

29  
118



Universidad Nacional Autónoma  
de México

Facultad de Derecho

ENSAYO SOCIO-JURIDICO DEL  
DESEMPLEO EN MEXICO

T E S I S

Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

Gerardo Enrique Castro Flores



FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1989



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 está 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.

## ENSAYO SOCIO-JURIDICO DEL DESEMPLEO EN MEXICO

### Introducción

#### CAPITULO I

##### EL DERECHO Y LA SOCIOLOGIA

###### A. CONCEPTOS

a. Concepto de Sociología

b. Concepto de Derecho

###### B. JERARQUIAS ENTRE EL DERECHO Y LA SOCIOLOGIA

###### C. LA SOCIOLOGIA COMO CIENCIA AUXILIAR DEL DERECHO

#### CAPITULO II

##### EL DESEMPLEO COMO UN ADE LAS CAUSAS DE CONFLICTO SOCIAL

###### A. CONCEPTO DE DESEMPLEO

###### B. CAUSAS Y EFECTOS DEL MISMO

###### C. MEDIDAS PARA SU SOLUCION

#### CAPITULO III

##### ANTEPROYECTO DE LA VIABILIDAD SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO

###### A. REQUERIMIENTOS PARA ORIGINAR EL DERECHO A PRESTACIONES

###### B. CAPACIDAD LABORAL

###### C. SENTIDO PROFESIONAL PARA EL TRABAJO

###### D. OFICINAS DE COLOCACION

###### E. INDIVIDUOS TUTELADOS Y EXCLUIDAS POR EL SEGURO DE DESEMPLEO

F. IMPORTE Y DURACION DE LAS PRESTACIONES

CAPITULO IV

MARCO LEGAL DEL SEGURO DE DESEMPLEO

- A. INSTITUTO ADMINISTRADOR DEL SEGURO NACIONAL DE DESEMPLEO
- B. OBJETIVOS
- C. ASPECTOS FINANCIEROS
- D. PROCEDIMIENTOS SELECTIVOS
- E. LIMITES DEL SEGURO DE DESEMPLEO

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION

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

El estudio de la realidad social donde destacan problemas de la magnitud del desempleo y la aportación de ideas que coadyuven a su solución o alivio, dentro de los lineamientos jurídicos establecidos y encaminadas al bienestar común, constituye una obligación de quienes hemos tenido el privilegio de cultivarnos en una Universidad como la nuestra.

Un problema grave in inquietante tanto por sus causas como por sus efectos es el desempleo, que se desarrolla afectando a la población en sus diversos niveles sociales pero más aún en los estratos sociales bajos.

Ante tal situación se hace necesaria y apremiante la participación y cooperación de los sectores público y privado, asumiendo la responsabilidad que de ellos se espera.

Como país en desarrollo, México se basa en la explotación de la tierra, en la agricultura y es precisamente en el campo donde la población se incrementa demográficamente y disminuye productivamente, la falta de empleo productivo en el campo crea un factor de repulsión que lleva al campesino a emigrar a la ciudad donde se acrecentará el ya existente desempleo por falta de capacitación.

La presente tesis plantea sólo un esquema general del desempleo en México, expuesta con algunas fallas pero también con gran inquietud e interés hacia este problema que constituye un verdadero reto a las generaciones de hoy.

Por lo anteriormente expuesto es desarrollado en cuatro capítulos. El primero de los cuales trata del Derecho y la Sociología, sus relaciones y el auxilio que la Sociología le presta al Derecho al informarle de los fenómenos sociales para que las normas jurídicas se adecúen a la realidad social.

En el segundo capítulo se exponen algunas acepciones sobre desempleo, se tratan algunas causas de este problema, sus efectos ya sea psicológicos, económicos, sociales y políticos, así como posibles medidas de protección y alivio destacando entre ellas el proyecto de un Seguro de Desempleo.

En los siguientes capítulos se presenta el modelo de Seguro de Desempleo que se propone. Así en el capítulo tercero se desarrolla dicho proyecto, señalándose bajo qué condiciones procede, a quién protege, su importe y la duración de las prestaciones.

En el capítulo cuarto se expone el régimen legal del seguro de Desempleo y como será el funcionamiento del Instituto Administrador del Seguro Nacional del Desempleo.

## CAPITULO I

## EL DERECHO Y LA SOCIOLOGIA

## A. CONCEPTOS

## a. Concepto de Sociología.

La sociología como ciencia es de reciente elaboración. El estudio metódico y sistemático de la sociedad ha originado una ciencia bastante nueva cuyo material es extraordinariamente rico ya que es la ciencia de la sociedad.

Sociología, es una palabra híbrida (del Griego y Latín) que se compone de los vocablos *socius*, *socio* y *logos*, tratado; impuesta en el vocabulario de los pueblos, así: *sociologie*, *sociology*, *socialwissenschaft* etcétera.

La Sociología nació vinculada a la crisis que produjo la Revolución Francesa, pero como palabra, Sociología, es un neologismo utilísimo " ...el barbarismo de Comte se justifica por la carencia, en el idioma griego, del más esencial de sus componentes. Además, por inelegante que fuere el vocablo, tiene ya a su favor carta de ciudadanía en todas las lenguas modernas; privilegio que demuestra a las claras, la oportunidad de la creación de la palabra discutida y la inutilidad de los esfuerzos para reformarla, y, por fin, la oportunidad de seguirla difundiendo a pesar de su defecto, como otras palabras defectuosas que arraigan un lenguaje científico y perduran." (1)

1. CASO, Antonio.- Sociología.-Edit. Limusa Wiley, S.A.- México, 1971, P. 9

Apareció por vez primera la palabra "Sociología" en su forma francesa "Sociologie" en el Cuarto Volumen (1839) de la obra de Augusto Comte, Curso de Filosofía Positiva.

"El contenido temático de esta nueva ciencia sería el estudio de todas las leyes fundamentales de los fenómenos sociales, en contraste con los fenómenos del mundo inorgánico o físico y orgánico y biológico. Este afán de descubrir las leyes de la sociedad hizo que se propusiera el término más preciso de sionomía, utilizando el verbo griego nemein que significa regular, pues de este modo se precisaría la finalidad que es formular las leyes que rigen sus propios fenómenos, a pesar de la sociedad. El término de Sociología es lo que ha perdurado." (2)

John S. Mill, nos dice que la Sociología fundada por Comte se convirtió en la ciencia final, ya que se dedica a lo humano o social.

Comte no pudo popularizar el neologismo Sociología, ni tampoco Adolfo Jacobo Quetelet (1796-1874) quien en 1835 había hecho ya en forma original y precursora de estudios sociales sobre el matrimonio, los delitos y el suicidio; fue Herber Spencer (1820-1903) quien hubo de divulgar primero en Inglaterra, Alemania, América y después en Francia, al usar frecuentemente el vocablo en sus estudios y al ponerlo como título a los tres volúmenes de su libro Principios de Sociología (1873).

Añadiremos que la aportación de Comte no fue sólo la invención del nombre, sino haber delimitado su objeto, o sea, la historia de la espe-



cie humana.

"En su sentido más amplio puede decirse que la Sociología se ocupa del hecho de la sociabilidad del hombre como un modo de su ser y existencia, en este sentido su atención se dirige a las distintas formas de socialización o dicho con otras palabras, a las distintas formas de socialización o dicho con otras palabras, a las distintas maneras en que los hombres aparecen agrupados o meramente relacionados y trata de explicarse con unos u otros medios, las causas, manifestaciones y consecuencias de esos agregados y las relaciones humanas." (3)

Franco Ferrati nos dice que la "Sociología es la ciencia que estudia la estructura de la sociedad preocupándose por su transformación racional," (4)

Debe entenderse por Sociología una ciencia que pretende entender a la acción social, interpretándola y explicándola causalmente en su desarrollo y efectos, según Max Weber.

Monsivais por su parte expresa que "El estudio de las realidades sociales, tal como son y de los fenómenos sociales, constituyen el objeto de investigación, estudio y problemática de la Sociología..."(5) y agrega que "...sus objetivos no son meramente de atracción de lo social (Wise) pues la Sociología no es ciencia normativa, ni formula juicios de --

3. MEDINA E., José.- Sociología Contemporánea.- F.C.E. México, 1940.- P. 23

4. FERRATI, Franco.- Una Sociología Alternativa.- Donato Editorial.- Bari, 1972.- P.7

valor (es decir, que estudia lo que es), en sus estudios, se encuentran las bases para la acción práctica del mejoramiento de la realidad esencial." (6)

René Worms piensa que la Sociología debe limitarse a la interpretación de los fenómenos sociales, pues no es su papel el proporcionar medidas para mejorar a la sociedad, ya que la Sociología no es "un hada bondadosa encargada de curar los males de nuestra pobre humanidad."

Para Lester Frank Ward la Sociología no tiene otra finalidad que agrupar los fenómenos sociales y tratar de formular sus leyes.

Una definición sencilla de Sociología es la que señala que es la ciencia de la sociedad o de los fenómenos sociales.

