

Facultad de Ciencias Políticas³¹ y Sociales

Tesis que para obtener el título
de Licenciado en Sociología
presenta
ALICIA DE LA MORA VELA

Universidad Nacional Autónoma de México

México, D. F., 1980



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE
EL SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO**

Introducción

Capítulo I

Magnitud del Problema Ocupacional

Capítulo II

El Seguro de Desempleo

- Antecedentes de la Seguridad Social
- Orígenes del Seguro de Desempleo
- Tipos de Seguros de Desempleo y Regímenes que no dependen del pago de cotizaciones

Capítulo III

La Seguridad Social en México

- Antecedentes y Evolución

Capítulo IV

El Seguro de Desempleo en México

Conclusiones

Notas

Bibliografía

INTRODUCCION

El trabajo ha sido y sigue siendo para el hombre una forma de moldear, conforme a sus necesidades, el mundo que habita y al mismo tiempo es el camino -- para su supervivencia y el medio de realización personal a que cada uno aspira.

El ingreso derivado del empleo es el que permite al trabajador mantener un nivel de vida al satisfacer sus necesidades de alimentación, vivienda, educación y recreación. Frente a ésto, el desempleo afecta gravemente no sólo a los individuos que lo sufren sino que a través de los efectos que desencadena, redundando en perjuicio de toda la sociedad.

Antiguamente se hablaba de "ociosidad" ó "falta de ocupación" como un problema individual, no se consideraba el desempleo como una situación generalizada. A partir de la crisis del 29, cuando la baja en la -- producción provocó el despido en masa de miles de -- trabajadores, el desempleo empezó a considerarse como un fenómeno complejo con implicaciones políticas, sociales y psicológicas.

A partir de ese momento el desempleado empezó a ser objeto de controversia. Se le trató como vago,

mendigo o como víctima de fuerzas fuera de control. Actualmente lo que se intenta hacer con el desempleado depende de lo que económicamente es posible, de los objetivos del Estado, y de la forma en que el desempleo afecta a la sociedad.

Surge ahora la necesidad de definir el concepto de desempleo, lo cual es un poco difícil si se considera que en él interviene la actitud ambivalente que la mayoría de las personas tienen hacia el trabajo. Trabajar y ganar una existencia decorosa es una necesidad humana, pero también existe el deseo de estar ocioso y libre de responsabilidad; existe también la necesidad de trabajar pero estar físicamente impedido; puede ser también que el deseo o necesidad de trabajar varíe entre cada individuo y aún entre culturas.

Otra dificultad para definir el concepto de desempleo es la curiosa mezcla de libertad y dependencia que contiene.

En la esclavitud no puede hablarse de desempleo ya que los esclavos eran vendidos y comprados para el trabajo de por vida; de los trabajadores independientes tampoco se habla de desempleo, puede ser que los artistas, escultores y escritores tengan dificultades

des para sostener un nivel de vida decoroso pero eso no significa que estén sin empleo; los médicos, abogados y otros profesionistas se encuentran en situación similar.

Los propietarios de los medios de producción o propietarios de un negocio tampoco pueden ser desempleados.

Históricamente el desempleo se asocia al capitalismo, en el sentido de que el desempleo es una característica inherente al sistema.- precisamente -- porque bajo el capitalismo el trabajo es libre. Ni el empleado ni el empleador están obligados permanentemente uno con otro, y por otro lado el sistema ha incrementado la dependencia al trabajo separando a los trabajadores de la propiedad de los medios de producción.

Resulta entonces, que sólo a aquéllos que trabajan por un sueldo o salario, que tienen la libertad de dejar su trabajo o que pueden ser privados de él, se les considera desempleados. (1)

Después de las consideraciones anteriores, tomaremos para el desarrollo de este estudio, la definición que da la Organización Internacional del Traba-

jo .

"Desempleo es la falta involuntaria de empleo -- conveniente que sufre una persona en condiciones de -- capacidad para el trabajo y dispuesta a aceptar un -- empleo en condiciones normales". (2)

El desempleado es entonces el asalariado que se encuentra sin trabajo sin ser él responsable de la situación creada.

Para efectos de la medida estadística del fenómeno se habla de desempleo abierto y desempleo oculto. El primero se refiere a las personas que estando sin ocupación buscan trabajo al nivel que ofrece el mercado y el segundo, a las personas que estarían dispuestas a trabajar si se les ofreciera alguna oportunidad pero que por razones geográficas, tradicionales o sociales, no buscan trabajo. (3)

Otra situación que se presenta en la ocupación de mano de obra es el subempleo, o subocupación disfrazada, términos utilizados para señalar la carencia de trabajo satisfactorio y continuo y una situación - en la que la desviación de la fuerza de trabajo hacia otras actividades, no disminuiría la producción total de la actividad que abandona. (4) Esto es lo que ---

algunos teóricos consideran como productividad marginal mínima o nula. (5)

Desde el punto de vista económico se considera que existe subempleo siempre que la productividad real esté por debajo de la productividad potencial; desde el punto de vista social se considera subempleado a cualquier trabajador cuyo ingreso esté a nivel de subsistencia, de esta manera es muy fuerte el vínculo entre el subempleo y la pobreza.

Es posible que la mayoría de los trabajadores -- que padecen subempleo ejerzan una actividad remunerada, pero buena parte de ellos sólo pueden encontrar trabajo parte de la jornada o parte del tiempo. En general, su rendimiento y remuneración "per cápita" son muy inferiores a lo que podría ser si la mano de obra estuviese empleada a jornada completa.

El desempleo se refleja en cada aspecto de la vida del desempleado (social, económico, político y cultural), sus síntomas son muchos y muy variados.

El desempleado padece miseria al carecer de un ingreso que le permita satisfacer sus necesidades más apremiantes. Si el desempleado es jefe de familia, ésta empieza a disgregarse porque cada uno de sus --

miembros busca empleo, los niños abandonan la escuela, su vivienda es insalubre y su alimentación deficiente

Como consecuencia, se cae en un círculo vicioso, estos niños y jóvenes mal alimentados y retirados del sistema educativo formal se verán limitados tanto culturalmente como en sus expectativas de empleo, lo que les obligará a buscar trabajos poco calificados, de baja remuneración o a incorporarse al subempleo.

Pocas personas pueden sobrevivir largos períodos de ociosidad sin caer en la apatía y el conformismo. El desempleo les provoca desconfianza y agresión contra un orden social establecido. Caen fácilmente en el delito, el alcoholismo y la drogadicción, el desempleo deja de ser un problema individual para convertirse en un problema de la sociedad.

De acuerdo con el derecho de cada habitante del país a disfrutar de los beneficios del desarrollo económico y social, la implementación de un seguro de desempleo dentro de los programas de seguridad social permitiría:

- a) Enfrentar el desempleo por medio de un mecanismo de seguridad social y de ayuda a la población obrera.

- b) Atenuar en un determinado momento las consecuencias que provoca el desempleo, en el trabajador y en su familia.
- c) Recibir el subsidio como un derecho y no como ayuda gratuita, en virtud de la contribución del desempleado al fondo del seguro.
- d) Redistribuir el ingreso a los grupos más necesitados.
- e) Aprovechar la mano de obra calificada al evitar su desplazamiento a actividades de menor productividad.
- f) Aliviar la presión que ejerce la pobla -- ción desempleada y que en la actualidad causa graves tensiones sociales.

El planteamiento del seguro de desempleo es el - objetivo central de este estudio. Empero más que buscar justificación para su implantación nuestro propó - sito es señalar las características que podría adop - tar un mecanismo de seguridad como éste, en la situa - ción laboral que prevalece en el país.

El sujeto del seguro es el trabajador que al ser

despedido de su empleo queda sin ingreso y por lo -- tanto sin medios de subsistencia. Cuando se desocupa al trabajador no sólo se vulnera, la mayoría de las veces, a un jefe de familia, sino también a un recurso humano que, en virtud de la enorme irracionalidad que prevalece entre la oferta y la demanda de trabajo tiene que valerse por sí mismo, o en el mejor de los casos, con ayuda de otros familiares para sortear el difícil y siempre lento tránsito hacia una nueva --- ocupación.

En México se genera una proporción dada de población para la que no existe empleo debido a una serie de factores, entre los que se pueden enumerar: el rezago cronológico entre el ritmo de crecimiento de la -- población y el de la economía; un desajuste o serie - de desajustes circunstanciales en el mercado de trabajo, contradicción agravada por la desigualdad en la - distribución del ingreso, la baja escolaridad de la - mano de obra y por consecuencia su deficiente preparación para el trabajo.

En la actualidad esta población ha crecido en -- proporciones no conocidas con anterioridad, sin embargo ésta es sólo una fase del problema, quizá la más -

grave la constituye la población que se orienta hacia el subempleo o empleo en condiciones de bajos ingresos o nivel de productividad social a veces nula.

Las determinantes mencionadas van configurando una situación que agrava las tensiones sociales y hace necesario elaborar una política cuyo objetivo sea lograr el máximo empleo y dentro de esta, medidas de seguridad social que ofrezcan ayuda para prevenir -- las nefastas consecuencias que provoca la falta de empleo en el trabajador y su familia.

Dentro de estas medidas la que nos ocupa es el seguro de desempleo, que intenta resolver el problema que se deriva de la pérdida absoluta del salario, cuando el trabajador queda sin empleo involuntariamente.

CAPITULO I

MAGNITUD DEL PROBLEMA OCUPACIONAL

El problema del desempleo y subempleo se puede apreciar en las cifras estadísticas, aunque su análisis se dificulta porque las cifras que denotan su magnitud varían según las fuentes y métodos de estimación. Los datos censales presentan problemas de comparabilidad; los censos económicos por el hecho de tener como unidad de información a la empresa, plantean la posibilidad de doble contabilización de las personas con más de un empleo.

Existen otras fuentes estadísticas pero su cobertura es limitada. En algunos casos, especialmente cuando se trata de investigaciones por muestreo, se plantea la falta de continuidad en su aplicación. También existen deficiencias y aún no se cubren varios aspectos de las estadísticas de empleo sobre todo en los renglones de capacitación, ingresos, salarios, horas de trabajo y oportunidades de empleo. Sin embargo en los datos disponibles se puede apreciar por qué el empleo constituye uno de los problemas más serios de la sociedad en México.

a) Por lo que respecta a la población económicamente activa y al empleo hay tendencias que señalan que el problema se agrava:

P E A	A Ñ O	
	1960	1970
Como % de la población de 12 años y más	51.4%	43.5%

Fuente: VIII-IX Censo General de Población.

Dirección General de Estadística.

Sría de Industria y Comercio.

El desempleo declarado en los censos va en aumento, sobre todo el desempleo entre las mujeres.

DESEMPLEO DECLARADO EN LOS CENSOS 1960-1970 POR SEXO.

		P E A	DESOCUP.	% DESOC.
Hombres	1960	9'235,022	160,147	1.7
	1970	10'521,887	287,080	2.7
Mujeres	1960	2'018,275	21,941	1.0
	1970	2'472,505	198,902	8.0
Total	1960	11'253,297	185,088	1.6
	1970	12'955,057	485,178	3.8

Fuente: VIII-IX Censo General de Población. Dirección

Gral. de Estadística. Sría de Ind. y Com.

