +
1982	98.8 ++
1983	100.0 ESTIMADA

FUENTE: + GLOSARIO DE TERMINOS ECONOMICOS

++ INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO

Muchos han sido los motivos que han dado lugar a éste fenómeno pero entre los principales se encuentran los siguientes:

- A) Emisión excesiva de circulante
- B) Presupuesto público muy elevado
- C) Baja producción de bienes y servicios
- D) Deuda externa muy elevada
- E) Descontrol en la economía
- F) Corrupción pública y privada
- G) Aparato burocrático gigantesco e ineficiente
- H) Inversiones improductivas del sector público.
- I) Pretender creer en años anteriores a un ritmo superior al permisible

La inflación coadyuva a la anarquía de los comerciantes, los -

cuales aunque no suban sus costos, elevan los precios de los productos. Las compras de pánico motivan la escasez de los bienes además de encarecerlos; el poder adquisitivo de los trabajadores y de la sociedad en general se ve seriamente dañado. Consecuentemente los precios de los bienes y servicios nacionales dejan de ser competitivos en el mercado internacional, luego entonces hay que recurrir a una devaluación, con lo que aumentan los pasivos en dólares, tanto del sector privado como del sector público, acto seguido viene otro aumento de bienes y servicios, por parte de la iniciativa privada y por parte del estado, aumenta los impuestos y las tarifas de los servicios que presta y de ésta manera se cierra un ciclo económico viciado y peligroso.

INFLACION-AUMENTO DE BIENES Y SERVICIOS-DEVALUACION-INFLACION...

Las empresas que no logran soportar éste juego INFLACION-DEVALUACION-AUMENTO DE PRECIOS Y SALARIOS, tienen que declararse en quiebra y cerrar sus establecimientos, despidiendo a sus trabajadores dándose así el desempleo.

En México, la inflación ha sido en cierta medida, causa y efecto del desempleo; causa porque se trato de mantener un nivel de empleo adecuado financiado por la emisión de dinero, y efecto, porque la emisión de circulante, propició aumentos de precios y salarios, devaluación y desempleo.

2 CONSECUENCIAS

¿Qué significa desempleo? Significa que un individuo no percibirá ingresos para poder solventar sus gastos más necesarios, ni los de su familia.

Todo ser humano necesita satisfacer al menos sus necesidades más elementales para poder seguir viviendo; éstas necesidades básicas son:

Alimentación.- Aun en nuestros días existe en nuestro país, un elevado déficit de alimentos, sobre todo los que provienen del campo. En 1982 la producción agrícola descendió 2.1%, que en contraste con los incrementos observados en los dos años anteriores; menores superficies cosechadas. Esto significa que se requiere importar productos agrícolas, que lógicamente tienen que ser subsidiados, porque más en el mercado-

internacional. En 1982 los alimentos, bebidas y tabaco subieron de precio en un 89.8%. La dieta del mexicano es deficiente por los bajos ingresos que en promedio tiene cada habitante, aunado a esto, los malos hábitos de consumo, creados por una publicidad abrumadora. El desempleado se ve obligado a adquirir con los pocos recursos con que cuenta, productos de bajo contenido nutricional, que sólo le servirán para llenar el estómago, pero no para alimentarlo. Una persona mal alimentada es presa fácil de enfermedades, lo que también originará gastos. La alimentación es la necesidad básica más imprescindible, y satisfacerla parcialmente trae consigo problemas posteriores. Una sociedad mal alimentada no puede aspirar a un desarrollo sólido y permanente, porque no puede ir más allá que pensar en como alimentarse.

Salud.- En 1982, los servicios de salud subieron un 98.1% con respecto del año anterior. En este aspecto, los más dañados son los habitantes de las zonas suburbanas y rurales, donde la asistencia médica es escasa y en ocasiones nula. En las grandes ciudades este servicio es cada día más accesible, aun para las personas de bajos recursos. Las enfermedades en la-

mayoría de los casos producto de una mala alimentación, de una vivienda insalubre ó también de una mala educación por tener malos hábitos de higiene y alimentación.