El sociólogo norteamericano Albión Small afirma que la Sociología es "...el estudio del hombre, en cuanto su conducta afecta a su asociación con los demás hombres o es afectado por ésta, y nos dice el objeto de la sociología es: 1) recoger un conjunto de datos, hechos o fenómenos de la vida colectiva; 2) a fin de llevar a cabo una explicación teórica consistente acerca de los mismos; 3) tanto en sus orígenes cuanto en su evolución; 4) encaminada a obtener una visión unitaria tanto de la humanidad o gran sociedad en su progreso cuanto de las pequeñas sociedades; 5) precisando en cada caso el papel de los determinantes geográficos, culturales, económicos, biológicos, etnológicos y psicológicos así como la corre

5. MONSIVAIS S., Roberto y Otros.- Sociología y Administración.- U.N.A.M. - Tomo I.- México, 1972.- P.V.

6. Ob. Cit.- P. VII

lación entre todos estos; 6) para llegar al estudio de los procesos que en esencia constituyen la sociedad, y 7) de los problemas de esta sociedad y tratar -a virtud de la comprensión en sus causas, de la acción social- de mejorarla, aplicando criterios técnicos, científicos y humanos." (7)

"La Sociología es una ciencia del espíritu, es decir, una - ciencia que analiza solamente significaciones o sentidos; es una ciencia - natural, es decir que explica exclusivamente hechos y lo hace a través de - la causalidad formulando leyes por medio de la observación empírica." (8)

Hasta aquí hemos expuesto algunas ideas y conceptos sobre lo - que se considera es la Sociología, pero en la antigua teoría sociológica -- existió una idea confusa, totalizadora que estimaba que la Sociología debe- ría abarcar todo el campo de las ciencias, de tal modo que sería una espe- cie de enciclopedia del saber al pretender abarcar el objeto de la Matemá- tica, Astronomía, Física, Química y Biología. La preocupación de los estu- dios de esta ciencia era asegurar la existencia de la Sociología como nueva e independiente y no confundir a la Sociología general con otras ciencias - sociales constituidas antes que ella.

Cada vez más se considera a la Sociología como una especie de ciencia de síntesis, denominada Sociología general, que viene a respetar -no invadir- las esferas del conocimiento de las ciencias sociales particu- lares (Economía, Política, Derecho, etc), a cubrir las diversas sociologías

7. AGRAMONTE, Roberto.- Ob. Cit.- P. 17 y 18

8. AZUARA PEREZ, Leandro.- Sociología.- Editorial Porrúa, S.A.- México - - 1983.- P. 17

nacionales; no es la suma de las ciencias sociales, sino la base común de todas ellas.

La Sociología posee una misión específica y cumple con sus funciones de manera diferente de la de las ciencias sociales, ya que estudia los caracteres que son comunes a todos los fenómenos socioculturales (Sociología General), o bien a todas las variedades de una clase determinada de los fenómenos socioculturales, o sea, los procesos sociales en los respectivos campos de la cultura (Sociología Especiales).

A la Sociología General le concierne la sociedad como género y las Sociologías Especiales realizan el estudio especializado de los fundamentos sociológicos (causas y efectos) de cada una de las ciencias sociales particulares, así por ejemplo: Antoposociología, Sociología Económica, Sociología del Derecho, Sociología Política, etc.

"La Sociología del Derecho es aquella parte de la Sociología que se encarga del estudio específico de las relaciones entre el Derecho y la estructura social; analiza e investiga los efectos que produce al orden jurídico sobre la realidad social." (9)

La Sociología en la actualidad reviste un agran importancia, en virtud de que en nuestra sociedad palpita una crisis y es la Sociología una ciencia que se originó y desarrolló en épocas críticas, pues entra de lleno en el estudio científico de la realidad social y de las relaciones interhumanas.

b).- Concepto de Derecho.

El Derecho es un producto cultural que no se puede explicar en función de elementos individuales tales como la creación personal del hombre de gran talento o genio jurídico, sino por el contrario por la intervención de elementos sociales tales como el deseo de seguridad o certeza que experimentan los hombres que pertenecen a un conglomerado humano cualquiera que sea; pero el Derecho una vez creado ejerce una influencia sobre la sociedad modelándola, señalándole los cauces que debe recorrer.

Hay una interacción entre la sociedad y el orden jurídico.

El Derecho es una disciplina normativa producto de la cultura porque es producto del intelecto humano. El Derecho consiste en un vasto conjunto de reglas dirigidas a organizar las sociedades proyectándolas hacia una convivencia pacífica.

La palabra Derecho nos da idea de lo que no se desvía, de lo recto, lo justo, razonable y legítimo, es decir, nos da la idea de rectitud; la idea de estos valores tiende a realizarse regulando la conducta humana con dispositivos de carácter social, bilateral, externo, heterónomo y coercitivo.

"Su raíz etimológica proviene del vocablo latino "directum" formado por el prefijo "di" y el adjetivo "rectum" el mismo adjetivo constituye la raíz ideológica del verbo "regere" que significa gobernar y del sustantivo "regnum" que significa reino, de lo cual se deduce que el Derecho -

denota imperio y autoridad, atributos que caracterizan a la Ley." (10)

Las palabras justo y justicia derivan del latín "jus" "juris": la ley, que los romanos usaban para referirse al Derecho; los cambios semánticos que ha sufrido la palabra Derecho nos imponen la conveniencia de precisar su alcance cuando se habla de Derecho Objetivo y Subjetivo, Positivo y Vigente, Válido y Natural.

El Derecho Objetivo no es otra cosa que el conjunto de normas que integran los códigos y que se dirigen a los valores y objetos tutelados por la ley en cuya salvaguardia se interesa el hombre, tal conjunto de normas impero-atributivas otorgan facultades al mismo tiempo que imponen deberes correlativos. "El Derecho Subjetivo es una función del objetivo, éste es la norma que permite o prohíbe, aquél, el permiso derivado de la norma; el derecho subjetivo se apoya en el objetivo, pero sería erróneo creer que el primero es sólo un aspecto del segundo, como Kelsen lo afirma." (11)

El Derecho Subjetivo es la facultad que tiene el sujeto activo de exigir el cumplimiento de una norma jurídica, es decir, el precepto atribuye su contenido a un titular quien tiene el reconocimiento suficiente para obtener del obligado la satisfacción que corre a cargo del último.

10. PENICHE LOPEZ, Edgardo.- Introducción al Derecho.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1977.- P. 19 y 20.
11. GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1984.- P. 36.

El Derecho Vigente está constituido por el conjunto de normas que un país determinado y en determinada época el Estado considera obligatorias, pudiendo decirse -según García Maynez- que la vigencia es el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas sancionadas por él. Vigente es todo ordenamiento elaborado con todas las formalidades legislativas.

El Derecho Positivo es el conjunto de reglas jurídicas que efectivamente se observan en una época determinada, aunque hayan dejado de ser vigentes; ello se debe al constante devenir del fenómeno social que es el Derecho y que precisamente sirve al legislador para suprimir y dictar leyes nuevas. La positividad se refiere a la eficacia, es un hecho; esto es, la observancia positiva y real de cualquier precepto jurídico, vigente o no; el vigente es el políticamente reconocido, creado por el Estado y aplicado por sus órganos.

El Derecho Válido "es aquel que por sí mismo es aceptado y reconocido por la generalidad de los hombres en virtud de que compendía ideales universales como la justicia, seguridad, etc." (12)

El Derecho Natural es el que logra realizar o plasmar ciertos valores filosóficos que la misma naturaleza humana reclama como impercederos universalmente.

Una definición general de Derecho es la siguiente, conjunto de normas bilaterales, coercitivas, heterónomas que regulan la conducta externa del hombre y que tiende a la realización de la justicia. Son bila-

rales porque imponen deberes correlativos de derechos; coercitivas porque hay la posibilidad de obligar por la fuerza al cumplimiento de la norma; heterónomas porque independientemente de que se acepte o no la norma se debe cumplir y externas porque le interesa la acción. Para Hans Kelsen el Derecho es un orden oactivo de conducta. Nosotros diremos que el Derecho es un conjunto de normas jurídicas, toda vez que va dirigido a la persona, creadora única de conductas, a través de las normas jurídicas cuyas características han quedado señaladas anteriormente.

El fin supremo a que aspira el Derecho es realizar su misión en forma justa la cual ha sido desde el principio de las colectividades ordenar la convivencia sobre las bases de equilibrio y disciplina encausando y moderando los apetitos y las violencias del hombre, con este propósito le señala los medios pacíficos de lograr el desenvolvimiento de su propia personalidad.

La Teoría Pallares dice que Derecho es la fuerza que coordina todas las actividades sociales del hombre, que es la síntesis de todas las incontables de la sociedad, porque todas ellas se destruirían mutuamente y matarían el organismo social si el Derecho, como fuerza soberana, no interviniera aumonizando y conciliando en una suprema síntesis de equilibrio todas las corrientes de la vida humana.