Un total de 485,187 personas declararon estar buscando trabajo sin haber tenido empleo durante la semana anterior al censo. Representan el 3.8 % de la población económicamente activa, sin embargo su número puede ser mayor ya que de acuerdo a la experiencia las cifras reales de desempleo son usualmente mayores que las captadas, debido a que existe una cantidad importante de personas que no buscan trabajo pero que estarían dispuestas a emplearse en forma inmediata si se les ofreciera ocupación.

De acuerdo con el Censo la desocupación es más grave para los jóvenes que para los adultos, ya que los primeros predominan sobre los segundos. Las personas desocupadas en 1970; cuya edad fluctuaba entre los 12 y los 29 años representan 57.5 % del total de desocupados. El 42.5 % restante corresponde a los mayores de 29 años.

Para el mismo año el 87.3 % corresponde a individuos que habían trabajado alguna vez y que en el momento del levantamiento del censo se encontraban desocupados, buscando empleo (viejos buscadores de trabajo).

El 12.7% restante está formado por las personas que nunca habían participado en la actividad económica y que intentaban hacerlo por primera vez (nuevos buscadores de trabajo).

En general los viejos buscadores de trabajo tienen mayor posibilidad de ingreso a la actividad económica en períodos más cortos que los nuevos buscadores, debido a que poseen un conocimiento del mercado de trabajo y, además, cuentan con alguna experiencia previa, lo que facilita su acceso al mismo.

b) Por lo que respecta al estudio de la desocupación en las principales ciudades indica que su tasa media 4.6 %, es mayor que el promedio nacional de 3.8 % .

**MAGNITUD DE LA DESOCUPACION POR CIUDADES IMPORTANTES
(PERSONAS)**

	P E A	DESOCUP	% DESOCP.
Distrito Federal	2'230,986	109,091	4.9
Guadalajara	361,165	11,640	3.2
Monterrey	258,772	9,908	3.8
Cd. Nezahualcóyotl	143,828	9,060	6.3
Cd. Juárez	108,078	6,046	5.6
León	110,389	3,263	3.0
Tijuana	89,013	4,013	4.5
Mexicali	98,738	5,294	5.4
Chihuahua	74,104	3,437	4.6
Sn. Luis Potosí	68,624	3,045	4.4
Torreón	66,263	2,685	4.1
Veracruz	68,639	2,287	3.3
Mérida	64,387	1,662	2.6
Estados Unidos Mex.	12'955,057	485,178	3.8

**Fuente: IX Censo General de Población
Dirección General de Estadística
Sría de Industria y Comercio.**

Estas personas desocupadas son representativas de los buscadores de trabajo urbano. Es precisamente en esas ciudades y en sus zonas aledañas donde reside

la población que busca los empleos característicos de las grandes concentraciones.

**DISTRIBUCION REGIONAL DEL SUBEMPLEO Y DESEMPLEO
(PERSONAS)**

ZONAS	P E A	SUBEM PLEADOS	DESOCU PADOS	PART % SUBEMP	PART % DESOC
Centro	3'222,759	1'076,814	155,117	33.4	4.8
Noroest	1'034,771	356,590	47,206	34.5	4.6
Norte	1'803,760	606,203	72,510	33.6	4.0
Cto. Nte.	632,103	356,346	23,977	56.4	3.8
Cto. Sur	1'949,325	1'085,828	69,130	55.7	3.6
Pacífico	1'510,039	662,633	46,238	43.9	3.1
Golfo	1'196,742	742,490	32,385	60.5	2.7
Peníns	298,306	183,580	7,526	61.5	2.5
Sur	1'307,252	755,934	31,098	57.8	2.4
Total	12'955,057	5'805,418	485,187	44.8	3.8

Fuente: IX Censo General de Población. Dirección General de Estadística, Sría. de Industria y Comercio.

En la distribución regional de los desempleados se observa que la región Centro es la que presenta el porcentaje más alto de desocupación (4.8) y la región Sur el menor (2.4) .

Aún cuando la desocupación en términos absolutos es alarmante el nivel de desocupación no ha rebasado el 4% respecto a la población económicamente activa.

Es importante señalar que dadas las características de la economía nacional y la inexistencia de un sistema de seguridad social que cubra al desempleado, es raro el individuo que puede estar desempleado durante algún tiempo; en la mayoría de los casos, -- hará cualquier cosa por obtener un ingreso, con lo -- cual quedará clasificado dentro del grupo de subocupados y no como desempleado abierto.

Los párrafos anteriores se refieren al desempleo, en cuanto al subempleo, aún cuando las cifras censales en materia de ingreso personal no son precisas, -- sí reflejan el problema a través de los ingresos anormalmente bajos, si se considera como límite del "in--greso normal" al salario mínimo de cada entidad federativa.

MAGNITUD DEL SUBEMPLEO POR CIUDADES IMPORTANTES

(PERSONAS)

	P E A	SUBEMPL	% SUBEMP
Distrito Federal	2'230,986	786,951	35.3
Guadalajara	361,165	81,435	22.6
Monterrey	258,772	39,133	15.1
Cd. Netzahualcóyotl	143,828	20,213	14.1
Cd. Juárez	108,078	27,733	25.7
León	110,389	28,572	25.9
Tijuana	89,013	25,552	28.7
Mexicali	98,738	39,733	40.2
Chihuahua	74,104	19,580	26.4
Sn. Luís Potosí	68,624	19,871	29.0
Torreón	66,263	18,269	27.6
Veracruz	68,639	22,442	32.7
Mérida	64,387	27,224	42.3
Estados Unidos Mex	12'955,057	5'805,418	44.8

Fuente: IX Censo General de Población.
 Dirección General de Estadística
 Sría de Industria y Comercio.

La subocupación se encuentra distribuida en forma irregular en el territorio nacional, ya que frente a una tasa del 44.8% para el país, en las zonas del -

golfo y la Península de Yucatán y Quintana Roo, la proporción de subocupados en relación a la fuerza de trabajo total alcanza niveles altos, alrededor del 60%. En contraste, en las zonas del centro, noroeste y norte el subempleo se reduce a la mitad, el 34%. Dentro de estos límites se encuentran las regiones del país: Centro Norte, Centro Sur y la del Pacífico.

"Como se puede apreciar el problema es agudo y se plantea la necesidad de crear 6.8 millones de empleos en forma inmediata y 8.4 millones más para la década de 1980 - 1990, si se establece como meta mínima la de mantener el subempleo y desempleo en sus niveles absolutos de los años 70. Ahora bien si se establece la meta de lograr el pleno empleo, esto -- implica la necesidad adicional de absorber productivamente a los 5.8 millones de personas que se encuentran subempleadas" . (6)

CAPITULO II

EL SEGURO DE DESEMPLEO

Antecedentes de la Seguridad Social

Los seguros sociales en su concepción moderna se originaron en Alemania en las postrimerías del siglo pasado.

Primero con la Ley del Seguro Obligatorio de --- Enfermedades, del 15 de junio de 1883, después con la Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo de los Obre - ros y Empleados de las Empresas Industriales, del 6 - de julio de 1884, y finalmente con la Ley del Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez del 22 de junio de - 1889. En estas leyes se configuraron los seguros so - ciales, creándose y organizándose bajo la inspiración del seguro privado pero adquiriendo su carácter so -- cial en su aplicación obligatoria con base en manda - tos legales.

Pero cuando se piensa hoy en la seguridad social no se hace ya en los términos en que se hacía en las fechas de su nacimiento en el siglo pasado. Los con - ceptos en los que se fundó su origen, se han transfor - mado radicalmente.

El tránsito de los seguros sociales a la seguridad social se inició antes de que terminara la Segunda Guerra Mundial; cuando se consideró que la seguridad social debía de extenderse a toda la población de todos los países.

Fue Sir William Beveridge en 1942 quien ejemplificó ese deseo en su "Informe sobre el Seguro Social y Servicios Conexos".

En este documento definió la seguridad social, como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia, y concibió el Seguro Social como parte de una amplia política de progreso social, como el medio para procurar a los seres humanos seguridad en sus ingresos.

En un sentido más amplio afirmaba que la meta de la seguridad social "es hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia." (7)

Beveridge señala en su obra a las enfermedades, la ignorancia, la suciedad, la ociosidad y la indigencia como "los cinco males gigantes" (8) de la sociedad, que deben abolirse para dar satisfacción a las necesidades de la población. Para el autor la destrucción de la indigencia equivale a garantizar a --

cada individuo y a cambio de los servicios que presta, suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes tanto cuando esté trabajando como cuando no pueda trabajar; el ataque a la ociosidad significa el mantenimiento de la ocupación de la mano de obra.

El informe de Beveridge señala la evolución de los seguros sociales tradicionales a una nueva etapa, la de la seguridad social que contribuye a distribuir mejor el producto nacional de un país y a elevar los niveles de vida de la población.

Esta nueva concepción de seguridad social es la que ha estado presente en los temarios y debates de las organizaciones internacionales. Organización de Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, Organización de Estados Americanos.

De 1942 a la fecha son innúmeras las recomendaciones o resoluciones que sobre Seguridad Social han adoptado las distintas Organizaciones Internacionales.

La Organización de las Naciones Unidas aprobó en 1948 la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" que en su Artículo 22 establece como uno de los derechos humanos que "Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a --

obtener..... la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su -- dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". -- (9)

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo se ha esforzado en hacer que la seguridad social extienda cada vez más su campo de acción y ha -- adoptado en las diversas reuniones de su Asamblea, - recomendaciones para hacer que se promueva el bienestar colectivo. Entre ellas cabe destacar:

1) "La Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida" aprobada en Filadelfia, Estados Unidos en 1944, donde se reflexiona sobre la necesidad de -- adoptar medidas para extender la seguridad sobre los medios de vida al trabajador y sus familias incluyendo a las poblaciones rurales y trabajadores independientes; se alivie el estado de necesidad e impida - la miseria.

2) El convenio sobre la Seguridad Social. Norma mínima, aprobada en la reunión celebrada en Ginebra, -- Suiza en 1952 ratificada por México en 1961- donde se establecen las prestaciones mínimas que debe comprender un régimen de seguridad social y enuncia normas -

obtener..... la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su -- dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". -- (9)

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo se ha esforzado en hacer que la seguridad social extienda cada vez más su campo de acción y ha -- adoptado en las diversas reuniones de su Asamblea, - recomendaciones para hacer que se promueva el bienestar colectivo. Entre ellas cabe destacar:

1) "La Recomendación sobre la Seguridad de los Me -- dios de Vida" aprobada en Filadelfia, Estados Unidos en 1944, donde se reflexiona sobre la necesidad de -- adoptar medidas para extender la seguridad sobre los medios de vida al trabajador y sus familias incluyendo a las poblaciones rurales y trabajadores indepen -- dientes; se alivie el estado de necesidad e impida - la miseria.

2) El convenio sobre la Seguridad Social. Norma mí -- nima, aprobada en la reunión celebrada en Ginebra, -- Suiza en 1952 ratificada por México en 1961- donde se establecen las prestaciones mínimas que debe compren -- der un régimen de seguridad social y enuncia normas -

mínimas aplicables a las nueve grandes ramas de la - seguridad social. Trata en una de sus partes de las prestaciones de desempleo. Los países que lo ratifi- quen deberán garantizar por lo menos la concesión de tres de las prestaciones de seguridad social: asis - tencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad profesional y prestaciones familiares, de maternidad, de invalidez y sobrevivientes.