Vivienda.- Existe un enorme déficit de viviendas en todo el país, este problema se acentúa en las grandes ciudades, como en el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, etc. Muchas de las viviendas que se encuentran habitadas carecen de las mínimas condiciones de higiene y seguridad.

La falta de una legislación sobre el arrendamiento de viviendas, ha propiciado que las rentas se eleven en grandes proporciones, esto representa un porcentaje mayoritario de los ingresos del trabajador. En 1982, la vivienda aumentó 82.9, mientras que los sueldos aumentaron menos del 50%.

En el presente sexenio se tiene proyectado construir casas de beneficio social para los trabajadores.

Educación.- Si no se ha logrado cubrir las necesidades anteriores, mucho menos se puede hablar de educación. En muchas zonas rurales sólo existen primarias, en otras a secundaria, pero hasta ahí.

Los jefes de familia requieren de los hijos para que los auxi

lien en el trabajo, y desde temprana edad se van alejando de la escuela, sin que en la mayoría de los casos hayan concluido al menos sus estudios primarios.

El estado se ha visto impotente para poder ofrecer servicios-educativos a toda la población demandante, porque la explosión demográfica ha rebazado los esfuerzos del gobierno, de cubrir dicho servicio. Como ya se dijo antes, la educación es la base del desarrollo, por lo cual debe ser objetivo prioritario atenderla.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LOS PRINCIPALES FACTORES QUE TIENEN RELACION DIRECTA CON EL EMPLEO

El objetivo de éste capítulo es el de evidenciar que la crisis económica actual no podrá ser superada en el corto plazo, y que significará un alto costo social, que muchos niveles de la sociedad no podrán resistir, por lo que se hace necesario implantar una serie de medidas tendientes a atenuar los efectos del bache económico y paralelamente a ésto, la desestabilización social que traería consigo la violencia.

Un crecimiento económico demasiado acelerado, pero ficticio, propició varios desajustes en mucho rubros de la economía nacional.

Es evidente que si la vida económica de un país es un sistema cada uno de los componentes de dicho sistema se interrelaciona con los demás componentes; sin embargo para efectos de estudio, los veremos por separado:

1.- INVERSION.

Durante 1982, la inversión privada se contrajo en un 20%; a la vez que el gasto de inversión del sector público disminuyó un 12.7%. Si tomamos en cuenta que uno de los principales caminos para generar empleos es a través de la inversión, la que a su vez puede provenir del ahorro o de la reinversión de las utilidades; entonces deducimos que durante 1982, se redujo el ahorro y las utilidades se desplomaron.

¿Por qué se redujo el ahorro? Se redujo porque al aumentar en forma desproporcionada los precios de bienes y servicios y no en igual magnitud los sueldos y salarios, el ahorrador privado ya no puede seguir destinando parte de sus ingresos al ahorro; de esta forma las instituciones bancarias captaron menos recursos por concepto de ahorro. Por otro lado, muchas empresas que no generaron utilidades durante 1982, porque tenían contraídos préstamos en dólares, o porque adquirían materia prima importada, o también porque producen bienes y servicios sujetos a control oficial, entonces se vieron imposibilitados a realizar inversiones.

Otro de los motivos por los cuales se contrajo la inversión, fue la desconfianza de los inversionistas hacia las políticas

económicas adoptadas por el gobierno, además de que 1982, era el último año del sexenio 1976-1982, y se encontraban a la expectativa, para conocer la línea política del nuevo presidente.

GASTO PÚBLICO

En los últimos años el gasto público se elevó en forma desmesurada lo cual agrandaba más el déficit presupuestal, mismo que es financiado mediante la deuda externa y emisión de circulante. El gasto público tuvo que ser reducido durante 1982 en aras de atenuar los efectos inflacionarios; esto provocó que el gobierno ya no pudiera dar empleos al creciente número de trabajadores, que día a día ingresan al mercado de trabajo. Luego entonces es una puerta de empleo que se cierra, y su apertura será lenta y limitada.