## B. JERARQUIAS ENTRE EL DERECHO Y LA SOCIOLOGIA

Existe una relación entre ambas disciplinas ya que la Sociología General estudia interdisciplinariamente aquellas categorías o aspectos que se presentan en cada uno de los fenómenos que estudian las disciplinas sociales particulares a saber, comunidad, asociación, estructura social, instituciones, interacción social, lucha, progreso, división del trabajo, imitación, cooperación, conflictos y en fin, el cruce de grupos sociales.

La Sociología es que quiere ser una ciencia teórica de los hechos sociales tal como son y como funcionan, es por eso que se relaciona con la Política, Legislación, Economía, Ciencia del Derecho, etcétera; pero le deja al Derecho lo que debe ser y lo que debe hacerse.

"Dentro de la ciencia jurídica la Sociología aparece como disciplina complementadora, como un instrumento que arma y moldea; pero no dirige al Derecho. Dentro de la ciencia Sociológica, el Derecho forma una parcela, una región de conocimientos que a su vez fundamenta otras muchas regiones de la Sociología; inclusive se afirma con verdad, que las instituciones jurídicas hacen de espina dorsal del entramado sociológico." (13)

13. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.- Editorial Bibliográfica Argentina.- Tomo XXV.- Argentina, 1968.- P. 789.

### C. LA SOCIOLOGIA COMO CIENCIA AUXILIAR DEL DERECHO

todos los especialistas han reconocido la ayuda que los sociólogos han prestado para un mejor conocimiento de sus problemas, por ejemplo la ciencia normativa por el hecho de insistir sobre el derecho activo vigente, de concebir al derecho como institución social, de subrayar los objetivos sociales y otros aspectos funcionales del Derecho, revela todo lo que le debe a la Sociología (Sociología del Derecho).

Quien se proponga mejorar, reformar, remodelar o corregir -- cualquier parte o aspecto de la vida social, según determinados criterios de valor (Justicia, Paz, etcétera) necesita un conocimiento de la realidad social, de los materiales, estructuras concretas y de las realidades particulares sobre las cuales va a proyectar su acción reformadora; esos conocimientos los suministra la Sociología.

"La Sociología es de gran importancia, en tanto disciplina auxiliar, para el jurista, ya sea en su función de abogado litigante, de juez o de legislador. Por lo que toca a la actividad del abogado litigante, éste necesita conocer la estructura y funcionamiento de los tribunales, las formas de organizarse con los miembros de su misma profesión, las valoraciones sociales, los intereses existentes, las corrientes de opinión -- que influyen en la actividad del juez y estos conocimientos se los puede suministrar la Sociología; por lo que hace a la labor del juez, éste debe conocer el medio social, siempre cambiante, en el cual se van a aplicar -- las normas jurídicas para que funcionen de manera adecuada, debe inquirir sobre las valoraciones sociales, que van a influir en la interpretación de

las normas jurídicas y en su aplicación." (14). El legislador va a encontrarse con una realidad social concreta para extraer los elementos que le son imprescindibles en la creación de las leyes y los rasgos generales de lo social, son estudiados por el sociólogo.

Se busca el consejo del sociólogo para poner en práctica medidas que enfrenten los graves problemas o desajustes sociales suscitados por el enorme y rápido crecimiento de las ciudades, por la inmigración a ellas de gente de origen rural a los grandes centros urbanos y que hallan serias dificultades al sociólogo y se recurre a la Sociología para desenvolver medidas que sean conducentes para tratar los problemas sociales de muy variada índole -como es el desempleo-.

Por las razones anteriormente expuestas, la Sociología es una ciencia auxiliar del Derecho.

## CAPITULO II

## EL DESEMPLEO COMO UNA DE LAS CAUSAS DE CONFLICTO SOCIAL

## A. CONCEPTO DE DESEMPLEO

Es sin duda el desempleo un desajuste social, producto de la civilización industrial, de grandes dimensiones que ha llamado poderosamente la atención de estadistas, economistas y sociólogos.

En la antigüedad existió el desempleo, pero no con las características del desempleo de hoy. "La expansión colonial de Grecia y Roma - se debió a la superpoblación, cuyo primer efecto era la falta de trabajo. A su vez, las frecuentes obras públicas de estas civilizaciones tenían por objeto el proporcionar trabajo y pan a las masas; pero en la época imperial de Roma más de 400,000 personas eran alimentadas por cuenta del Estado. Esta situación de Roma contrastaba con la de Alejandría de hace más de 2,000 años, en que no había en realidad "parados", pues hasta el ciego y el físicamente impedido tenían un oficio con que ganarse la vida. El mundo medieval sufre su aniquilación por la imposibilidad en que se halló la sociedad gremial y sus directores de proporcionar trabajo y pan a sus miembros, imposibilidad que tuvo su origen en que como asienta Lassalle "los estatutos gremiales determinaban el número de operarios que podía emplear cada maestró y, en consecuencia, la parte de la población que excedía de este cupo quedó desocupada." (15)

Lo que vino a favorecer en gran medida el auge del desempleo fue la Revolución Industrial, por la invención de la máquina y el abaratamiento de la mano de obra, así como el surgimiento del proletariado no capacitado.

Estimamos conveniente para comprender más ampliamente el fenómeno del desempleo, hacer algunas observaciones sobre el término desempleo y su idea opuesta o sea, el empleo.

Las definiciones de la noción de desempleado, en conjunto, se asemejan a la adoptada por la Octava Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, en Ginebra, en 1954 y que resumida muy sucintamente "dice" persona apta para trabajar, en edad de hacerlo, y que está sin empleo y busca trabajo remunerado. La parte final de esta definición (que busca trabajo) ha sido objeto de muchas críticas porque existe cierta cantidad de personas sin empleo que están disponibles para trabajar; pero que no buscan trabajo. El hecho de que no se busque empleo no supone necesariamente que se tenga menos deseo de trabajar, sino que refleja a veces simplemente la convicción de que esa búsqueda es inútil. Es más que probable que si se incluyese entre los desempleados a los disponibles, las tasas de desempleo serían mucho más elevadas." (16)

Agramonte define al desempleo como la "ausencia de trabajo remunerado no imputable a la voluntad del parado (desempleado) a diferen-

cia de lo que ocurre con el vago." (17)

De esta definición resulta obvio deducir que el desempleo es la antítesis del empleo y al mismo tiempo significa ausencia de trabajo, - destaca también la idea de que el desocupado se encuentran en esta situación involuntariamente.

María del Carmen Merino Camino nos dice por su parte que - - "el trabajo es la actividad humana encaminada a transformar y adpotar los recursos de la naturaleza para la satisfacción de las necesidades del - - hombre." (18)

Y Helmut Soek que "el trabajo es toda actividad corporal o - intelectual que permite adquirir los medios necesarios para la satisfac- ción de necesidades." (19)

Nuestra Ley Federal del Trabajo en su artículo 8° define al - trabajo como toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación requerido por cada profesión u oficio.

En cuanto al desempleo existen tres clases principales cíclico, tecnológico y estacional.

Desempleo Cíclico.- Se dice que en la economía de una Nación

17. AGRAMONTE, Roberto. Op. Cit. P. 334

18. MERINO CAMINO, María del Carmen.- Introducción a la Sociología del - - Trabajo.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1960.- P. 1

19. SHOEK, Helmut.- Diccionario de Sociología.- Editorial Herder.- Barce- lona, 1977.- P. 730.

ocurren ciclos formados por períodos de prosperidad (hay consumo, expansión de la industria, producción, demanda de materias primas, tierra, capital y trabajo) y por períodos de depresión económica (las mercancías se quedan en la tienda, los pedidos disminuyen, se restringen las compras, hay permisos y miseria), ambos períodos se van alterando, por lo que el desempleo (depresión) ocurre alterantivo con el empleo (prosperidad), así, dentro del ciclo económico se dá el desempleo cíclico.