En cuanto a las prestaciones de desempleo define los casos en que deberán concederse, indica la propor - ción mínima en cuanto a la cuantía y duración de las prestaciones. Este convenio entró en vigor el 27 de - abril de 1955 y a mediados de ese año había sido rati - ficado en lo concerniente a las prestaciones de desem - pleo por Suecia, Reino Unido, Noruega, Yugoslavia y Dinamarca. (10)

Es a través de la serie de resoluciones de las - organizaciones internacionales y de los gobiernos de cada país cómo el concepto de seguridad social, se ha ido definiendo cada vez más claramente con un conteni - do más amplio a fin de que pueda cubrir mayores ries - gos y eventualidades. Tiene ahora como finalidad aten - der las necesidades del trabajador frente a las con -

tingencias de su vida familiar individual, elevar su nivel social, económico y cultural, y proporcionar mayores recursos que permitan una mejor distribución -- del ingreso de un país. (11)

Orígenes del Seguro de Desempleo

Algunos autores señalan que el desempleo es una característica inherente del sistema capitalista por lo que es inútil tratar de luchar para erradicarlo. - Otros, en cambio, si bien aceptan que el desempleo es un fenómeno que se da en las economías capitalistas - indican la posibilidad de disminuir sus efectos negativos. Una de las medidas que se proponen es el seguro de desempleo.

Los orígenes del seguro de desempleo puede dividirse en dos fases diferentes. En sus inicios estas - acciones se realizaban sin la intervención estatal o de los empleadores; en la segunda, que se inicia en los primeros decenios del siglo XX, se crean regímenes de seguro de desempleo financiados por los empleadores.

Sin embargo, el limitado alcance y la escasa -- eficacia de los primeros sistemas, así como la precaria situación financiera en que se hallaban frecuentemente

mente, demostraron que los trabajadores, aún uniendo sus fuerzas, no podrían asegurarse a sí mismos contra el desempleo. La necesidad de una ayuda externa resultaba evidente.

Esta ayuda la proporcionaron, inicialmente los empleadores, al surgir diversas cajas de subsidio -- creadas por los patronos como resultado del deseo de disponer de mano de obra más o menos estable y satisfecha y no perder los conocimientos proporcionados - al personal en el sitio de trabajo.

La operación era simple ya que el empleador destinaba anualmente, una suma determinada a su caja de desempleo, suma que usualmente, correspondía a determinado porcentaje de nómina de salarios, de utilidades o de otro factor parecido y la caja abonaba prestaciones al personal temporal desempleado y a veces al parcialmente desempleado. Aunque esto representó un progreso, las cajas patronales no fueron jamás -- muy numerosas, debido a que su financiamiento no era posible, sino en el caso de grandes empresas.

Las cajas patronales empezaron a desaparecer -- gradualmente con la introducción de sistemas nacionales de seguro de desempleo en diferentes países.

Precusores de los regímenes actuales del seguro de desempleo fueron los sistemas de cajas creadas por los sindicatos para abonar prestaciones a sus miembros sin trabajo. Los sindicatos y en menor grado -- algunas sociedades de socorro mutuo, fueron las únicas organizaciones que, hasta prácticamente los comienzos del siglo XX, habían organizado sistemáticamente el pago de los subsidios de desempleo, independientemente de asistencia a los indigentes.

Las primeras organizaciones sindicales consideraban como una de sus principales funciones la protección a sus afiliados mediante un seguro mutuo contra los diversos riesgos profesionales que les amenazaban. Los miembros que quedaban sin trabajo tenían derecho a recibir ciertas prestaciones abonadas por la caja. Se trataba en forma rudimentaria de la aplicación del principio del seguro de desempleo.

Esta noción de distribución de los riesgos concebida por los organizadores de las cajas sindicales y que poco a poco fue desarrollandose, se incorporó más tarde a los sistemas de seguro de desempleo establecidos con la intervención gubernamental. Además de las cajas sindicales, se crearon sistemas de segu

ro facultativo contra el desempleo administrados por organizaciones de diversos tipos, tales como sociedades de beneficencia.

Las imperfecciones de las cajas sindicales no subvencionadas y el escaso número de asalariados que de ellas se beneficiaban, condujeron, finalmente, a la intervención del Estado encaminada a reforzar la protección de los trabajadores.

La primera institución de seguro de desempleo organizada con intervención pública fue creada en Berna (Suiza). Se trataba de una caja municipal subvencionada, en la que todo trabajador, sindicalizado o no, podía asegurarse contra el desempleo, si así lo deseaba.

Al mismo tiempo que en Suiza se experimentaban cajas municipales de seguro, los gobiernos de algunos otros países comenzaban a conceder subvenciones a las cajas privadas. La sociedad Belga de Gante fue la que creó, en 1901, la más notable de estas instituciones, cuyo plan fue conocido como el "Sistema de Gante". (12) Este consistía esencialmente en la concesión de una subvención municipal a las cajas de desempleo privadas, destinada a aumentar la cuantía

de las prestaciones abonadas a los afiliados desempleados. Las subvenciones anuales concedidas a las cajas eran proporcionales al importe de las prestaciones abonadas durante todo el año precedente. Tales subvenciones se otorgaban principalmente a las cajas sindicales, las cuales se ocupaban de todos los aspectos de la administración de las prestaciones y verificaban que los beneficiarios fueran en realidad desempleados. Este sistema obtuvo éxito inmediato, su idea básica se extendió muy rápidamente y con algunas modificaciones fue aplicado no sólo en Bélgica, sino también en otros países. Puede considerarse al "Sistema de Gante" como el verdadero origen del seguro de desempleo, dado el interés que despertó en todos los países que abogaban por la reforma social y por el impulso que dió al establecimiento de sistemas análogos en otras partes. A partir de este momento varios países implantaron sistemas de seguro de desempleo facultativo u obligatorio de acuerdo a sus necesidades.

En la actualidad se considera que el principal objetivo de todo sistema de seguro de desempleo debe consistir en la supresión de las nefastas consecuencias personales y humanas del desempleo.

No debe considerarse, además, a dicho sistema - como una medida preventiva que permita atacar las -- causas del desempleo o reducir su volumen. A pesar de las limitaciones mencionadas el sistema de seguro de desempleo constituye un elemento valioso que es - conveniente incluir en el programa de seguridad so- cial, dada la forma en que puede aliviar la carga - que representa el desempleo sobre los trabajadores y el fortalecimiento del mercado interno.

**Tipos de Seguros de Desempleo y Regímenes que no --
Dependen del Pago de Cotizaciones.**

1) Seguro Obligatorio:

"Es obligatorio cuando el estado con arreglo a las leyes, exige que, ciertas categorías de personas se aseguren obligatoriamente y que se abonen cotiza- ciones regularmente por su cuenta.

Si más tarde una persona perteneciente a una de esas categorías queda sin empleo tendrá derecho a -- prestaciones en razón de su condición de asegurado - que con carácter de obligatoriedad ha adquirido."

(13)

La mayoría de los regímenes actuales se basan -

en el principio de obligatoriedad del seguro decretado por el Estado, para proteger a determinadas categorías de trabajadores.

En el campo de aplicación del seguro de desempleo queda por determinar las categorías de personas a las cuales conviene asegurar obligatoriamente, el ideal sería que se protegiera a toda persona expuesta a riesgo de desempleo ya que en teoría, existe un desempleado en potencia en toda persona que se halle al servicio de otra, sin embargo es necesario estudiar algunas consideraciones que ayudarían a la aplicación del seguro.

a) Necesidades de protección

Este es un criterio que debe aplicarse en primer término para decidir qué categorías de empleados quedan incluidos en el seguro. Si no es posible incluir a todos los trabajadores debe darse preferencia a aquellas categorías de empleados cuya estabilidad en el trabajo sea más problemática; dejando fuera aquellas categorías de empleados que por las características del empleo se pueden considerar más estables. Aplicar este criterio es más complicado en el caso de los trabajadores empleados a tiempo --

parcial: obreros estacionales, los que trabajan sólo durante algunos días de la semana, trabajadores ocasionales, empleados eventuales, etc.

Evidentemente el seguro no puede ofrecer sino una protección relacionada con el empleo que ocupaba anteriormente al paro. Si este empleo había sido solamente a tiempo parcial y eventual el seguro no puede abonar una prestación igual a la que abonaría si el trabajador hubiera desempeñado un empleo continuo a tiempo completo. Es decir el único derecho de protección que puede reconocerse con respecto a trabajadores normalmente empleados a tiempo parcial es el relacionado con la fracción de ese tiempo durante el cual hayan trabajado y no con relación a la diferencia que exista entre su horario de trabajo a tiempo parcial y el período que habría trabajado a tiempo completo.

Otros factores que deben tomarse en cuenta es la edad y el monto del salario. Respecto a la edad se puede pensar que una persona en edad avanzada tiene otra protección si están en vigor otras medidas de seguridad social; para una persona joven sin cargos de familia la necesidad de protección varía de

la de los trabajadores con personas a su cargo. Respecto al salario, si éste es bajo, es evidente que la necesidad de protección contra el desempleo es mayor que la necesidad de protección de aquel trabajador que percibe un salario que le permite ahorrar -- cierta cantidad, que hasta cierto punto lo protegería durante el tiempo necesario para conseguir otra colocación.

b) Consideraciones financieras.

El alcance del régimen de seguro de desempleo -- tiene repercusiones cuya magnitud debe medirse al delimitar el campo de aplicación. Cuanto mayor sea el número de afiliados mayor será también el costo total del seguro; si el régimen es contributivo, entre los asegurados deberían figurar tanto los trabajadores poco expuestos al desempleo como los que lo están con frecuencia. Si sólo se observa el principio de la necesidad de protección y se excluyen a los -- trabajadores tradicionalmente estables, para limitar el círculo de afiliados a las profesiones inestables, el resultado sería una selección mal equilibrada de los riesgos. El desempleo podría afectar a una proporción excesivamente alta de los asegurados, el de-

sempolso por pago de prestaciones sería considerable y cada asegurado debería abonar a su vez una cotización también muy elevada.

Todo régimen de seguro es más sólido financieramente cuanto mayor sea el número de asegurados entre quienes se distribuyen los riesgos.

No deben excluirse los trabajadores bien remunerados ya que las cotizaciones abonadas por ellos pueden compensar a las abonadas por los trabajadores mal retribuidos; que pueden llegar a constituir una carga gravosa a la caja del seguro.

Las cotizaciones deben abonarse durante todo el tiempo que el trabajador esté empleado. No deben excluirse a los trabajadores cuando su riesgo de desempleo sea escaso, para acogerlos súbitamente si un cambio de la situación económica pone en peligro la estabilidad de sus empleos. También esto llevaría, en un momento dado a una situación financiera grave para el seguro.

c) Consideraciones administrativas.

Es necesario estudiar desde el punto de vista -- administrativo qué grupos de trabajadores es posible

abarcar.