La austeridad del gasto público, no permite dar más empleos, más allá de lo mínimo indispensable para que siga operando el aparato burocrático, de otra forma no se podrá salir del círculo económico viciado.

Gran parte del gasto público es ejercido en el pago de sueldos, salarios y prestaciones, lo que constituye una carga financiera muy pesada para el pueblo.

SECTOR EXTERNO

Al hablar del sector externo de la economía, tendremos que mencionar dos elementos muy importantes; uno, la deuda externa, - que a la fecha rebasa los 85,000 millones de dólares, y dos - el petróleo, que significa más del 70% del importe de las exportaciones nacionales.

La deuda externa es una de las más grandes del mundo, y esto implica que los servicios financieros que hay que pagar por ella signifiquen el 64% del total de las exportaciones petroleras; dicho en otros términos, más de la mitad del petróleo que sale fuera del país sólo sirve para cubrir intereses de la deuda externa. En 1982, año en que hubo escasez de dólares, la balanza comercial observó un superávit, no visto desde hace 39 años, por lógica todos los déficits anteriores fueron - cubiertos con deuda externa; pero el superávit del 82 no se -

debió al aumento de las exportaciones, sino a la contracción de las importaciones por falta de divisas.

La poca capacidad productiva, y la escasa mentalidad exportadora, amén del paternalismo del gobierno hacia las empresas, han motivado, que el país no capte suficientes divisas para poder cumplir con sus compromisos financieros, y se vea en la necesidad de pedir prestado para pagar intereses y amortizaciones de préstamos anteriores.

A la fecha son menos de doce los productos de exportación los que verdaderamente son importantes, excluyendo el petróleo y sus derivados.

Para equilibrar el sector externo de la economía y propiciar la generación de empleos, habrá que llevar a cabo las siguientes acciones:

- A) Estimular las exportaciones
- B) Sustituir las importaciones, pero sólo las viables y costeables
- C) Alentar las inversiones extranjeras
- D) Elevar la productividad y producción de los bienes y servicios, para hacerlos atractivos y competitivos en el mercado

do internacional.

PRODUCCION

Durante 1982, la producción industrial decayó en promedio 1.1 por ciento mientras que la producción agrícola descendió 2.1 por ciento, y el sector de transportes y comunicaciones bajó su producción en 2.3 por ciento; lo que significa que casi todos los sectores de la economía tendieron a la baja, lo que trae como consecuencia una disminución en el nivel y generación de empleos.

En resumen se puede decir que 1982, fué un año en el cual, la economía en general se vió seriamente castigada, ya que en ese período se tuvo que soportar los efectos de una economía ficción vivida en años anteriores. Si se adoptan medidas correctivas eficaces, se logrará recuperar la economía, pero no en el corto plazo, tal vez en el mediano y largo plazo, por lo que es saludable ayudar aunque sea aun aparte de la sociedad, a resolver sus problemas económicos, siempre y cuando esto no constituya un alto costo social.

PAPEL DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA IMPLANTACION DEL SEGURO DEL DESEMPLEO.

Por mucho tiempo, la iniciativa privada ha hecho pública su solidaridad con el pueblo y con el gobierno, pero hasta ahora han sido solamente palabras. Pero ahora les toca su turno de demostrarlo con hechos, y que mejor oportunidad, que contribuir con una parte quizá no muy significativa, por la constante elevación de sueldos - salarios y precios, para que de ésta manera, los trabajadores gocen aunque sea temporalmente - de los beneficios económicos y sociales que representa el seguro del desempleo.