El Desempleo Tecnológico.- es "aquel que se produce debido a la sustitución del trabajo neuromuscular del hombre por el de la máquina, o a la disminución del trabajo personal a causa de la eficiencia lograda a virtud de la invención de nuevas máquinas." (20)

Desempleo Estacional.- es el que "está supeditado a cada una de las cuatro estaciones del año que influyen en las diversas actividades humanas creando períodos alternativos de actividad febril y de cesación del trabajo. Fairchild anumerá tres clases de desempleo estacional, la primera clase está determinada por la naturaleza misma de las actividades agrícolas (zafra azucarera); la segunda está determinada por aquellas industrias que tiene actividades supeditadas a las modas y la tercera clase se debe a las festividades que tienen períodos fijos en el calendario." (21)

También existe el llamado desempleo friccional, el cual tiene

20. AGRAMONTE, Roberto.- Op. Cít. P. 335

21. AGRAMONTE, Roberto.- Op. Cít. P. 336

como causas las imperfecciones en el funcionamiento técnico del mercado de trabajo, esto es, "la falta de información con respecto a donde conseguir trabajo, imposibilidad de trasladarse al lugar en que se ofrece y el tiempo dispendiado en el cambio de un empleo a otro." (22)

Cabe señalar que un problema que palpita junto al desempleo, es el subempleo. "Se consideran subempleados a aquellos cuya capacidad no se utiliza con eficacia." (23)

En cuanto al pleno empleo, dice Henry Hazlett que "la producción es el fin; el empleo únicamente el medio para conseguirla. El verdadero problema -continúa el mismo autor- no es si en el año "X" habrá - - tantos o cuantos millones de personas empleadas en América, sino cual será el volumen total de nuestra producción en aquella época y en consecuencia, nuestro nivel de vida." (24)

Se considera como una situación de pleno empleo, "aquella en la cual la cifra de parados no supera el 3% de la fuerza de trabajo." (25)

22. IBIDEM.- P. 337

23. BLAUG, Mark.- La Educación y el Problema del Empleo en Países en Desarrollo.- Oficina Internacional del Trabajo.- Ginebra, 1974, P. 5

24. HAZLETT, Henry.- Citado por Pazos Luis.- Ciencia y Teoría Económica.- Editorial Diana.- México, 1978.- P. 122

25. Libro Blanco sobre la Política de Empleo.- Citado por Lipsey Richard G. Introducción a la Economía Positiva.- Editorial Vicens Vives.- P. 770.



## B. CAUSAS Y EFECTOS DEL MISMO

En cierto sentido es fácil explicar por que los países menos desarrollados, como México, surgen de un desempleo masivo aparentemente -- crónico, este es el resultado de un desajuste entre el rápido aumento de la población (alta densidad de población urbana), el problema agrario, el rápido aumento de la mano de obra en las ciudades, el bajo nivel de mano de obra calificada, insuficiente desarrollo de las posibilidades del empleo productivo en el campo, porcentajes bajísimos de acumulación de capital y la crisis económica mundial.

Para analizar las causas del desempleo el facto "población" -- es sumamente importante tanto en la vida social como en su desarrollo, progreso y desajuste social. En el problema del desempleo se relacionan el elemento humano y el elemento económico (tierra, trabajo y capital) es por ello que la población tanto en su explosión como en su movilización será -- expuesta con mayor detenimiento en los subsecuentes incisos.

Las Tasas de Crecimiento Demográfico -- que son muy altas -- porque los progresos de la medicina redujeron la mortalidad mucho antes -- de que la planificación familiar comenzara a influir en la natalidad. El rápido aumento de la población se debe en parte al crecimiento natural ya establecido en las ciudades y más determinante es el movimiento migratorio de la población rural hacia los centros urbanos, ya que como señala -- Bairoch, " ...quienes abandonan el campo tienen distintos motivos de orden personal o económico: deseo de liberarse de las limitaciones de la sociedad rural y gozar de la libertad y ventajas de la vida en la ciudad, nue--

vas aspiraciones engendradas por la difusión de la enseñanza en las regiones rurales, falta de posibilidades de empleo en las zonas rurales y esperanza de obtener un trabajo remunerado en la ciudad, y, en algunos casos, al empobrecimiento progresivo de los habitantes rurales en el nivel más bajo de la escala de ingresos." (26)

Dadas las limitadas posibilidades de empleo en las industrias manufactureras, una proporción cada vez mayor de mano de obra urbana se ha desplazado hacia el sector terciario o ha quedado sin empleo. Por sector terciario se entiende no sólo la gama completa de profesiones y servicios modernos sino también y en mucha mayor medida, todo ese conjunto indeterminado de actividades marginales propias de oficios y servicios imposibles de organizar.

En cuanto al ritmo de crecimiento demográfico, la causa primordial del desequilibrio es el rápido crecimiento de la población, y sobretodo, de la población activa "hasta 1970 el incremento del empleo en la industria manufacturera sólo permitió absorber alrededor de 10% del excedente de la población activa rural." (27)

"Afirmar que el nivel de desempleo urbano se debe a una disface entre ritmo de crecimiento de la población activa de los centros urbanos y el que siguen las oportunidades de empleo, viene a ser una tautología." (28)

26. BAIROCH, Paul.- Op. Cit. P. 1

27. IBIDEM.- P. 14

28. BAIROCH, Paul.- Ob. Cit. P. 19

"El éxodo rural es un efecto del desempleo en el campo y una causa del desempleo urbano, sus principales factores son entre otros -- " ... el rápido crecimiento de la población rural (a raíz de la disminución de la mortalidad infantil, el tamaño de las familias ha aumentado y es bien sabido que la tendencia a emigrar ha sido siempre mayor entre los hermanos mayores) -factor de repulsión-" (29); la diferencia de ingresos urbanos y rurales" ... en este renglón se manejan circunstancias diversas que dificultan la precisión de datos, como: diferencias de costo de vida - entre regiones rurales y urbanas, egresos que sólo se dan en la ciudad por concepto de ciertos servicios, remesas de los campesinos a algún familiar para que pueda vivir hasta que encuentre empleo en la ciudad o envío de los trabajadores de la ciudad a parientes que se han quedado en el campo, etc. -factor de atracción-" (30) elevación rápida del nivel educación" ... para una sociedad como la nuestra es grave la inadaptación de la enseñanza a las necesidades reales de la economía, porque tiene que enfrentarse con la triple dificultad de la compleja tecnología contemporánea, elevados índices de analfabetismo y un sistema de educación antiguo." (31)

René Dumont ha señalado que entre jóvenes que han ido a la escuela tres o cuatro años, son generalmente poquísimos los que están dispuestos a volver al agro.

Uno de los orígenes del desempleo está en el Campo.- La situa

28. BAIROCH, Paul.- Ob. Cit. P. 19

29. IBIDEM.- P. 29

30. IDEM.- P. 31

31. IDEM.- P. 17

ción del desempleo y subempleo rural es un fenómeno aceptado por todos y un elemento que juega un papel estratégico en las recomendaciones sobre la política de desarrollo.

El principal problema que resulta de esta situación es el desperdicio de elementos humanos. La pequeñez de la parcela ejidal y las características de los cultivos que se practican en las explotaciones, impiden la absorción de la fuerza de trabajo disponible, generando elevadas tasas de desempleo.

"Puede calcularse que de 1950 a 1970 la superficie de tierras cultivadas de los países en vías de desarrollo aumentó aproximadamente en 25% mientras que el número de trabajadores agrícolas, aumento el 50%." (32)

Esta situación de gravedad incide en la población que no posee tierras, que constituye casi el 50% de la fuerza de trabajo en la agricultura, ya que tiene que competir con la mano de obra que busca complementar los ingresos derivados de sus pequeñas parcelas con la venta de su fuerza de trabajo.

En este renglón el insuficiente desarrollo de las posibilidades del empleo productivo en el campo.

Otra causa del desempleo es el porcentaje bajísimo de Acumulación de Capital.- porque en las "sociedades pobres no es fácil ahorrar una parte apreciable de los ingresos y porque los ricos que son los que pueden ahorrar prefieren por diversas razones especular en negocios inmo-

biliarios más bien que invertir en medios de producción." (33)

Francisco Ducassí nos dice que el desempleo es " ...una situación excepcional creada precisamente por el abuso de ciertos factores de la economía individualista." (34)

"El desempleo masivo del tercer mundo obedece fundamentalmente a la falta de capital en relación con las dimensiones de la fuerza de trabajo." (35)

En cuanto al Problema de la Mano de Obra.- sin duda es el bajo nivel de la misma un elemento base que origina el desempleo.

En los países subdesarrollados el bajísimo nivel de calificación de la mano de obra impide la realización exitosa de cualquier política de empleo a otro plazo. Esta situación ponen en evidencia la falsedad de la idea sobre la abundancia de mano de obra utilizable en actividades productivas. En México el nivel de calificación de la fuerza de trabajo es desastroso.

Según el Censo de 1980, a nivel nacional, la proporción de trabajadores con instrucción inferior a los tres años era del 57% de la población económicamente activa tal proporción se elevaba al 83% en el ca

33. BALUG, Moark.- Op. Cit.- P. 2

34. DUCASSI MENDIETA, Francisco.- El Desempleo Problema Internacional.- Editorial la Pluma de Oro.- Matanzas, 1938.- P. 78

35. BLAUG, Mark.- Ob. Cit.- P. 4

so del sector agropecuario.

Ante esta situación no son de extrañar los bajos niveles de remuneración y productividad de la mayoría de los trabajadores.

"La tasa de desempleo urbano es más baja entre los analfabetos porque los jóvenes con instrucción tienen más tendencia emigrar a la ciudad y siendo instruido no aceptan con la misma facilidad trabajos de muy baja categoría social. En cuanto a la tasa de desempleo de quienes cursaron estudios superiores, el hecho de que sea igualmente bajo se explica por la escasa proporción de personas que poseen un grado de estudios dentro de la población total, lo que realza el valor de sus capacidades."