A veces resulta particularmente difícil asegurar a algunos de ellos y recaudar sus correspondientes cotizaciones. Si las dificultades con respecto a determinado grupo son excesivas o los gastos de administración por trabajador asegurado demasiado altos, pueden ser razones suficientes para excluirlos del seguro.

En el seguro obligatorio de desempleo, como en otras ramas del seguro social, el empleador constituye esencialmente el medio por el cual se establece -- contacto con el trabajador asegurado. En las industrias en que la cifra media de trabajadores ocupados por cada empleador es elevada, la afiliación al seguro es relativamente fácil y los gastos por trabajador pueden mantenerse a un nivel no excesivamente alto. - Pero, a medida que la proporción entre el número de -- empleadores y el de los trabajadores disminuye, la -- administración se hace más difícil y costosa. Es decir cuando existe un gran número de pequeñas empresas y una dispersión, en lugar de una concentración de la mano de obra, las dificultades para la afiliación aumentan.

No basta, sin embargo, asegurar a los trabajado-

res y recaudar sus cotizaciones. La administración del seguro de desempleo debe también verificar si los afiliados que pretenden tener derecho a las prestaciones se hallan efectivamente sin trabajo y si les es imposible encontrar otra colocación.

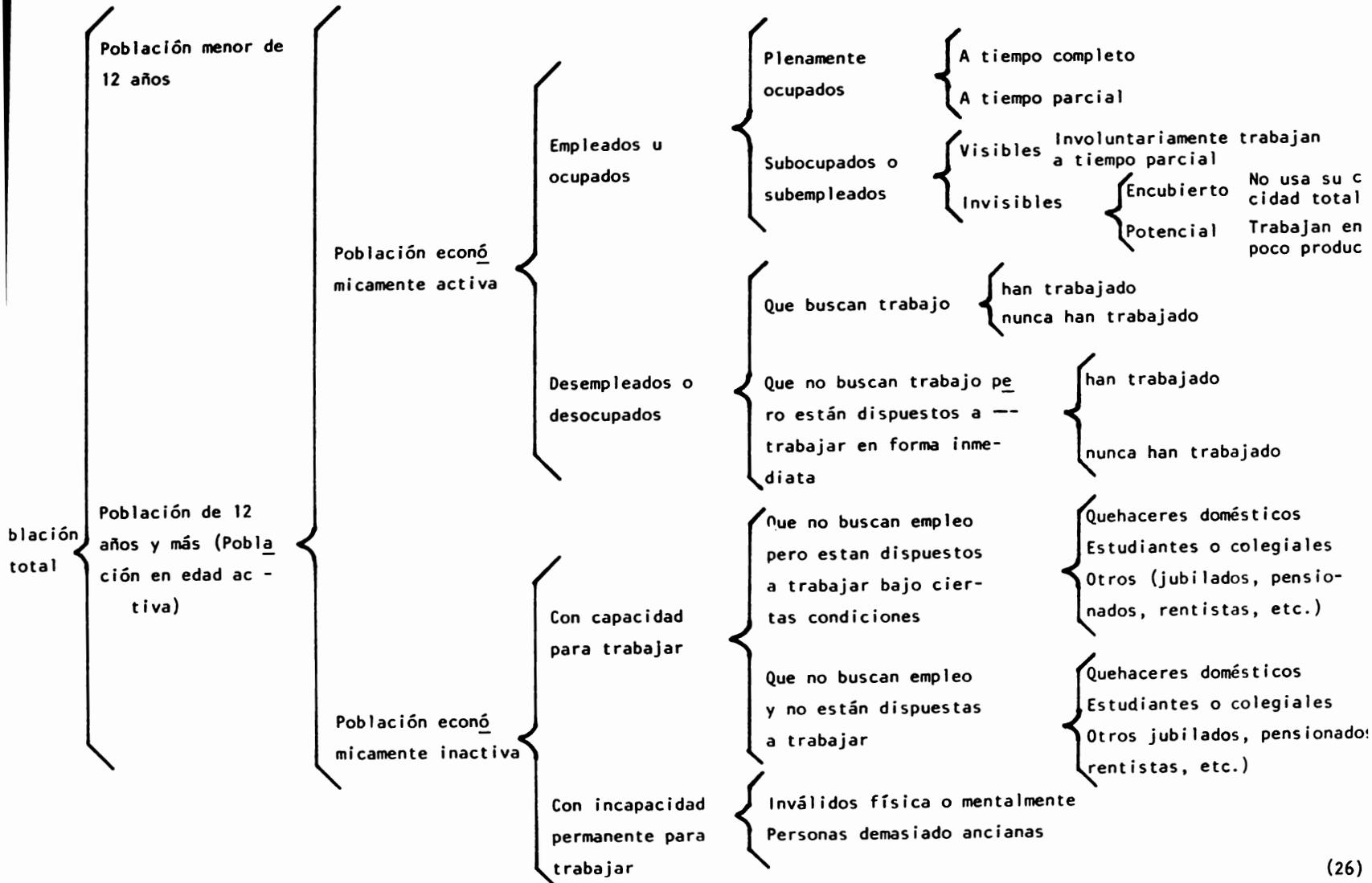
Es por lo anterior que el criterio de dificultad administrativa debe tomarse también en cuenta para de limitar el campo de aplicación del seguro de desempleo.

11) Seguro facultativo.

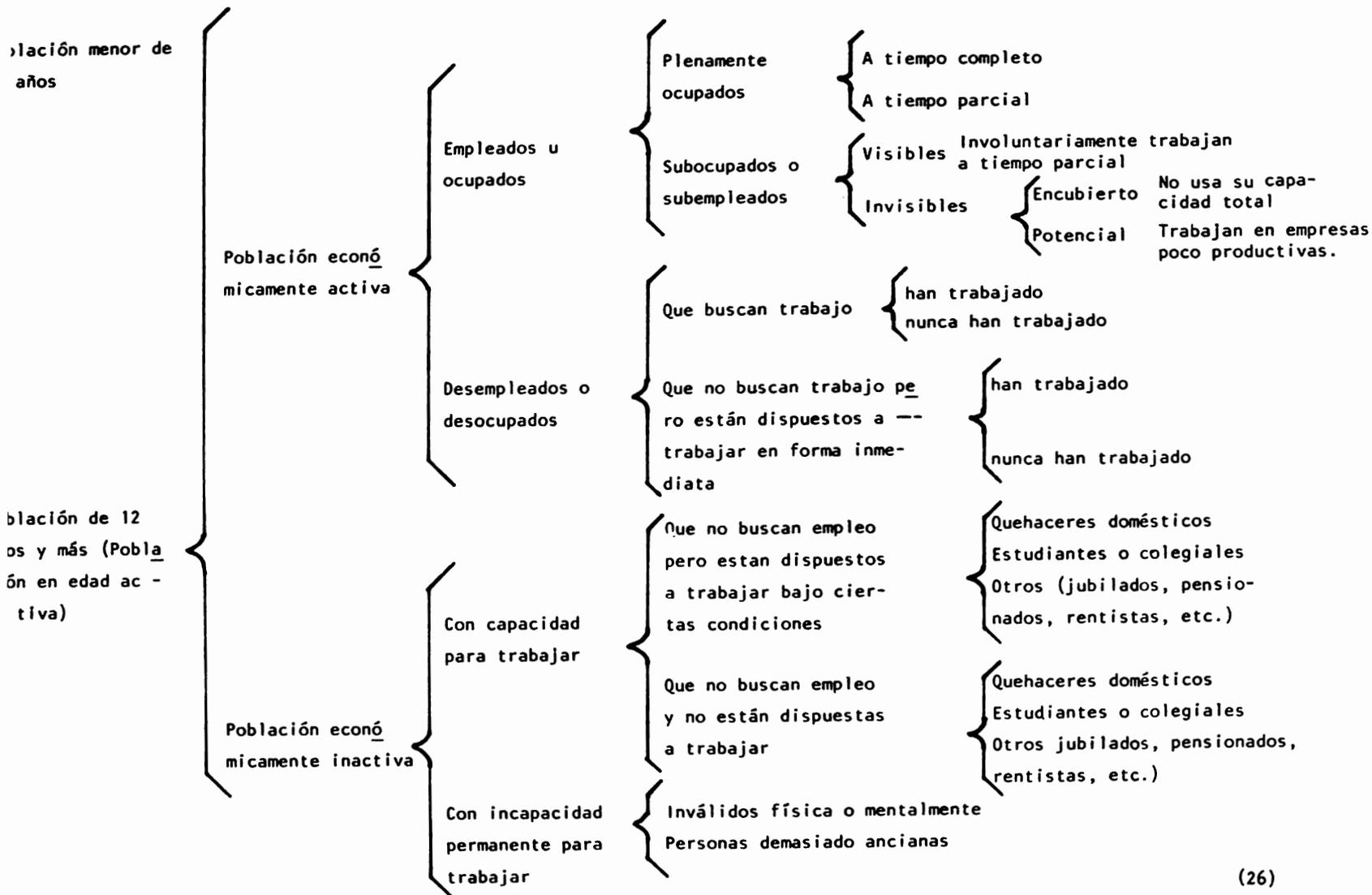
En un régimen de seguro facultativo, la recaudación de cotizaciones y el pago de prestaciones incumbe a cajas o a sociedades privadas. Los interesados en crear un seguro de desempleo crean libremente sus cajas sin aguardar orden o iniciativa del Estado. La decisión de afiliarse o no a una caja depende de la voluntad de cada trabajador, aún cuando cada caja puede aplicar un reglamento para la administración de sus miembros.

Sin embargo, se ha visto que un seguro facultativo no atrae a suficiente número de miembros ni puede subsistir sin una subvención del Estado; de esa forma el Estado comienza a dictar disposiciones oblig

CATEGORIAS DE LA POBLACION EN RELACION CON LA ACTIVIDAD ECONOMICA



CATEGORIAS DE LA POBLACION EN RELACION CON LA ACTIVIDAD ECONOMICA



gatorias y no solamente facultativas y a ejercer presión sobre las cajas del seguro facultativo. En un momento dado este se convierte, de hecho en seguro - obligatorio, con la diferencia de que la ejecución de ciertas funciones administrativas seguirá estando confiada a las cajas privadas.

En general, puede afirmarse que todos los países que tienen el seguro de desempleo, se iniciaron con el seguro facultativo, posteriormente las condiciones económicas y sociales que prevalecieron en cada uno de ellos, los hicieron adoptar el seguro obligatorio.

III) Regímenes que no dependen del pago de cotizaciones.

Son regímenes financiados por el Estado que no establecen relación alguna, ni directa ni indirectamente, entre el derecho a prestaciones y el pago de una cotización, su alcance se fija en función de la necesidad real de asistencia y no en la necesidad virtual de protección, de esta forma no se precisa definir las categorías de trabajadores que deben afiliarse al régimen; basta únicamente con que se indique -- qué personas podrán tener derecho a los subsidios si eventualmente se encuentran sin trabajo; y que los --

posibles beneficiarios comprueben la insuficiencia de medio de vida en el momento de quedar desempleados.

En estos casos las disposiciones que rigen el derecho a subsidio se aplican a la situación personal - de cada solicitante, y no a categorías generales de - trabajadores.