La contribución del 3% de los salarios normales de los trabajadores, no es un porcentaje descabellado ni inalcanzable, — por lo que la mayoría de las empresas, sobre todo las grandes y medianas están en posibilidades de cubrirlo. Las empresas que no puedan cubrir ésta prestación deberán de comprobarlo — mediante la presentación de sus estados financieros, y si procede liberarlos de ésta obligación, y en su caso financiarlos ó estimularlos fiscalmente para que puedan salir del bache —

económico en el que se encuentran inmersos.

A la fecha muchas empresas se encuentran en franca recuperación, después de verse en serios aprietos por la serie de cambios y ajustes que se realizaron durante el año de 1982.

CAPITULO V

• FUNDAMENTACION JURIDICA

Indudablemente para poder instrumentar con bases sólidas el seguro del desempleo, se tendrán que realizar varias investigaciones para poder determinar por ejemplo: el impacto que causaría la aportación del 3% en la economía de las empresas, conocer si para los trabajadores no resulta demasiado pesado aportar un 2% de su salario, cuando éste es de por sí insuficiente. Conocer realmente el número de desempleados, la magnitud de recursos que se necesitarán para poder cubrir las prestaciones de desempleo; todas éstas interrogantes tendrán que ser despejadas para estar en posibilidades de poder implantar el seguro del desempleo.

Sin embargo, he elaborado un proyecto de ley, en donde se sientan las bases del seguro del desempleo como son, las fuentes de financiamiento, el periodo de duración, el periodo de espera, el monto y los requisitos necesarios para tener derecho a la prestación, etc., que estarán sujetas a los resultados que

se obtengan de las investigaciones antes mencionadas.

Es conveniente mencionar que el seguro del desempleo será limitado en sus inicios y se irá ampliando de acuerdo a los resultados que se vayan obteniendo en función de su costo beneficio.

El proyecto de ley que a continuación enuncio contiene también la organización y funcionamiento del organismo que se propone crear para administrar los recursos que se captan de las diferentes fuentes, para distribuirlos entre los empleados asegurados.

LEY DEL SEGURO DEL DESEMPLEO

ARTICULO 1o. Esta ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República.

ARTICULO 2o. Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "FONDO NACIONAL DEL SEGURO DEL DESEMPLEO".

ARTICULO 3o. El Fondo tiene por objeto:

1o.- Administrar los recursos del FONDO DEL SEGURO -
DEL DESEMPLEO.

II.- Establecer los mecanismos operativos que hagan posible la captación y distribución de recursos que permitan a los trabajadores disponer de un ingreso - mientras se encuentren desempleados.

ARTICULO 4o. El Fondo cuidará que sus actividades lleven implícito el espíritu de servicio a la sociedad, para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos.

ARTICULO 5o. El patrimonio del fondo se integra:

I.- Con aportaciones de los patrones que será el 3% de los salarios normales de los trabajadores, que se enterará mensualmente junto con la declaración del - I.S.P.T.

II.- Con aportaciones de los trabajadores que serán del 2% de los salarios normales que perciban, dichas aportaciones se enterarán mensualmente junto con la declaración del I.S.P.T.

III.- Con aportaciones del Gobierno Federal, el cual cubrirá el total de los gastos de Administración del Fondo, mismo que elaborará anualmente un presupuesto de egresos.

ARTICULO 6o. Los Órganos del Fondo serán:

La Asamblea General, El Consejo de Administración, La Comisión de Vigilancia y un Director General.

ARTICULO 7o. La Asamblea General es la autoridad suprema del Fondo y se integrará en forma tripartita con treinta miembros designados 10 por ejecutivo federal, 10 por organizaciones na cionales de trabajadores y 10 por organizaciones nacionales - de patrones.

Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Los miembros de la Asamblea durarán en su cargo seis años y - podrán ser renovados por quien los designe.

ARTICULO 8o. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para - determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y pa trones que intervendrán en la designación de los miembros de la Asamblea General.

ARTICULO 9o. La Asamblea deberá de reunirse por lo menos dos veces al año.