(36)

En cuanto a esto último consideramos que en la actualidad, en las zonas urbanas, quienes cursaron estudios superiores se encuentran con un mayor índice de competencia, que los lleva a tratar de colocarse con el sector público y éste no puede absorber al número de profesionistas deseado, lo que genera un subempleo entre estos.

El desempleo en gran medida es provocado por la Crisis Económica Mundial.- Nuestro país vive actualmente una fase crítica en su desarrollo que se ha agravado en los últimos años, este período difícil ha llevado al gobierno de México a aplicar políticas tales como el recorte del Gasto Público con la consecuencia del cierre de empleos.

Los primeros efectos que trajo consigo la reducción del Presupuesto Gubernamental fue que la Secretaría de Programación y Presupuesto - anunció la supresión de empleados de confianza y la no ocupación de plazas vacantes, que suman 80,000 aproximadamente, en el presente año.

Asegurándose que tales medidas no afectarían en los más mínimo a los programas de desarrollo o prioridades comprendidas en la Reforma Administrativa, en todas las dependencias del Gobierno Federal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto aclaró que las plazas vacantes, consideradas de base y las eventuales estarían en la misma situación, serían congeladas, es decir, no se suprimen definitivamente, sino en forma temporal, ya no estarían contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cambio, las plazas de confianza si fueron suprimidas sin opción futura a ser ocupadas.

Mientras tanto, el entonces Presidente de la CONCAMIN, Jacobo Zaiderueber, reconoció que el sector industrial mexicano está imposibilitado para absorber a todas las personas que el gobierno dejará sin empleo con la reducción del gasto público, ni tampoco está en condiciones de crear en este año difícil, trabajo para 800,000 connacionales que se incorporan a la población económicamente activa.

Agregando que sólo se contrataría aquella como de obra especializada que provenga de las paraestatales más importantes, señalando que se buscará generar nuevas plazas a partir de inversiones concretas.

Sin tomar en cuenta el golpe posdevaluatorio la estadística oficial reconoce a 6.6 millones como subempleados, es decir, son mexicanos que trabajan menos del tiempo que quisieran y perciben ingresos menores a los mínimos vitales y cuya ocupación -como vendedores ambulantes- tiene una baja productividad, carecer pues de capacidad de compra.

Muchos de los aspectos de la falta de ocupación y de las desigualdades sociales que se interrelacionan, pueden evidenciarse con algunas cifras, entre 1970 y 1976 se generó un promedio de 300,000 empleos anuales y al mismo tiempo la población en edad de trabajar, entre los 14 y 64 años, se ha convenido incrementando alrededor de un millón de personas por año; hay pues cada vez menos cantidad de mexicanos en edad de trabajo que lo estén haciendo efectivamente.

Los datos generales de la entonces Secretaría de Industria y Comercio, en 1975, revelan que para una población de 60 millones 145,000 habitantes, los que estaban activos en la industria, el comercio y los servicios eran 16 millones 597 mil habitantes. Actualmente se argumenta que en 1983 se crearon 700 mil empleos emergentes temporales, no permanentes y en 1984, se crearon 350 mil, desde luego que esto no resuelve el problema. Por otro lado se asegura que en 1984, si hubo más de 200 mil empleos nuevos, cifra increíble, debido al crecimiento del 3.5. del Producto Interno Bruto.

Entre el campo, al 70% de los campesinos están subempleados, se calcula que la fuerza de trabajo en un 51% se produce en el campo y que



diariamente llegan a la edad de ser económicamente activos alrededor de -  
2,500 jóvenes quienes en su mayoría se suman a los desempleados.

Indudablemente el desempleo es una causa de inestabilidad so-  
cial, el desajuste social es el resultado de la conjugación de los efectos  
del desempleo.

La persona sin trabajo sufre los efectos desfavorables de un  
factor primordial: la inexistencia de prestaciones de empleo.

En cuanto a los desempleos profesionales no solamente crea -  
grandes penalidades para ellos, sino también pérdidas para el conjunto de  
la colectividad. Para el trabajador desempleado la dificultad financiera -  
inmediata en el mejor de los casos es tener que recurrir a los ahorros, -  
provocándose la angustia de ir decayendo económicamente.

El desempleo durante poco tiempo no produce probablemente nin-  
guna disminución del sentimiento de la dignidad propia, los repetidos fra-  
casos en la búsqueda de trabajo provocar cierto sentido de ser inútil, de  
no poder contribuir al desarrollo social, temor de perder algunas califi-  
caciones al no ejercitarlos, pierde la camaradería de los antiguos compa-  
ñeros de trabajo y el hecho de pasar días, semanas y meses sin ejercer -  
ninguna actividad creadora o constructiva, puede encausar mayor amargura -  
y en todo caso inestabilidad emocional.

El efecto Psicológico del Desempleo en la persona es grave y  
si tomamos en cuenta que no es uno el sujeto desempleado sino muchos de -

diversos estratos sociales, no es difícil entender el problema social que se crea. "Porque ¿Qué es la sociedad, sino la síntesis psicológica de los individuos que la componen?" (37)

Entre los Efectos Sociales tenemos que ante la crisis provocada por el desempleo, la familia -núcleo de la sociedad- al no reunir los recursos suficientes para proporcionar adecuadamente vestido, alimentación, vivienda, instrucción escolar y en fin todo lo que las aportaciones económicas de sus miembros trabajadores realizaban, tiende a desintegrarse y las enfermedades no se hacen esperar ante la alimentación cada vez más deficiente.

La delincuencia, prostitución, mendicidad, falta de instrucción escolar, emigración de gran número de hombres, especialmente campesinos a los Estados Unidos de Norteamérica, la concentración excesiva de familias campesinas en las grandes ciudades, la falta de vivienda, así como las actividades que infinidad de vendedores ambulantes realizan en la calle (merolicos, vendedores de chicles, flores, llaveros, etcétera), y que en realidad no son necesarios para el público, son lamentablemente los efectos sociales principales que se presentan en países subdesarrollados - que como el nuestro es azotado por un gran porcentaje de personas que teniendo un trabajo que desempeñar sus ingresos son ínfimos, mientras que otro gran sector de la población carece de empleo.

En cuanto a los Efectos Económicos, podemos decir que al de--

empleo afecta económicamente tanto a los que lo padecen como a quienes dependen de ellos. La primer consecuencia resulta evidente ante la falta de ingresos salariales, ya que aunque los productos abundan en el mercado a precios buenos, si aún así pueden obtenerlos los desempleados.

Se piensa que si no hay trabajo la riqueza no puede distribuirse, al no haber salarios suficientes, el poder de compra se restringe y los bienes que se elaboran no se distribuyen. el desempleo y la subocupación presiona hacia un estancamiento de la economía, al contraerse la demanda efectiva se generan fuerzas capaces de detener o aplazar la satisfacción de las demandas sociales como son la vivienda, educación y salud.

Sobre los Efectos Políticos, diremos que los trabajadores desempleados ante la miseria se ven obligados a solicitar ayuda al gobierno. En nuestro país se ha promovido en los últimos años una positiva campaña de empleo que, aunque eventual, ha absorbido una considerable cantidad de mano de obra a través de la creación de obras públicas como son carreteras, conjuntos habitacionales, las obras de excavación del metro, los ejes viales, etcétera. Lo ideal sería que estas obras fueran permanentes, sin embargo, requieren de mucho tiempo para su adecuada programación y bastante dinero para su realización.

Lo que agrava la situación del desempleo desde el punto de vista político, es que la población va perdiendo la confianza en el gobierno ante la impotencia e ineptitud de éste para resolver el problema y no se detienen a pensar que la responsabilidad para resolver tal situación

no corresponde exclusivamente al Estado, sino también a los demás sectores productivos del país.

Ante dicha desconfianza y descontento generales, los trabajadores desocupados comienzan a organizarse para manifestar su incoformidad siendo reprimidos en algunos casos por la fuerza pública, como sucedió en el régimen porfirista.

Un fenómeno que llama curiosamente nuestra atención es la incoformidad manipulada del campesino, que siendo indudablemente un subempleado de nuestra sociedad no posee la fuerza de protesta del sector obrero, quizá por carecer de la organización que tienen ellos (sindicatos), sin embargo, su fuerza masiva como factor real de poder político, utilizada sólo por quienes desean su beneficio particular, ha sido muy efectiva. Y los campesinos siguen igual.

### C. MEDIDAS PARA SU SOLUCION

En México existe una tendencia a agudizar el problema del desempleo porque la población crece a un ritmo superior al incremento de las fuentes de trabajo. Por este motivo la tarea de todos los sectores es invertir más para generar más plazas.

Para combatir el desempleo y el subempleo que existen en nuestro país, no bastan los esfuerzos oficiales empeñados en crear nuevas fuentes de trabajo.

Consideramos que este grave problema sólo podrá ser solucionado con la recia participación de todos los sectores económicos productivos así como la instauración del Seguro del Desempleo con la cooperación de los contribuyentes en una conjunción estabilizadora que la Nación reclama.

A estas alturas de la historia de México nadie debe evadir su responsabilidad para resolver tan grave problema. Este es el tiempo para el fortalecimiento de las relaciones entre los sectores que componen nuestro país.