Este régimen fue instituido en Australia en 1945. El pago de esta prestación debía efectuarse a todas - las personas sin trabajo, con los fondos procedentes de un impuesto especial y proporcional sobre todos - los ingresos.

IV) El seguro de desempleo en otros países

Los países capitalistas que han instituido regímenes de seguro de desempleo son, en su mayoría, --- aquellos que han alcanzado un alto grado de desarro - llo económico. Se esfuerzan en asegurar contra el -- desempleo a la mayor parte de sus trabajadores o, al menos, a todos los de la industria y del comercio, -- que en estos países constituyen normalmente una elevada proporción del total de mano de obra. En los paí - ses en que el desarrollo económico es menor, el segu - ro de desempleo no puede aspirar, en sus inicios, a alcanzar objetivos tan amplios.

En tales países, en sus inicios, el seguro protege a determinadas categorías de trabajadores, para extenderse gradualmente a otras categorías. En esa forma, mediante una evolución gradual, ha sido como algunos regímenes han alcanzado su actual cobertura.

La tendencia general de casi todas las leyes -- actuales sobre el seguro obligatorio es proteger, en principio a la mayoría de las personas empleadas en virtud de un contrato de trabajo, a reserva de excepciones específicas.

Las diferencias que se observan entre los diversos países, en cuanto a las categorías incluidas en el seguro, reflejan en parte la disparidad de las -- disposiciones relativas al campo de aplicación del - seguro; debe tenerse también en cuenta, que las disposiciones limitativas revisten una importancia proporcionalmente mayor en unos países que en otros, a causa de las diferencias fundamentales de su estructura económica.

En algunos países, ciertas categorías de trabajadores no están incluidos en régimen general, sino en sistemas especiales de seguro.

Es posible agrupar, por grandes características,

los diferentes sistemas de seguro de desempleo aplicados en otros países:

- a) Países cuyo sistema de seguro tiende a proteger a la gran mayoría de los trabajadores excluyendo únicamente a los trabajadores -- cuya remuneración excede a un límite fijado: República Federal de Alemania, Irlanda y -- los Países Bajos.
- b) En un segundo grupo quedan aquellos países en los que el seguro tiende a limitarse a -- los trabajadores de la industria y del co -- mercio: Canadá, Estados Unidos, Grecia, Ja -- pón, Suiza y Unión Sudafricana.
- c) Países en los que el seguro tiende relativa -- mente a la universalidad: Austria, Bélgica, Italia, Noruega, Reino Unido, Yugoslavia y -- España.

En cuanto a ciertas características que deben -- tomarse en cuenta, la experiencia de otros países --- muestra que:

- a) Los trabajadores de las grandes empresas -- son los que generalmente se aseguran desde -- el principio.

- b) El campo de aplicación de algunos regímenes se ha extendido lentamente a algunos trabajadores cuya filiación tropezaba con dificultades financieras o administrativas o -- que por otros motivos constituían grupos -- marginales.
- c) El seguro se extiende gradualmente a nuevas regiones, proceso que aún prosigue.
- d) Seis países derivan las disposiciones que protegen al trabajador desempleado de su ley laboral: Albania, Argentina, Colombia, Turquía, Irán e India; Ghana y Suiza, utilizan sistemas de seguro mixto: obligatorio y facultativo.
- e) Sistemas de seguro mixto.
 - Ghana tiene su sistema de seguro mixto: voluntario para firmas con menos de cinco empleados y obligatorio en empresas con mayor número de empleados.
- f) Ciertos países asimilaron el campo de aplicación del seguro de desempleo a otros seguros, así la República Federal de Alemania, Grecia, Austria y Noruega lo hicieron con -

el seguro de enfermedad y en Italia con el seguro de invalidez, vejez y sobrevivientes.

- g) En otros países, como Irlanda, Reino Unido, España y Yugoslavia, el seguro de desempleo es parte integrante de un sistema más vasto de seguridad social y su campo de aplicación queda determinado por las disposiciones concernientes al conjunto del sistema.
- h) Yugoslavia tiene Asistencia de Desempleo con la modalidad de que el empleador cubre una gran parte de la aportación.
- i) Dos países tienen sistema dual: seguro de desempleo y asistencia de desempleo: Francia y Finlandia.
- j) En siete países existe la asistencia del desempleo, en estos casos el Estado es el único que cubre el riesgo: Australia, Francia, Finlandia, Nueva Zelandia, Hungría, Irak y Luxemburgo.

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

a) Antecedentes

"En las últimas décadas del siglo XIX, el naciente progreso de industrialización de nuestro país generó dos hechos sociales y políticamente importantes. Por una parte, el robustecimiento de un sector real de poder económico representado por los propietarios de las fábricas, minas y talleres; y en forma paralela, el surgimiento de la clase trabajadora y su intento de generar una conciencia de clase, que le permitiera, por medio de una adecuada organización gremial, obtener de los grupos empresariales y del Estado el respeto a lo que ellos consideraron -- sus derechos y prestaciones básicas." (14)

"Es en esta época cuando se formulan y desarrollan los principios ideológicos, así como las tácticas de acción y participación obrera, que sirvieron de base para que se estructurara el orden jurídico -- laboral y para que se organizaran las instituciones que se han encargado de realizarlo" . (15)

En 1904, el gobernador del Estado de México, -- José Vicente Villada promulgó una ley que estableció

con carácter de irrenunciable las normas que fijan a cargo del patrón, la obligación de indemnizar al trabajador por los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

La Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, precisaba, además de la competencia y las funciones de las autoridades del trabajo y los derechos de las organizaciones de clase en la celebración de los convenios industriales, la institucionalización de la sociedad mutualista del Estado que proporcionaría seguros de vejez y muerte a sus asegurados y la creación de la junta Técnica que resolvería acerca de los riesgos de trabajo, mediante reglamentos de seguridad e higiene.

En 1915, se promulgó, en el Estado de Hidalgo la Ley sobre Accidentes de Trabajo, que es considerada por algunos autores, como un antecedente de la Ley del Seguro Social, ya que señalaba que los empresarios podrían liberarse de la responsabilidad en que incurrieren por los accidentes de trabajo, siempre y cuando aseguraran a sus obreros en una situación idónea.

En 1916 se dispuso proporcionar cuidados especial

les a las mujeres trabajadoras después del parto, y los descansos extraordinarios para la alimentación de sus hijos durante el período de lactancia.

Estos ordenamientos legislativos sirvieron en gran medida para sentar algunas consideraciones jurídicas de los constituyentes en 1916-1917 que legitimaron los intereses de la clase trabajadora elevándolos a la categoría de derechos sociales al plasmar estas ideas en el Artículo 123.

Mediante el Artículo 123 se consideró al Estado como el órgano apropiado para implantar la justicia social al vigilar que se cumplieran los derechos recién adquiridos, como la jornada máxima de trabajo, el día de descanso obligatorio, el salario mínimo, la igualdad de salario a trabajo igual, la protección de la mujer y los menores, los derechos de la maternidad en el empleo y los derechos de previsión social, como la responsabilidad de los patrones ante los riesgos profesionales; la obligación de los patrones de adoptar medidas necesarias de higiene y seguridad y para la prevención de accidentes.

Al considerar el principio de que el derecho es un instrumento dinámico que regula el orden social y

su evolución, las condiciones del país han conducido a la introducción de modificaciones al Artículo 123, todas ellas con objeto de garantizar al trabajador - una mejor situación.

En 1929, se modificó la fracción XXIX, para señalar la utilidad pública de la expedición de la Ley del Seguro Social, la cual debería comprender seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras -- con fin análogo.

En 1942, se adicionó la fracción XXI misma que se reformó en 1962, la cual señala que corresponde a las autoridades de los Estados, la aplicación de las Leyes del Trabajo en sus respectivas jurisdicciones, pero concede competencia exclusiva a las autoridades federales en los asuntos relativos a determinadas -- normas de la actividad económica.

En 1962, aparte de las fracciones II, III, y VI se reformaron las fracciones XXI y XXII relativas a la estabilidad en el empleo y al pago de indemnizaciones.

Así las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo quedan sujetas a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje. Si el patrono -

se niega a aceptar el dictamen de la junta, el contrato se dará por terminado y el trabajador será indemnizado con tres meses de salario. En caso de que el trabajador sea despedido sin causa justificada, el patrono estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con tres meses de salario.

El 14 de febrero de 1972, se publicó la reforma a la fracción XXII del apartado A del Artículo 123 relativa a la vivienda de los trabajadores.

La discusión en torno a la conveniencia de que la legislación laboral fuera uniforme en toda la República ya se había planteado en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro. Tal preocupación fue -- acrecentándose conforme se incrementaba el desarrollo económico e industrial del país.

En 1929 se reformó la fracción X, del Artículo 73 Constitucional de forma que se otorgaban facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral. Este cuerpo colegiado, en 1931, promulga la Ley Federal de Trabajo, basada en el proyecto de Código Federal del Trabajo de 1929. En esta Ley se definieron y especificaron, al igual que los derechos --

colectivos de la clase obrera, y las disposiciones de previsión y seguridad social y los mecanismos de organización y funcionamiento de las autoridades del trabajo.

Consignó los derechos y obligaciones de los trabajadores y los patrones en torno a la relación contractual, señalando los requisitos y posibilidades de modificar, suspender o terminar las mismas.

En lo referente a la previsión y seguridad social definió con amplitud el concepto de riesgo de trabajo y consignó las obligaciones de los patrones para cubrirlas, por medio de indemnizaciones y prestaciones, tanto en beneficio del trabajador como de su familia. "Característica importante de la Ley de 1931 es la concepción tripartita, que se entiende como la acción conjunta responsable de los factores de la producción en torno al Estado." (16)

En el año de 1970 a causa del fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores, sindicatos, federaciones y confederaciones y del desarrollo del país, se introdujeron reformas inspiradas en los contratos de trabajo colectivo, en los cuales, los sindicatos habían obtenido beneficios superiores a los

previstos por la Ley del Trabajo, se ampliaron los - conceptos de accidentes y enfermedades a que están expuestos los asalariados en el ejercicio del trabajo, además tomando en consideración los adelantos -- técnicos y el proceso de expansión de seguridad social, se modificó la tabla de enfermedades del trabajo y la valuación de incapacidades.

En relación a la familia del trabajador, la nueva ley, adoptaba jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia permitiéndole percibir las prestaciones e indemnizaciones pendientes a cubrirse a la muerte de éste.

Por lo que se refiere a los trabajadores del -- campo, reglamenta con claridad la aparcería y el -- arrendamiento agrícola. Obliga al patrón a organizar cursos de capacitación del trabajador de acuerdo a los planes y programas elaborados por las autoridades del trabajo.

En el campo de las autoridades de trabajo, se institucionaliza el servicio público del empleo, cuya función es la de buscar soluciones viables a corto y mediano plazo al problema del desempleo y subempleo; se dispone que la Secretaría del Trabajo y -

Previsión Social organice al Instituto del Trabajo. (17) para elevar el nivel de preparación del personal al que compete la aplicación de las normas laborales y se precisan las atribuciones y funcionamiento de la inspección del trabajo, para una correcta aplicación y vigilancia de la legislación laboral.

b) La Ley del Seguro Social

Los regímenes de seguridad social se fundamentan en bases filosóficas, sociales y políticas de valor universal, en cálculos matemáticos y actuariales, y en compromisos derivados de resoluciones internacionales. Las necesidades de cada uno de los países son las que han venido configurando las prestaciones en especie o en dinero y los servicios sociales específicos que caracterizan los distintos sistemas de seguridad social. De ahí que el régimen de seguridad social mexicano tenga características propias -- que lo diferencian de los de otros países.