ARTICULO 10o. La Asamblea General, tendrá las siguientes atri buciones:

I.- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los tres últimos meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los programas de trabajo del Fondo para el año siguiente.

II.- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los primeros cuatro meses del año, los estados financieros que resulten de las operaciones del último ejercicio, y el informe de actividades de la Institución.

III.- Expedir los reglamentos del Fondo.

IV.- Establecer las reglas para el otorgamiento de la prestación del seguro del desempleo, que no estén contempladas dentro de la presente ley.

V.- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia.

ARTICULO llo. El Consejo de Administración estará integrado por 15 miembros designados por la Asamblea General:

Cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales.

Por cada miembro propietario se nombrará un suplente.

Los miembros del Consejo de Administración no lo podrán ser - de la Asamblea General.

ARTICULO 12o. El Consejo de Administración sesionará por lo menos dos veces al mes.

ARTICULO 13o. El Consejo de Administración, tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

I.- Decidir, a propuesta del director general sobre las inversiones de los recursos financieros del fondo.

II.- Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquellas que por su importancia a juicio del director general, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General.

III.- Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y de egresos, los planes de labores, así como los estados financieros y el informe de labores presentado por la dirección general.

IV.- Presentar a la asamblea general para su examen

y aprobación, los reglamentos del fondo,

V.- Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo.

VI.- Presentar a la Asamblea General para su aprobación el presupuesto de gastos de Administración, Operación y Vigilancia del Fondo.

VII.- Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores de sueldos y prestaciones al personal del Fondo, propuestos por el director general y conforme al presupuesto de gastos de Administración autorizados por la Asamblea General.

VIII.- Los demás que señale la Asamblea General.

ARTICULO 14o.- La Comisión de Vigilancia se integrará con nueve miembros designados por la Asamblea General. Cada uno de las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros, con sus respectivos suplentes.

Los miembros de esta Comisión, no podrán serlo de la Asamblea General ni del Consejo de Administración. Los miembros de la Comisión durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los

hubiere propuesto.

ARTICULO 15o. La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

I.- Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

II.- Practicar la Auditoría de los estados financieros y comprobar, cuando lo estime necesario los avilíos de los bienes con que opera el Fondo.

III.- Proponer a la Asamblea General y al Consejo de Administración en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Fondo.

IV.- En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a la Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia dispondrá del personal y de los elementos que requiere para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones y funciones.

ARTICULO 16o. La Comisión de Vigilancia designará a un Auditor externo que será Contador Público Titulado en ejercicio -

de su profesión, para auditar y certificar los estados financieros del Fondo.

ARTICULO 17o.- La Comisión de Vigilancia presentará ante la Asamblea General, un dictámen sobre los estados financieros - de cada ejercicio social del Fondo, acompañando del dictámen del auditor externo.

ARTICULO 18o.- El Balance General del Fondo deberá publicarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que sea aprobado por la Asamblea General en dos diarios que tengan mayor circulación.

ARTICULO 19o.- El Director General será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República.

Para ocupar dicho cargo se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

ARTICULO 20o.- El Director General tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

I.- Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración con voz pero sin voto.

II.- Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administra

ción.

III.- Presentar anualmente al Consejo de Administración dentro de los dos primeros meses del año los estados financieros y el informe de actividades del - ejercicio anterior.

IV.- Presentar a más tardar el último día de Octu--bre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los programas de trabajo para el año siguiente.

V.- Presentar a la consideración del Consejo de Administración un informe mensual sobre las actividades del fondo.

VI.- Nombrar y remover al personal del Fondo, señalándole sus funciones y remuneraciones, y

VII.- Las demás que señale esta Ley y sus reglamentos.

El Director no podrá ser miembro de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia.