Ese fortalecimiento debe basarse en una relación que reconozca que la administración no se circunscribe al ámbito de las paredes de los palacios gubernamentales, una relación que reconozca que las empresas no son enemigos de nadie sino que son benéficas y que su bienestar es vital para el desarrollo positivo de una Nación, que reconozcan que los valores y las normas éticas son fundamentales para las instituciones y para

los individuos y que permita reconocer que sólo en la colaboración y respeto mutuo se fragua la solidaridad y un progreso compartido.

La auténtica libertad de empresa permite la expresión de la creatividad en el campo económico y técnico, es decir, es un elemento de movilidad y por lo tanto de equilibrio social.

El desempleo debe ser atacado con prioridad y se hace necesario seleccionar estratégicamente los campos de inversión para generar fuentes de trabajo.

En México se padece la ausencia de programas y planes de capacitación para el trabajo en todos sus niveles, lo que reclama que se diseñe una política de empleo en el país, que implique la participación de todas las políticas socioeconómicas globales y sectoriales.

Así, entre las medidas para reducir el desempleo urbano y rural tenemos las siguientes:

Renovación Urbana.- esto es, utilizar la mano de obra rural - desempleada o subempleada para ejecutar obras de infraestructura (construir canales, caminos, puentes, abrir brechas, etcétera), se trataría de utilizar a los desempleados de la ciudad en obras de renovación urbana, poniendo en marcha un programa general coherente de obras públicas de renovación capaz de crear un número de empleos permanentes para personas nacidas en el lugar donde se van a aplicar.

La magnitud del desempleo y las características socioeconómicas de las personas que lo padecen justifican ampliamente las contribuciones que haga el Estado.

Adoptar la oferta y la demanda globales de mano de obra. Tomando cuenta "el hecho de que el costo para crear un empleo agrícola es en general inferior al de creación de un empleo industrial." (38)

"Es evidente que deberían tomarse disposiciones para aumentar el número de empleos productivos en las regiones urbanas, a fin de absorber progresivamente y a más largo plazo el subempleo actual, medidas ligadas a los planes de industrialización; dada la magnitud del desempleo urbano conviene al menos por un tiempo las técnicas que exigen gran densidad de mano de obra." (39)

Otra medida es la "Formación Complementaria de los desempleados.- como la mayoría de los desocupados no poseen calificación profesional digna de ese nombre, sería conveniente organizar programas de formación complementaria, ya que estos tendrían una doble ventaja: retirar del mercado del empleo (durante un tiempo) cierta cantidad de desocupados para reincorporarlos luego con calificaciones que aumentaría sus posibilidades de colocación y favorecer la creación de empleos basados precisamente en la existencia de la mano de obra capacitada para ejercerlos." (40)

38. BAIROCH, Paúl.- Ob. Cit. P. 89

39. IBIDEM.- P. 95-96

40. BAIROCH, Paúl.- Op. Cit. P. 98

Evidentemente la elección del tipo de preparación que haya de darse a estos jóvenes sin empleo es de una importancia fundamental. No debe ser en modo alguno una formación de carácter general, sino una capacitación técnica para los oficios en que se haya comprobado con estudios precisos que hacen falta trabajadores idóneos o que harán falta a corto o mediano plazo.

Paralelamente a la solución general de todo el problema del desempleo en el tercer mundo (que definitiva consiste en una ajuste global de la oferta y la demanda de empleos); debe procurarse reducir el ritmo de crecimiento de las ciudades, lo que equivale sobre todo a reducir la magnitud del éxodo rural pues una disminución del crecimiento natural de la población no repercutiría sino a largo plazo sobre el volumen de la oferta de empleos.

De esta manera la siguiente medida sería la Reducción del Exodo Rural.- que a nuestro juicio es la clave esencial para resolver a plazo medio el problema del desempleo urbano así como fomentar el empleo rural.

Bairoch hace girar todo el análisis del problema del desempleo en las ciudades alrededor del fenómeno de éxodo rural, llegando a la conclusión de que dicho problema no se resolverá sino se mejoran las condiciones de vida y de trabajo en los rurales, que sólo podrán lograrse mediante la aplicación simultánea de un gran número de medidas;

a).- Nueva Orientación de los programas de desarrollo y asig-



nación de mayor prioridad a la agricultura.- esta es una medida muy general, pero de importancia crucial. El mejor medio para detener el éxodo rural consiste en aumentar las posibilidades de empleo productivo en la agricultura, ya que los otros sectores (principalmente el industrial) no podrán absorber a mediano plazo los excedentes de población activa que se están formando. La solución a la desocupación en el campo no puede ser a corto plazo; pero desde luego es importante señalar que además de incrementar los cultivos hay que crear nuevas industrias de primera transformación para que los campesinos puedan trabajar los 230 días hábiles del año, ya que ahora el promedio de días trabajados por el 70% de ellos es de 100 días anuales.

b).- Desaceleración del crecimiento demográfico.- esta más bien es una necesidad urgente para resolver muchos problemas, no sólo el del desempleo.

c).- Reducción de la disparidad entre ingresos urbanos y rurales.- esta medida está vinculada a la política general de desarrollo; se trata ante todo de favorecer una rápida mejora de los ingresos de los agricultores fomentando la productividad en ese sector primordial, así como adoptar una política de precios más favorable a los productos agrícolas que beneficien más a los campesinos y no a los intermediarios.

Por otra parte deberá prestarse especial atención a las modalidades de aplicación de las leyes sociales a fin de que no favorezcan artificialmente un aumento de ingresos en las zonas urbanas. El Estado del

mismo modo debe evitar la adopción de normas desventajosas para los ingresos de las zonas rurales.

d).- Modificaciones del contenido y forma de la enseñanza - - en la esfera de la educación, las medidas que deben tomarse son sobre todo -aunque no exclusivamente- de orden cualitativo. El contenido de la enseñanza debería presentar una imagen atractiva del trabajo agrícola, en los programas de enseñanza para las regiones rurales debería darse cabida en - forma amplia a las diversas disciplinas relacionadas con la agricultura.

e).- Mejoras de los servicios sociales en el medio rural.- el progreso de los medios de información y el aumento rápido de la proporción de pobladores rurales escolarizados contribuyen poderosamente a hacer nacer la necesidad de servicios rurales, en el sentido amplio de la expresión (ya se trate de servicios públicos, diversiones o educación).

En esta perspectiva, una mejor repartición geográfica de dichos servicios contribuiría a reducir especialmente la grave propensión a emigrar, no sólo porque al haber más servicios mejoran las condiciones de vida, sino también por la consiguiente creación de empleos.

Se plantean asimismo como soluciones, algunas medidas varias de alivio.- debemos referirnos aquí a la posibilidad de tomar medidas administrativas de carácter más o menos arbitrarias como es la obligación - impuesta a miembros de ciertas profesiones de ejercer algunos años en el medio rural antes de obtener una plaza en el medio urbano, o bien, medidas que se han adoptado ya en otros países industrializados, como Estados

Unidos y Europa así Europa así como en América Latina, consistentes en un Seguro de Desempleo, el cual será materia de estudio en los capítulos posteriores, aclarando que en este capítulo sólo expondremos brevemente algunos antecedentes.

La Legislación Argentina prevé un Seguro de Desempleo, tomado del Estatuto de los Obreros de la Construcción y el Fondo del Desempleo:

"El Estado para los Obreros de la Construcción (según las leyes 17.258, 17.392 y 19.056 y el Decreto 5.905/67) es un verdadero estatuto profesional, máxime teniendo en cuenta la discontinuidad de las tareas los salarios caídos por mal tiempo, etc. Antes de la Sanción de las citadas disposiciones los trabajadores de esta especie estaban comprendidos en la ley 11.729. Por este nuevo sistema se crea el denominado Fondo de Desempleo para los trabajadores de la industria de la construcción en todo el país, que se integrará por la empleadora, con carácter obligatorio, constituyéndose un patrimonio inalienable irrenunciable de los trabajadores, no susceptible de embargo ni cesión o gravamen alguno, excepto por alimentos, y una vez acaecido el desempleo.

"La empleadora deberá depositar en cuentas corrientes bancarias a nombre de los trabajadores dentro de los primeros quince días de cada mes el 4% sobre los montos que estos hubieran percibido en el mes anterior en concepto de salarios básicos.

"Además deberán depositar un 4% adicional durante el primer año de empleo del trabajador. Éste dispondrá del Fondo una vez que ocurra

la cesación de la relación laboral, cualquiera que fuera la causa, para - lo cual, recibirá del empleador la libreta de aportes y el saldo no depositado. Si el empleador no da cumplimiento estricto con estas disposiciones, el contrato continuará vigente y se deberán los haberes y aportes, - aunque el obrero no trabaje." (41)

La solución del problema del desempleo es cosa altamente técnica. En 1935 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la "Ley de Seguridad Social" a fin de afrontar el problema de los 11,000,000 de desempleados de los Estados Unidos tienen leyes de seguridad social ante el desempleo - obrero.