En México la evolución de los conceptos sobre seguridad social, su extensión y crecimiento han estado relacionados con el crecimiento económico del país y con las necesidades de la población trabajadora. (18)

La necesidad de implantación de la seguridad social quedó establecida ya en la Constitución de 1917, Artículo 123, Fracción XXIX, pero no fue sino hasta 1942 cuando el Presidente Avila Camacho firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social que se envió al Congreso de la Unión. Esto ocurría en México -- apenas unos días después de que Sir William Beveridge había presentado al Gobierno Británico su "Informe sobre el Seguro Social y sus Servicios Conexos".

La ley fue promulgada el 31 de diciembre de 1942 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943. (19)

Con ello, México lograba un avance más de muy profunda significación, al abrir mediante su acción legislativa, horizontes más amplios de protección y bienestar. La Ley del Seguro Social sentó las bases para garantizar en forma orgánica el otorgamiento de los seguros contra accidentes de trabajo, invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada, así como de los servicios médicos y hospitalarios en gran escala.

"El mandato constitucional estableció el Seguro Social con carácter obligatorio, como un servicio --

público nacional, para garantizar el derecho a la -- asistencia médica, la protección de los medios de --- subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo." (20)

Al mismo tiempo, se creó con personalidad jurí-- dica propia, el Instituto Mexicano del Seguro Social, como un organismo descentralizado que tomó a su car-- go, la organización y administración de los servicios y las prestaciones correspondientes.

El Instituto Mexicano del Seguro Social ha consolidadado un patrimonio propio, mediante las cuotas --- aportadas por los patrones, los trabajadores mismos y la contribución del Estado, aparte de otros ingresos que constituyen sus recursos en la forma que la estableció el Artículo 108 de la primera Ley.

Se trata de un organismo de naturaleza tripartita, cuyo órgano supremo, la Asamblea General, está in-tegrada por un número igual de representantes del Ejecutivo Federal, de las organizaciones patronales y de la organización de trabajadores y que del mismo modo se integran al Consejo Técnico que representa legal mente y administra el Instituto y su Comisión de Vígi-lancia.

Por iniciativa del Lic. Luis Echeverría, se sometió al Congreso de la Unión una nueva Ley de Seguro Social que contiene innovaciones muy significativas, como respuesta a las necesidades de diversos sectores sociales y a la necesidad de un reajuste de los mecanismos del Instituto Mexicano del Seguro Social para extender los beneficios del sistema a nuevos núcleos de la población.

La nueva Ley agregó a las ramas tradicionales de seguros que contemplaba la anterior, la relativa a -- guarderías para hijos de asegurados y agrupó a los -- demás seguros en cuatro ramas que quedan enunciadas:

- I Riesgo de Trabajo.
- II Enfermedades y Maternidad.
- III Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y muerte.
- IV Guarderías.

Estos a su vez se agrupan de acuerdo al tipo de prestaciones en: a) Prestaciones médicas: que se refieren a la salud de los beneficiarios. (Atención médica y hospitalaria) b) Prestaciones económicas: que protege a los trabajadores cuando pierden sus recur--

tos económicos para proveer a las necesidades vitales de subsistencia. (Invalidez, vejez, viudez, muerte, - etc) c) Prestaciones Sociales: Que se refiere a los servicios sociales que requiere la vida de una comunidad. (Educación, habitación, recreación). (21)

Como se observó en las páginas anteriores la seguridad social integra un conjunto de medidas de ordenamiento estatal para la prevensión y remedio de riesgos sociales y medidas que protegen al individuo como tal afectado por situaciones de riesgo individual. Si el asegurar la percepción de una prestación sustitutiva del salario que se deja de percibir al quedar de sempleado, se contempla como un riesgo específico a cubrir, el seguro de desempleo queda enmarcado dentro de la noción de Seguridad Social.

Por otro lado, en la legislación mexicana existe un antecedente del seguro de desempleo, desde el momento en que las instituciones de seguridad social cubren el riesgo de cesantía en edad avanzada, que en última instancia puede considerarse como desempleo involuntario.

CAPITULO IV

EL SEGURO DEL DESEMPLEO EN MEXICO

"En la actualidad el país se enfrenta al imperativo de tener que optar por una decisión crucial - respecto a los objetivos y la estrategia de nuestro desarrollo: la vía de capitalización física que conduce a un esquema de concentración del ingreso o --- bien, la adaptación de un modelo de desenvolvimiento que destine la parte más importante de la riqueza social a la retribución del factor trabajo, al fomento de los recursos humanos y en general a la elevación de los niveles de bienestar para las grandes mayo -- rías populares" . (22)

Las necesidades de trabajo en la actualidad reclaman la creación de más de 600 mil plazas de trabajo remuneradas por año. (23) para disminuir el déficit ocupacional que se presenta en el país; lo que - exige acelerar el crecimiento económico en beneficio de la mayoría de la población, pero también es necesario lograr el progreso social.

Las carencias que padece la mayoría de la pobla ción y la necesidad de que el ingreso nacional se -- distribuya más equitativamente entre los sectores --

que producen y trabajan, indica la urgencia de lograr en el ámbito de la seguridad social nuevas metas para proporcionar seguridad económica y bienestar social a la población. Una de tales metas podría ser la inclusión del Seguro de Desempleo dentro del programa de Seguros Sociales del país. Al implantar un seguro de desempleo en México se tendrían las siguientes alternativas:

a) Obligatorio o voluntario

Si la decisión es la de adoptar un seguro voluntario condenaría a una gran masa de trabajadores, los cuales debido a los niveles de salarios no estarían dispuestos a pagar sus cuotas, además de presentarse problemas en las formas de recaudación y con trol de afiliación.

La alternativa de un seguro de desempleo -- obligatorio encuentra apoyo en razones: la experiencia en otros países ha demostrado que la eficacia de un régimen de seguro obligatorio es más sólido; los riesgos quedan distribuidos, en la recepción de cotizaciones se aprovecha la experiencia en la administración de otros seguros.

b) ¿A quiénes protegería?

En un régimen de seguro obligatorio queda -

rían protegidos todos aquellos trabajadores que obtengan un salario por medio de un contrato de trabajo. Quedarían excluidas aquellas categorías de trabajadores que presenten dificultades de carácter administrativo y financiero: ocasionales, temporales, independientes y empleados a media jornada.

Lo anterior sería únicamente en los inicios del régimen del seguro, ya que a medida que evolucione, su campo de acción se iría ampliando tanto en el número de categorías incluidas, como en su extensión geográfica. Si se elige un régimen voluntario se protegerían únicamente aquellos que se afilian por voluntad propia.

c) ¿Cómo?

Una persona que quede desempleada tendrá derecho a prestaciones en razón de la condición de asegurado. El seguro de desempleo pagará prestaciones de desempleo mientras la persona asegurada esté en una situación de "desempleo involuntario" siempre que reúna los requisitos que se hayan incorporado al sistema.

d) ¿A partir de qué momento?

El asegurado tendrá derecho al subsidio en

el momento en que se verifique su condición de desempleo.

e) ¿Durante cuánto tiempo?

Puede afirmarse que los desempleados deberían recibir prestaciones durante todo el tiempo que dure la contingencia contra la cual están asegurados, sin embargo, esto no sería posible.

Es necesario determinar un límite de duración de las prestaciones; se podría hacer fijando dicha duración de manera uniforme para todos los asegurados, lo que significaría que, una vez adquirido el derecho a prestaciones, todos los beneficiarios las recibirían durante el mismo número de días de desempleo. Otro método sería, variar para cada asegurado la duración máxima del periodo de prestaciones en función del número de cuantías de las cotizaciones pagadas, de la duración del empleo anterior o del importe de su remuneración.

f) ¿Cuáles serían los requerimientos necesarios para recibir el beneficio?

Todo solicitante habrá de reunir ciertas condiciones antes de que se le reconozca el derecho a prestaciones, y además, habrá de continuar reuniendo-

las durante el período que perciba el subsidio. La imposición de estas medidas ayuda a limitar el pago de prestaciones a las personas afectadas por el tiempo de desempleo que efectivamente puede cubrir el seguro. Algunas de las medidas señaladas serían:

1) Que se demuestre que efectivamente está en una situación de desempleo involuntario. Entendiendo por esto al trabajador que haya perdido su empleo por razones ajenas a su voluntad y que no encuentre otro -- por problemas del mercado de trabajo y no por motivos de carácter personal.

2) Que el solicitante esté apto para trabajar, con el fin de privar de prestaciones de desempleo a todo trabajador que se halle sin trabajo a causa de enfermedad o de otra incapacidad ya que en este caso acudiría a otras ramas de seguridad social.

3) Que el trabajador haya cumplido un período mínimo de cotización. El objeto es cerciorarse de que el solicitante ha ocupado un empleo por medio del cual -- haya pagado sus cuotas al Seguro, durante el período mínimo requerido antes de quedar sin trabajo.

4) Que se limite el pago de prestaciones a las personas que pertenezcan a la población económicamente --

activa, por estimarse que son las únicas que sufren - una pérdida real de ingresos en caso de desempleo.

g) ¿Quién o quiénes cubrirían las cuotas de -- aportación?

Las prestaciones que una persona desempleada tenga derecho a percibir constituyen un gasto social y deben buscarse los fondos necesarios para sufragarlo por lo que el primer problema que se examina es común a otras ramas de la seguridad social y consiste en determinar de donde deben provenir los ingresos necesarios para financiar el régimen de prestaciones de desempleo. Se puede recurrir a los trabajadores que de él se benefician, a sus empleadores y al Estado; de tal forma que se instituya un régimen de contribución tripartita.

El trabajador debe aportar una parte de los fondos necesarios para sostener el régimen por varias razones:

1) Esta es una característica de otras ramas de la seguridad social a la cual el trabajador ya está familiarizado.

2) La cotización de cada trabajador significa que cada uno contribuye por adelantado al fondo que -

le protege contra las consecuencias del desempleo en el momento en que lo necesita.

3) También procura el pago de prestaciones, en virtud de los derechos adquiridos.

4) Tiende a dar mayor estabilidad económica al seguro de desempleo y en consecuencia, a las tasas de prestaciones. En cambio esta estabilidad puede ser imposible de lograr si las prestaciones están financiadas únicamente a base de fondos públicos y quedan así expuestos a cualquier reducción del presupuesto general del país.