ARTICULO 21o.- Derechos de los ~~trabajadores~~:

Tendrán derecho a disfrutar del seguro del desempleo todos - los trabajadores mexicanos que queden inscritos dentro de los siguientes incisos:

I.- Que se encuentren laborando dentro del régimen del I.M.S.S.

II.- Que en el momento de quedar desempleado el trabajador tenga menos de 50 años de edad.

III.- Que el trabajador se encuentre física y mentalmente sano y con capacidad para ser empleado nuevamente.

IV.- Que el salario no exceda de cuatro veces al salario mínimo.

V.- Que el trabajador haya cotizado por lo menos - ciento cuatro semanas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

VI.- Que el motivo de la terminación de la relación de trabajo, no haya sido por cometer el trabajador - algún acto ilícito comprobado.

VII.- Que el motivo de la terminación de la relación de trabajo, no sea por abandono de empleo del traba-

dor.

ARTICULO 22o.- El monto de la prestación contra el desempleo se suministrará de la siguiente forma:

I.- Los primeros treinta días posteriores a la separación del trabajador de su empleo, no serán cubiertos en ningún caso.

II.- Si el trabajador continúa desempleado durante el segundo y tercer mes posterior a la separación de empleo, recibirá el 90% del último salario que estuvo percibiendo.

III.- Si el trabajador continúa desempleado durante el cuarto y quinto mes posterior a la separación de su empleo, recibirá el 75% del último salario que estuvo percibiendo.

IV.- Si el trabajador continúa desempleado durante el sexto y séptimo mes posterior a la separación de su empleo, recibirá el 50% del último salario que estuvo percibiendo.

Después del séptimo mes el trabajador dejará de recibir la prestación contra el desempleo.

ARTICULO 23o.- Para que un trabajador que ya disfrutó del seguro del desempleo vuelva a tener derecho a él, será necesario que vuelva a cotizar al Seguro Social de acuerdo a la siguiente Tabla:

Periodo que el trabajador disfrutó del seguro	Número de cotizaciones que requiere acumular para tener derecho al seguro del desempleo nuevamente
2 Meses	35 Semanas
4 Meses	70 Semanas
6 Meses	104 Semanas

ARTICULO 24o.- Obligaciones de los trabajadores:

I.- Presentarse ante el Fondo Nacional del Seguro del Desempleo, con los documentos que acrediten su baja, llenar solicitud para tener derecho al seguro del desempleo.

II.- Dar aviso al Fondo Nacional del Seguro del Desempleo cuando el trabajador cause alta en alguna -

empresa; de no hacerlo puede tener complicaciones penales contra el trabajador.

III.- Presentarse en las oficinas del Fondo, cuando éste lo solicite; el no hacerlo faculta al Fondo para cancelar los derechos que el trabajador pudiera tener.

ARTICULO 25o.- Son obligaciones de los patrones:

I.- Retener el 2% de los salarios de los trabajadores y enterarlo en su oportunidad.

II.- Aportar el 3% de los salarios de los trabajadores y enterarlo en su oportunidad.

III.- Dar aviso al Fondo, dentro de los cinco días posteriores al dar de alta o baja a un trabajador.

IV.- Extender una carta de baja al trabajador, donde especifique las causas de la terminación de las relaciones de trabajo; así mismo indicar el número de semanas que cotizó al I.M.S.S. durante su estancia en esa empresa.

ARTICULO 26o.- Son facultades del Fondo Nacional del Seguro del Desempleo:

I.- Investigar a su satisfacción la situación laboral de un trabajador.

II.- Consignar a algun trabajador, al descubrir que cometió o esta cometiendo fraude en contra del Fondo.

III.- Negar la prestación del Seguro del Desempleo, - si el trabajador no cumple con los requisitos establecidos.

IV.- Establecer los calendarios, formatos y trámites que se deberán realizar para poder tener derecho a - recibir los beneficios del seguro del desempleo.

ARTICULO 27o.- Son obligaciones del Fondo Nacional del Seguro del Desempleo:

I.- Administrar en forma eficiente los recursos que reciba de las diferentes fuentes.