"El New Deal - "El Nuevo Trato" - hizo mucho en este sentido. Establece esta Ley de compensación o indemnización a los parados. El - patrono tiene que pagar un impuesto, que recauda el Gobierno Federal, con que se engrosa un "fondo de reserva del desempleo". Asimismo se ha tratado de aliviar el desempleo por medio de bastos programas de obras públicas. - Durante los años de depresión se crearon en los Estados Unidos la Federal Emergency Relief Administration y muchas organizaciones estatales de socorro." (42)

Para muchos economistas el desempleo seguirá constituyendo un problema de grandes proporciones durante algunos años más.

41. NAPOLI, Rodolfo.- Aspectos de la Estabilidad en el Empleo.- U. Nacional de la Plata.- La Plata, 1972.- P. 44,45 y 46.

42. AGRAMONTE, Roberto.- Op. Cit.- P. 337.

## CAPITULO III

## ANTEPROYECTO DE LA VIABILIDAD SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO

En los capítulos que anteceden el problema del desempleo, tiene una gran relevancia, fundamentalmente, en los países como el nuestro - que estando en la etapa de desarrollo confrontan situaciones actuales económicas difíciles, ello debido a circunstancias no solamente de carácter nacional sino también en forma muy principal a aspectos muy derivados de la economía mundial. El problema del desempleo en México y del subempleo - ha sido atacado desde muy diversos puntos de vista.

Una de las principales preocupaciones de la Confederación de Trabajadores de México y del Congreso del Trabajo ha sido lograr la implan tación de una Ley del Seguro de Desempleo que venga a tratar de aliviar es te grave problema social y económico.

"En nuestro país hasta el momento, el desempleo sigue siendo considerado como problema individual. Cuando se presenta, cada uno de los afectados tiene que enfrentarlo como un problema persona y no colectivo. - Es decir, cada quien tiene que rascarse con sus propias uñas pero, como - señalabamos las causas del desempleo son de origen eminentemente social y sus efectos tienen que ser encarados socialmente." (43)

El problema principal que nosotros consideramos para la im-

43. Boletín Sindical No. 11 del Congreso del Trabajo.- Relativo al Seguro de Desempleo.- Año 3 Número 11.- México, 1982.- P. 4

plementación plena de un seguro de desempleo es fundamentalmente el costo que esto origina, como veremos con posterioridad, se han planteado diversas soluciones inspiradas en la legislación extranjera con una educación a nuestra propia idiosincrasia y fundamentalmente pensando en la institución de Seguro Social que se plasmó en su origen constitucional en la Fracción XXIX del Artículo 123, hoy Aparado A.

"Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, de servicios de guarderías y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares..." (44)

Sobre el Seguro de Desempleo, éste ha sido comentado en la

44. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa, S.A.- 72a. Edición.- México, 1985, P. 92, 93 y 99

doctrina y ha originado una serie de debates que han puesto en duda la procedencia de este tipo de seguros en México.

El tripartismo que inspira al Seguro Social nos haría pensar en una solución de una aportación de los tres sectores que integran la seguridad social en México, esto es, por un lado aportaciones de los trabajadores, de los patrones y del propio Estado que vendrían a contribuir en - sus respectivas proporciones, a preveer y resolver este grave problema - - social; "Artículo 113.- Los recursos necesarios para cubrir las prestacio- nes y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad. Se obtendrán de las cuotas que estén obligados a cubrir los patrones y - - los trabajadores o demás sujetos y de la contribución que corresponda al - Estado." (45)

Debemos tomar en cuenta que la sociedad debe de proporcionarle al individuo un empleo digno como medio para satisfacer sus necesidades, considerando como jefe de familia, al no hacerlo estamos provocando, situaciones de tipo de injusticia social que tienen graves repercusiones en la familia mexicana.

"Artículo 3°.- El trabajo es un derecho y un deber sociales.- No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad - de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida,

la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia..."

(46)

Desarrollando el presente capítulo veremos la forma de como el seguro de desempleo pudiera tener efecto, en nuestro medio.

#### A. REQUERIMIENTOS PARA ORIGINAR EL DERECHO A PRESTACIONES

"Al referirnos a la población objetivo -beneficiada- del seguro de desempleo hablamos de aquel sector de la población económicamente activa que ya contaba con una ocupación fija, remunerada de acuerdo con la Ley que, por causas ajenas a su voluntad, se encuentra de pronto sin empleo." (47)

Ha sido admitido como principio general para la procedencia de este tipo de seguro que el trabajador cause baja en su relación patronal con la empresa a la que ha estado sirviendo y que no le sea posible conseguir un empleo remunerado para que tenga derecho al seguro de desempleo, es decir, no basta que el trabajador tenga que verse obligado a dar por terminada su relación de trabajo, sino que además estando en posibilidad de obtener un empleo éste no sea accesible en ese momento, esto significa que el seguro de desempleo procederá a cargo de una aportación común que exista y no siempre será cubriendo el 100% del salario devengado, esto

46. Ley Federal del Trabajo de 1970.- Editorial Porrúa, S.A.- 53a. Edición.- México, 1985.- P. 22

47. Boletín Sindical.- Op. Cit.- P. 3



es, no se tratará, en todos los casos, de que el trabajador pudiera obtener la totalidad del monto de los ingresos que estuviera percibiendo al momento de terminar la relación de trabajo, sino que el seguro de desempleo pueda funcionar como un paliativo precisamente para evitar el ocio o la holganza, sino que sirva transitoriamente para que el trabajador pueda sobrevivir mientras consigue un empleo dentro de su oficio especialidad, rama o profesión que le permita tener un nivel de vida aceptable.

La idea central en esta materia es pues dotar al trabajador de los medios que se consideren indispensables para salir adelante de una situación que se supone debe ser transitoria y que de ninguna manera se acepta como una situación definitiva o permanente.

Sería muy peligroso por otro lado que se favoreciera indiscriminadamente a todas las personas carentes de empleo, si por un lado no tiene la posibilidad de obtenerlo por su falta de preparación, enfermedad, por incapacidad temporal o permante o por otro y vieran en este tipo de seguros una forma para resolver sus necesidades sin preocuparse por obtener un empleo.

La experiencia por ejemplo que se ha tenido de otros países, radica precisamente en este sentido, de tratar de resolver un problema, pero con la conciencia de que busca precisamente que el trabajador tenga interés en buscar un nuevo empleo y de que el Estado también se lo pueda proporcionar a través de bolsas de trabajo, de sindicatos, de instituciones de apoyo oficial, etcétera, que permita la utilización plena de la mano de obra existente en el país.

## B. CAPACIDAD LABORAL

Este aspecto es también de suma importancia, sobre todo en un país como México en donde la gran mayoría de su población se encuentra en una etapa juvenil, abundante mano de obra existe, pero desafortunadamente no ha crecido la oferta del empleo en la medida en que crece la población de nuestro México.

Hay que tomar en cuenta que no se ha logrado que la capacitación y el adiestramiento llegue a todos los trabajadores, a pesar de los esfuerzos y modificaciones que ha sufrido la Ley Federal del Trabajo sobre este particular, todavía muchos de nuestros obreros se consideran como trabajadores en general sujetos a un salario mínimo y no han logrado obtener alguna especialidad u oficio que les permita participar en el desarrollo económico del país con una mayor eficiencia.

Se ha reconocido que muchos de nuestros trabajadores son "técnicos" pero cuando se requiere de mano de obra especializada la industria se enfrenta con problemas para encontrarla por ejemplo requeridos ya en la industria no existen los elementos capacitados para ello. Este caso se ha visto palpablemente en las industrias automotriz, en el grupo industrial vallejo, en el grupo de Monterrey, etcétera, en donde se ha notado, precisamente, que la falta de preparación de los trabajadores les impide ascender a puestos escalafonarios mayores y obtener un mayor ingreso por concepto de sus salarios. Así pues, un aspecto que está íntimamente ligado a este problema es justamente el de la capacitación y el adiestramiento

Nuestros trabajadores deberán pugnar junto con el Estado y -  
las asociaciones patronales por resolver a un mediano plazo y a través - -  
de programas generales que se implanten para que nuestros obreros tengan -  
la capacidad necesaria de poder desarrollar su actividad profesional en -  
un marco que les permita una superación personal y familiar más amplia.

Es importante dejar en claro que se requiere de una capacidad  
productiva para el trabajo, que por alguna circunstancia no es posible - -  
ejercitar, a fin de que pueda operar el seguro de desempleo en nuestro - -  
México.

### C. SENTIDO PROFESIONAL PARA EL TRABAJO

El contrato de trabajo impone en forma bilateral un contenido obligacional para trabajadores y patrones, a cambio del salario el trabajador debe aportar su fuerza de trabajo y tener derecho a una remuneración que de acuerdo con la idea del constituyente de 1917, debe ser tal que le permita satisfacer sus necesidades en el orden material y espiritual considerado como jefe de familia.