Un inconveniente que presenta la cotización de los trabajadores es que en algunos casos puede agravar más a los trabajadores peor remunerados. Es conveniente por lo tanto imponer límite a la proporción de ingresos que deba obtenerse por este medio; además de coordinarlo con las decisiones ya tomadas en lo que respecta a otras ramas del seguro social. En este punto es necesario tener en cuenta que el otorgamiento gratuito al público de los servicios de educación, salubridad y vivienda benefician a los grupos de ingresos más bajos en mayor proporción que a los de altos ingresos. "Aquellos pagos de transfe-

rencia tales como ayuda al desocupado fluyen en su totalidad a los grupos de ingresos más bajos. Los beneficios del seguro para los desocupados serán "meras" transferencias de ingresos entre la población económicamente activa; pero las contribuciones serán más --- grandes que los beneficios para grupos más prósperos y menores para los grupos de bajo ingreso". (24)

En cuanto a las cotizaciones del empleador deben considerarse los elementos siguientes: los salarios podrían comprender, un suplemento en concepto de prima de seguro de desempleo que además representaría un medio de responsabilizar de la contingencia de -- desempleo al empleador, si se considera a éste como -- responsable, puesto que es él quien denuncia los contratos de trabajo. Este concepto es hasta cierto punto análogo al que se tiene de la responsabilidad del empleador, cuando se trata de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

Un argumento fundamental que a veces se invoca contra la cotización por parte del empleador es -- que ésta representa en última instancia un impuesto -- sobre el empleo que hace caso omiso de los beneficios o pérdidas de las empresas; sin embargo ésto mismo po

dría decirse de otras cargas socialmente convenientes, que la ley impone con miras a la protección de los trabajadores.

La tercera fuente de ingresos y su contribución al financiamiento del costo del seguro queda justificada por la responsabilidad del Estado, de velar por el bienestar de aquellos de sus miembros que no pueden subvenir a sus necesidades, entre los que se encuentran los desempleados y sus familias.

Otra razón que aboga en favor de una contribución por parte del Estado al seguro de desempleo es que permite obtener una parte de los recursos del seguro, del producto de los impuestos que gravan más intensamente a las personas mejor remuneradas. Finalmente es casi imposible procurar recursos suficientes al seguro si sólo se perciben las cotizaciones de los asalariados y los empleadores y sería necesario recurrir a la capacidad fiscal del país para completar los fondos necesarios para funcionar.

h) ¿Quién lo controlaría?

No puede ser encomendado a empresas privadas, sino que el Estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento y desarrollo, porque el seguro

constituiría un servicio público y de conformidad con el criterio sustentado por tratadistas de derecho administrativo, "Servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento es regulado y controlado por el Gobierno para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y porque además es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado" (25)

De acuerdo a los elementos expuestos anteriormente un seguro de desempleo en México reuniría las siguientes características:

I Obligatorio

La experiencia de otros países señala que esta forma de seguro es la única que garantiza por lo menos a una parte de la población trabajadora los efectos positivos en la demanda y aprovechamiento de la mano de obra.

II Discriminatorio

1) No es susceptible de aplicarse a todos los individuos de la sociedad sino exclusivamente al sector de la población que recibe un sueldo o salario.

2) Los lineamientos del seguro se trazan en -

presencia de las necesidades y de la condición general de un sector de la comunidad sin considerar el riesgo particular de cada persona que se asegura.

III Limitativo

En cuanto al monto; momento de desempleo y lapso de los beneficios con objeto de ofrecer la mayor cobertura.

IV Estricto

En cuanto a las condiciones que los trabajadores deban cumplir para obtener los beneficios.

V Tripartito

La responsabilidad del desempleo es de la colectividad por lo tanto el Estado debe participar en el sostenimiento del seguro, así como el trabajador y el empleador.

VI Autónomo

Aunque en algunos países se ha incorporado el régimen del seguro de desempleo a sistemas más generales de seguridad social, no es de recomendarse que -- tal situación se aplique en México puesto que el control tiene características administrativas y financieras distintas.

VII Emergente

Las características económicas y políticas del país hacen necesario que las medidas que se apliquen sean imaginativas al tratar de resolver problemas que a primera vista podrían parecer contradictorias como: empleo y productividad o desempleo y aprovechamiento de la planta industrial. El diseño de un seguro de desempleo debe contemplar la posibilidad de aprovechar la capacidad ociosa y ofrecer la oportunidad de ocupación. Sin embargo, la legislación laboral mexicana en muchas ocasiones inhíbe al empresario a utilizar un segundo o tercer turno de trabajo por las responsabilidades que adquiere con el trabajador, independientemente de la situación económica de la empresa con respecto a su posibilidad de realizar su producción.

El seguro de desempleo puede ofrecer una salida lateral para el trabajador y al empresario al otorgar al trabajador la posibilidad, después de un cierto número de cotizaciones, de recibir los beneficios de este seguro mientras es posible la colocación en otra empresa.

El mecanismo funcionaría de la siguiente -

manera: una empresa, con capacidad instalada ociosa observa una posibilidad coyuntural para vender una cantidad mayor de mercancía. Según los procedimientos actuales tal empresa no contratará nuevo personal, pues sabe que al desaparecer la situación coyuntural quedará atrapada con un mayor número de obligaciones.

La situación sería otra si al desaparecer las condiciones coyunturales, la empresa pudiera prescindir de los trabajadores contratados para hacer frente a la contingencia. Sin embargo, tampoco es posible aceptar que los trabajadores queden desprotegidos, es aquí donde un seguro de desempleo funcionaría al garantizar, durante un cierto número de semanas, recursos financieros al trabajador. Si la situación deja de ser circunstancial, el trabajador adquiriría su trabajo en forma permanente.

Un mecanismo como el que se mencionó permitiría ofrecer empleo, a corto plazo, a un mayor número de personas y a mediano plazo consolidarlas en el empleo y a las empresas expandir sus producciones -- sin correr mayor riesgo a futuro, con el consiguiente aprovechamiento de la planta industrial instalada.

manera: una empresa, con capacidad instalada ociosa observa una posibilidad coyuntural para vender una cantidad mayor de mercancía. Según los procedimientos actuales tal empresa no contratará nuevo personal, pues sabe que al desaparecer la situación coyuntural quedará atrapada con un mayor número de obligaciones.

La situación sería otra si al desaparecer las condiciones coyunturales, la empresa pudiera prescindir de los trabajadores contratados para hacer frente a la contingencia. Sin embargo, tampoco es posible aceptar que los trabajadores queden desprotegidos, es aquí donde un seguro de desempleo funcionaría al garantizar, durante un cierto número de semanas, recursos financieros al trabajador. Si la situación deja de ser circunstancial, el trabajador adquiriría su trabajo en forma permanente.

Un mecanismo como el que se mencionó permitiría ofrecer empleo, a corto plazo, a un mayor número de personas y a mediano plazo consolidarlas en el empleo y a las empresas expandir sus producciones -- sin correr mayor riesgo a futuro, con el consiguiente aprovechamiento de la planta industrial instalada.

CONCLUSIONES

Para los efectos del seguro de desempleo no toda persona sin trabajo es un desocupado - ya que el asalariado puede estar voluntariamente sin trabajo, ya sea por ejercer el derecho de huelga, o por ser simplemente un - vago o haya dejado su empleo para buscar -- otro mejor o haya sido despedido por su culpa. En estos casos no corresponde la aplicación de las normas sobre amparo a la desocupación. Pero cuando el asalariado está - involuntariamente sin trabajo, sin ser él - el responsable de la situación creada y estando plenamente capacitado para trabajar, está frente al riesgo o contingencia que el seguro de desempleo debe cubrir.

La estabilidad de los trabajadores en sus - empleos tiene que ser uno de los pilares de la seguridad social, si se considera que el hombre tiene el deber, pero también el derecho de trabajar, que la sociedad tiene el - deber de proporcionar al trabajador los medios necesarios para que cada uno de ellos

posea los recursos necesarios para una existencia decorosa.

Es preciso subrayar que el crecimiento acelerado de la población y la imposibilidad de erradicar en su totalidad los problemas de desempleo y subempleo en un lapso relativamente corto hace necesario poner mayor énfasis en las políticas de bienestar social, debido a ello las medidas de seguridad social han llegado en la actualidad a ocupar un importante lugar en la legislación social. A ellas se acude para atenuar la repercusión desfavorable de numerosos riesgos sobre los medios de vida del trabajador.

Uno de tales riesgos es el desempleo, sus consecuencias desde el punto de vista humano son evidentes.

Cuando el sostén del hogar cesa en su empleo, las familias que han logrado ahorrar algún dinero, pueden recurrir a sus reservas durante cierto tiempo, sin embargo una antigua y vasta experiencia ha demostrado -

la incapacidad de ahorro individual espontáneo para formar fondos de previsión, debido a la deficiente educación previsora y a que el volumen de los salarios nunca permite -- reunir un saldo eficiente que les permita -- subsistir lapsos prolongados, en caso de -- pérdida de empleo.

Si el desempleo persiste, al cabo de algún tiempo no serán solamente el desempleado y su familia los que sufran por la pérdida de ingresos resultante del paro; sus consecuencias se manifestarán también en la colectividad. Desde el punto de vista económico, la mano de obra ociosa representa un desaprovechamiento de los recursos productivos del país; además , la disminución del poder adquisitivo que sufren los desempleados reduce la demanda de productos locales en el mercado nacional, reducción que puede acarrear un nuevo retroceso de la producción y el desempleo. Si el desempleo adquiere --- ciertas proporciones, puede ser un peligro tanto para la estructura social como económica del país.

Siendo el salario la única fuente de la -- que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de --- ellos y la de sus familiares. todo hecho - que implique pérdida o disminución del mis mo causa a todos ellos perjuicios trascen- dentales.

Si bien es cierto que no existe una forma capaz de impedir de un modo general y abso luto las consecuencias de los riesgos, si existe en cambio, un medio para proteger - en parte el salario que colocaría a la eco nomía familiar al cubierto de las contin-- gencias que sufre como reflejo de la vida del trabajador, este medio sería el seguro de desempleo. Ahora bien esta no es la so lución al problema de desempleo, y a las - consecuencias del mismo, es únicamente una medida para reducir sus efectos, constitu- ye, en cierto modo, un complemento de un - programa general contra el desempleo ya que el mayor servicio que se puede procurar al desempleado es un trabajo remunerado y no - abonarle únicamente un subsidio de desem---

pleo.

Cuando por alguna causa se desocupa a un -- trabajador no sólo se vulnera a un jefe de familia sino también a un recurso humano -- responsable y calificado que, sin embargo, en virtud de la enorme irracionalidad que aún prevalece en la oferta y la demanda de trabajo, tiene que valerse por sí mismo y - en el mejor de los casos con la ayuda de -- otros familiares para sortear el tránsito - hacia una nueva ocupación. El seguro protegería al trabajador de las consecuencias de la cesantía y permitiría, al ayudarlo a buscar nueva ocupación, aprovechar su experiencia y acervo intelectual.

El seguro de desempleo tiene una ventaja - social y psicológica, permite al beneficiario recibir el subsidio no como ayuda gra - tuita sino como un derecho en virtud de su propia contribución al fondo del seguro.

Si desde el punto de vista del interés particular del obrero es legítima la implantación de un sistema de seguro, que esté des-

tinado a proteger su economía familiar, -- también desde el punto de vista de la sociedad ésta medida halla una plena justificación, porque con la misma se tiende a -- evitar que la miseria y la angustia azoten a grandes sectores de la población nacional.