II.- Liquidar en forma oportuna la prestación a los-trabajadores que hayan cumplido con los requisitos - establecidos.

III.- Extender un documento en el cual indique la fecha de inicio del seguro y notificar al beneficiario la fecha de su término, en el caso de que éste se ha

ya empleado antes de los siete meses.

IV.- Acordar con el I.M.S.S. para coordinar algunas-
actividades relativas al procesamiento de la informa
ción.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

Cualquier intento que se realice en aras de atenuar los efectos de la crisis económica y el subdesarrollo sobre la sociedad mexicana, es positivo, sin importar su magnitud ni su alcance.

Es cierto que la implantación del Seguro del Desempleo, es un instrumento paternalista, pero más vale adoptar una actitud paternalista a convertirse en encarcelador de delincuentes.

No se puede permitir que la escala de violencia y delincuencia siga creciendo, por razones de hambre y miseria; no se puede permitir tampoco que cada día más gente permanezca ociosa y vague por las calles en busca de sustento, porque estos individuos pueden convertirse en delincuentes en cualquier momento.

Tampoco el Gobierno y las empresas pueden darse el lujo de proteger económicamente a todos los desempleados, porque no existen recursos para llevar a efecto tal acción.

A la fecha se están realizando los ajustes a la economía, previendo una recuperación en el corto plazo, sin embargo se están resintiendo fuertemente las consecuencias de las políti--cas adoptadas.

La considerable pérdida del poder adquisitivo de los trabaja-dores y de las empresas ha propiciado la escasa inversión y - ahorro, y no sólo eso sino que también se han desplomado las ventas de muchos productos como por ejemplo, la de los vehículos; así mismo han disminuido las actividades económicas como es el caso de la industria de la construcción.

La implantación del Seguro del Desempleo es de alguna manera, redistribuir más equitativamente el ingreso.

Con la crisis económica se ha acentuado más la brecha que existe entre los económicamente poderosos y los débiles; las diferencias de clase son más notorias y la desigualdad social es más visible.

Como las actividades económicas de un país, son un sistema, - que está integrado por una serie de elementos, cuando uno de éstos varía, también los demás varían, pero puede ser que no en el mismo sentido ésto es, positiva o negativamente, por ejemplo:

Se emite más circulante para dar más empleos, se están manejando dos rubros, uno el circulante y dos los empleos, éste último es positivo para la economía, pero el primero puede provocar inflación, si la oferta de dinero rebasa la oferta de bienes y servicios. Luego entonces se debe medir la magnitud del beneficio del Seguro del Desempleo, en función del costo social y económico, para evitar que la implantación de ésta prestación resulte nociva para la economía en general.

Considero que la aportación del 3% por parte de los patronos y el 2% por parte de los trabajadores, no resulta ningún sacrificio, y si puede aportar grandes beneficios a los trabajadores desempleados.

Concluyendo puedo mencionar que la implantación del Seguro del Desempleo en México si es viable y no necesariamente inflacionario.

BIBLIOGRAFIA

David Colmenares, Luis Angeles y Carlos Ramírez, "La Revolución de 1982" (México, D.F. 1982. Ed. Terra Nova).

Trueba Barrera Jorge y Trueba Urbina Alberto, "Ley Federal del Trabajo", (México, D.F. 1982. Editorial Porrúa).

Oficina Internacional del Trabajo, "Desempleo y Seguridad Social", Ginebra, Suiza 1976.

Oficina Internacional del Trabajo, "La Educación y el problema del Desempleo", Ginebra, Suiza 1974.

Banco de México. Informe Anual 1982. México, D.F. 1983.

Oficina Internacional del Trabajo "Necesidades Básicas y Extrema pobreza", Ginebra, Suiza 19

Editorial Alethia, S.A. de C.V., Glosario de Términos Económicos. (México, D.F. 1983).