El seguro como instrumento redistribuidor del ingreso: Por diversos factores de orden económico, social y político, las capas pobres de la población mexicana vive en condiciones permanentes de insatisfacciones, al grado de que resultan víctimas de la alimentación insuficiente, la vivienda antihigiénica, la insalubridad, etc. -- Estas causas mantienen en un nivel muy bajo la vitalidad del pueblo y la capacidad productiva de los individuos.

La medida de carácter central para contrarrestar estos factores de perjuicio social no es otra que la de elevar el poder adquisitivo de los pobres, a fin de capacitarlos para la obtención de la mayor parte de los satisfactores de sus necesidades.

El seguro operaría entonces como un instrumento redistribuidor del ingreso y por lo tanto un medio eficaz para acelerar armónicamente el desarrollo económico y social -- del país.

La redistribución opera al establecer cuotas directamente proporcionales a los ingresos de los asegurados, quienes por lo tanto cotizan en cantidades distintas; pero que -- sin embargo tienen derecho a iguales prestaciones. Es claro que las contribuciones de los asegurados, resultan insuficientes para cubrir los gastos generados por una protección de desempleo, sin embargo es posible -- proporcionarla en razón de los remanentes -- que quedan libres de las cotizaciones he--- chas por los asegurados de mayores ingresos y mayor estabilidad en el empleo.

Su influencia en el proceso evolutivo de la sociedad aumenta en la medida en que protege a un mayor número de personas y proporcione protección más amplia y eficaz, lo--- grandando una mayor transferencia de recursos --

de los que tienen en favor de quienes me--
menos poseen.

El Seguro de Desempleo debe tomar una es--
tructura que le permita contribuir al me--
nos indirectamente a la reducción del de--
semplo, es decir, buscar una orientación
que en un momento dado permita que los em--
pleadores lo utilicen como incentivo para
la estabilización de la mano de obra y es--
tabilicen el empleo en sus empresas.

El seguro de desempleo es un instrumento -
de la política de seguridad social que de
acuerdo con el derecho de cada habitante--
del país a disfrutar los beneficios del --
desarrollo económico y social, debería ser
implantado en los programas de bienestar -
social, sin embargo en México, en la actua--
lidad no es factible su implantación debi--
do al alto porcentaje de desempleo y sub--
empleo entre la población económicamente -
activa. Esta situación ya no es una mani--
festación transitoria coyuntural de la eco--
nomía mexicana, el problema ocupacional

tiene causas estructurales que han hecho de él un mal crónico.

Su implantación traería consigo desventajas; Mayor transferencia de mano de obra del campo a la ciudad, al dársele al empleo urbano otro atractivo: un subsidio en caso de pérdida de empleo.

La migración rural-urbana aumentaría ya que el seguro en sus inicios se aplicaría únicamente en la ciudad sin hacerlo extensivo al campo. Lógicamente el desempleado o sub-empleado rural vería otra oportunidad económica en el empleo urbano.

Relacionado también con los límites del seguro, las ocupaciones que quedan excluidas del seguro resultarán menos atractivas.

Este hecho a largo plazo provocaría una redistribución artificial de la población activa entre los posibles empleos; ya que agravaría la deserción del trabajador de empresas familiares, artesanado y trabajadores independientes.

Por lo que se refiere al funcionamiento del

seguro:

Es difícil definir con límites perfectamente claros cuando un desempleado se halla - sin "trabajo involuntariamente". Así, como tampoco se reconoce la "no voluntariedad" en casos concretos. Es posible que - una persona esté desempleada por haber sido liquidado del empleo anterior y rechace otra oportunidad de empleo.

Esta situación es difícil de juzgar si no se comprueban cuáles son sus aptitudes, su fuerza física e incluso los requisitos que exige el que ofrece el empleo.

Las prestaciones en dinero presentan el -- grave inconveniente de permitir el despilfarro, en consumos superfluos, del dinero que se querría destinar a aliviar las necesidades del desempleado y de sus familiares.

Este es un defecto inevitable que no se podría corregir con controles burocráticos.

Cuando los subsidios son lo suficientemente elevados para permitir cubrir por lo --

menos las necesidades más apremiantes, el seguro se transforma en un medio cómodo de permanecer ocioso una temporada.

Si el subsidio es solamente un poco inferior al salario que percibiría el individuo si trabajara, puede suceder que en poco tiempo pierda el decoro y el espíritu de iniciativa y se habitúe al ocio y a una vida parasitaria.

Puede suceder también que contando con un subsidio el trabajador rechace ofertas de trabajo y alargue el tiempo de búsqueda durante todo el periodo fijado para recibir el seguro.

Si las prestaciones se basan en cálculos actuariales es posible que en un momento dado dejen de ayudar a quienes realmente lo necesitan por no haber cumplido un número suficiente de cuotas; o bien, no poder prolongar la ayuda durante todo el período en que los asegurados tengan una necesidad efectiva.

El costo del seguro es elevado. Comprobar

la situación de "desempleo" de cada uno durante todo el período que solicite subsidio requiere de minuciosos controles burocráticos.

La contribución por parte del empresario -- puede producir decisiones contrarias al --- objetivo del seguro. Es decir puede constituir un estímulo para reducir al mínimo la mano de obra no calificada sustituyéndola - por maquinaria y prefiriendo a los obreros más calificados para los cuales las cuotas constituyen un porcentaje menor respecto a los salarios.

Es importante mencionar que el estableci--- miento del Seguro de Desempleo ha sido planteado no una, sino varias veces por la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). Si bien es cierto que se ha pedido su establecimiento, no se conoce ningún plan o estudio concreto acerca de su implantación. El Seguro de Desempleo es ya una inquietud que persiste en el medio obrero, pero que no ha prosperado a pesar de que se le ha -

dado amplia publicidad. Quizá esto puede explicarse por la necesidad de solucionar no solo muchos problemas de orden económico, social y político, sino también de orden psicológico. Es necesario cambiar la actitud del obrero y del empresario hacia este tipo de mecanismo de seguridad social.

NOTAS

INTRODUCCION

(1)

Garraty, John A. Unemployment in History.
Economic Thought and Public Policy. Harper and Row --
Publishers New York, 1a Edición 1978 p.7-15

(2)

Organización Internacional del Trabajo. Los --
Sistemas del Seguro de Desempleo. Serie Cuadernos de
Trabajo Ginebra, Suiza 1952 p.6

(3)

Napoleoni, Claudio et al. Diccionario de Econo -
mía Política. Ediciones Castilla Madrid, España 1962
p. 1243

(4)

Organización Internacional del Trabajo. Medición
del Subempleo. Conceptos y Métodos. Undécima Conferen -
cia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, Gine -
bra, Suiza 1966 p.17-19

(5)

Gollás, Manuel. El Desempleo en México y algunas medidas para disminuirlo. Mimeo. Marzo, 1976 p.2

CAPITULO I

(6)

Grupo de Estudio del Problema del Empleo. (Versión preliminar para discusión) El Problema Ocupacional en México. Magnitud y Recomendaciones. p. 42

CAPITULO II

(7)

Minjarro y San Martín. La Seguridad Social en el Plan Beveridge. Revista de Investigación Económica. Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M. Tomo V N°1 1945 p. 47-49

(8)

Ibidem p. 48

(9)

Organización Internacional del Trabajo. op cit p. 10

(10)

Ibidem p. 52

(11)

Coquet, Benito. op cit p. 51

(12)

Organización Internacional del Trabajo. op cit
p. 17

(13)

Ibidem p. 47

CAPITULO III

(14)

Murillo Guerrero, Alfonso. Historia y Estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social. Secretaría de la Presidencia. Colección Seminario N°2 1974
p. 72

(15)

Ibidem p. 73

(16)

Ibidem p. 78

(17)

Instituto Nacional de Estadísticas del Trabajo.
Bases para un programa del Gobierno en el Sector --
Laboral. p. 28

(18)

Coquet, Benito. op cit p. 57

(19)

Murillo Guerrero, Alfonso. op cit 79

(20)

Ibidem p. 83

(21)

Secretaría de la Presidencia, Dirección General
de Estudios Administrativos. La Seguridad Social en
México. 1974 p. 96

CAPITULO IV

(22)

Ibarra, David. Warman, Nathan, Maydón, Marín
México: Política de Empleo. (provisional) CEPAL ----
México. 1973 p. 33

(23)

Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Bases para una Política de Empleo hacia el sector informal o marginal urbano. México, Octubre 1975 p. 63

(24)

Hicks, J. R y Hart A. G. Estructura de la Economía. Introducción al Estudio del Ingreso Nacional. F. C. E. México. 6a Edición p. 227

(25)

Coquet, Benito. op cit. p. 7

(26)

Jusidman, de Bialostoky, Clara. Empleo, Conceptos y Definiciones Mimeo. p. 38

BIBLIOGRAFIA

Beveridge, William. Ocupación Plena, sus requisitos - y consecuencias. F. C. E. México, 1947

Caso, Andrés. "El empleo como objetivo del desarrollo". Trimestre Económico Vol. XLII N°167 Jul-Sept 1975 F. C. E. p. 167-179

Censo General de Población. Dirección General de --- Estadística. Secretaría de Industria y Comercio.

Coquet, Benito. La Seguridad Social en México. Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1964 Tomo I.

Edwrd, Edgar. Employment in Developing Countries.. World Development. Pergamon Press Ltd. Vol. 2 # 7 Jul. 1974 1-28 p

Garraty, John A. Unemployment in History. Economic Thought and Public Policy. Harper and Row Publishers New York. 1a Edición. 1978. 272 pp

Gollás, Manuel. "El Desempleo en México y algunas -- medidas para disminuirlo" Mimeo. Marzo 1976 47 pp.

Grupo de Estudio del Problema del Empleo. El Problema Ocupacional en México. Magnitud y recomendaciones. Versión preeliminar para discusión. 680 pp

Hicks, J. R y Hart A. G. Estructura de la Economía.-
Introducción al Estudio del Ingreso Nacional. F.C.E.
México 6a Edición 1963 277 pp

Ibarra, David; Warman, Nathan; Maydón, Marín. México:
Política de Empleo. (provisional) CEPAL México, 1973

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Socia-
les. El Empleo en México. Archivos del IEPES. temas
nacionales. N°3 México 1973 173 pp

Jusidman de Bialostosky, Clara. Empleo, Conceptos y
Definiciones. Mimeo. 38 pp

Minjarro y San Martín. "La Seguridad Social en el --
Plan Beveridge". Revista Investigación Económica. --
Escuela Nacional de Economía. UNAM Tomo V N°1 1945
p 47-70

Napoleoni, Claudio et al. Diccionario de Economía --
Política. Ediciones Castilla. Madrid, España. 1962

Organización Internacional del Trabajo. Los Sistemas
de Seguro de Desempleo. Serie Cuadernos de Trabajo.
Ginebra, Suiza. 1952

Organización Internacional del Trabajo. Medición del
Subempleo. Conceptos y Métodos. Undécima Conferencia
Internacional de Estadígrafos del Trabajo. Ginebra,

Suiza. 1966

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Bases para una Política de Empleo hacia el sector informal o -- marginal urbano. Seminario Técnico. México. Octubre 1975

Secretaría del Trabajo y Previsión Social Dirección General del Servicio Público del Empleo. Empleo. Cuadernos de Empleo N°1 México 1976.