Nosotros consideramos que esa responsabilidad debe ser amplia en el sector laboral porque precisamente una de las fallas en nuestro medio es el bajo índice de productividad que se observa en muy diversas ramas industriales, derivadas precisamente de la irresponsabilidad de nuestro sector trabajador. Creemos que es necesario crear una mística de trabajo porque hemos notado que muchos trabajadores incluso por ejemplo en industrias como Petróleos Mexicanos recurren a provocarse accidentes de trabajo y recibir los subsidios correspondientes lo cual implica que no solamente una irresponsabilidad, sino incluso que falta absoluta de escrúpulos que hace que el trabajador obtenga un ingreso sin estar erogándolo realmente.

De esta manera, para la procedencia de este tipo de seguros, se requiere que exista una verdadera responsabilidad para el trabajo ya solamente así y debido a circunstancias ajenas totalmente al propio trabajador, podrán tener operación el seguro de desempleo, el cual de ninguna manera debe conducirse como una panacea para solapar intereses de trabajadores irresponsables.

#### D. OFICINAS DE COLOCACION

Si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo contempla el servicio nacional del empleo para atacar precisamente entre otros, el problema que estamos analizando en este trabajo, dicha institución lo contempla desde un punto de vista general a nivel nacional.

"Artículo 123.- toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, -- artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo, o por cualquiera otra institución oficial o particular..."(48)

La reglamentación que establece nuestra Ley sobre el particular es amplia. Pensamos que tratándose, concretamente, del seguro de desempleo, éste tiene un costo determinado social y el interés que existe es

48. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,- Op. Cit.- - -  
P. 92, 93 y 98.

fundamentalmente, lograr que el trabajador que esté percibiendo dicho seguro obtenga la mayor brevedad posible un empleo que le permita por un lado realizar como persona y por otro, cesar el pago del seguro que deberá canalizarse a unos trabajadores que realmente lo necesiten, esto significa que deberá de contar con oficinas verificadoras del estado de desempleo en el que se encuentre el trabajador para que tenga derecho a gozar de esta prestación, así como obtener una ocupación, remunerada a la mayor brevedad posible a fin de que el seguro que comentamos cumpla realmente con la finalidad social que debe tener. Para ellos consideramos y que deberán existir, dentro del sistema regulador del seguro de desempleo, oficinas de colocación en forma coordinada con el Servicio Nacional del Empleo cuenten con bolsas de trabajo privadas o particulares o bien de carácter oficial con sindicatos, etcétera, que hagan factible la vigilancia eficaz del cumplimiento de las disposiciones del seguro de desempleo. Ello no solamente evitaría situaciones ilegales sino, fundamentalmente, darle una mayor movilidad a la fuerza de trabajo, puesto que lo ideal no es que México se convierta en un país de desempleados, sino que tratando de abatir precisamente la crisis de este problema transitoriamente, se cubra este seguro y no se convierta en una situación indefinida.

Lo ideal es lograr la plena ocupación de la mano de obra dándole al individuo la posibilidad de ejercitar las funciones que su capacidad y su vocación de actividades productivas requiere nuestro medio.

Pensamos por ejemplo que si un maestro de Matemáticas en un momento determinado se encuentra desempleado y tenga derecho a percibir es

te tipo de seguros, pudieran ser canalizado a través de la información que se tenga de la U. N. A. M., del I.P.N., etcétera, a fin de que se dirija a este tipo de Instituciones y la persona pueda encontrar una ocupación de acuerdo con sus aptitudes, con sus inclinaciones, con su formación profesional, y así encuentre un empleo remunerado, ya que muchas veces por falta de información adecuada, de canales idóneos, de comunicación, se desconoce el puesto.

Este problema es fundamental para coadyuvar en la aplicación adecuada del seguro de desempleo, no se trata, repetimos, de proteger el ocio sino se trata de variar una situación considerada siempre de carácter transitorio, a fin de lograr que la sociedad le proporcione al individuo el medio adecuado para el desarrollo de sus aptitudes y de obtener a cambio el ingreso necesario para el sostenimiento decoroso del propio trabajador y de su familia.

## E. INDIVIDUOS TUTELADOS Y EXCLUIDOS POR EL SEGURO DE DESEMPLEO

"Aunque sería lo deseable, por el momento no puede pensarse en el establecimiento de un seguro de desempleo que abarcara a la totalidad de los desempleados y subempleados del país. Según algunos cálculos, estos constituyen poco menos de la mitad de la población ocupada, es decir más o menos ocho y medio millones de personas. La inmensidad de la carga económica requerida para otorgarles este beneficio hace que, por el momento, no sea factible. Por ello se hace necesario el establecimiento de requisitos." (49)

Partimos de la idea de que este tipo de seguros no puede ser otorgado de manera indiscriminada y abierta, sino que es muy importante -- tomar ciertos criterios de selección para que dicho seguro pueda cumplir con la finalidad social que pretende, estamos contemplando una situación de emergencia que debe tratar de resolverse con criterios que busquen la equidad y vengán a construir una medida de alivio al problema, pero sin que se preste a aplicaciones viciosas en la práctica.

Consideramos que como puntos principales para definir dicho criterio selectivo pudieramos tomar en cuenta los siguientes:

- 1.- Que el trabajador haya cotizado cuando menos un año dentro de dicho seguro.



Hay que recordar que el seguro implica un costo social determinado y que no se trata de una institución de beneficencia pública, por ello consideramos que debe existir una aportación al pago del seguro, por las entidades que más adelante se mencionan, de por lo menos 52 semanas o sea un año de calendario.

2.- Que el trabajador se encuentre dentro de los lineamientos de la Ley Federal del Trabajo.

Esto es, que corresponda al concepto efectivamente de trabajador sujeto a una jornada de trabajo recibiendo un salario determinado y que no se trate de alguna prestación de servicios diversos que no este regulado precisamente por la ley laboral.

3.- Quedar definitivamente comprobado que la pérdida del empleo se ha debido a causas ajenas al trabajador.

Que dicho trabajador no haya incurrido en alguna de las causas previstas por la legislación laboral para dar por terminada la relación de trabajo.

4.- Comprobar mediante las oficinas de colocación que no existe plaza disponible para el sujeto del seguro de desempleo.

5.- Que el trabajador no se haya negado a cursar los aspectos de la capacitación y el adiestramiento que lo posibiliten a encontrar un nuevo empleo quizás mayor calificado y de mayor remuneración que pueda --

proporcionarle la industria en ese momento.

6.- Que no se encuentre dentro de la cobertura que proporciona la Ley del Seguro Social.

No se trate de un trabajador jubilado, pensnado o incapacitado lo cual tiene una solución ya en nuestra legislación de seguridad social para este tipo de trabajadores, y

7.- Que el trabajador de que se trate no sea de carácter eventual.

#### F. IMPORTE Y DURACION DE LAS PRESTACIONES

Este punto es de suma importancia, porque se debe de hallar un criterio que trate de ser equitativo y en beneficio del trabajador desempleado.

"Se trata de cubrir una contingencia, un hecho accidental, no de solventar permanentemente las necesidades económicas del desempleo.

"Estudios realizados en otros países muestran que lo ideal es que empiece a funcionar pasado el mes del despido, y que debe prorrogarse hasta un total de seis meses por cada año calendario. De otra manera, se desalentarían los esfuerzos del trabajador por encontrar una nueva colocación." (50)

"Su cobertura sería limitada. Es decir, no se cubrirá el 100% del salario que se percibía antes del despido sino que operaría de acuerdo con una escala establecida después de la realización de estudios amplios. Si analizamos la estructura de nuestra población trabajadora, nos encontramos con que una parte considerable de la misma (más o menos el 60%) se ubica en torno a la línea del salario mínimo legal." (51)

Nosotros proponemos que el importe y la duración de la prestación a que estamos haciendo referencia, este en proporción directa, prime-

50. Boletín Sindical.- Ob. Cit. P. 5

51. Ibidem. P. 5

ro, al número de cotizaciones enteradas y segundo, al importe del salario añadiendo que el seguro de desempleo deba de oscilar, en el pago, entre un 30% y un 70% máximo del importe del salario devengado del trabajador -- y que cubra de un mes del salario a un máximo de seis meses por considerar que son los términos que razonablemente pueden permitirle al trabajador obtener otro empleo, capacitarse en alguna otra actividad o cambiar su situación jurídica, esto desde luego está sujeto a los cálculos actuariales respectivos que son los que vendrán a determinar en forma gradual los porcentajes y los tiempos que opere el seguro de desempleo.

También es conveniente dejar asentado que dicho seguro se cubrirá al mes siguiente de la pérdida del empleo después de haber comprobado el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que hemos mencionado con anterioridad.

Respecto a la cobertura de la prestación, el Congreso del Trabajo sugiera lo siguiente: como máximo "...se pagaría el 75% del salario percibido. El porcentaje seguiría disminuyendo para los niveles salariales superiores hasta llegar a un 35% o 30%. Desde luego, aunque los porcentajes sean menores, las cantidades en pesos serían más o menos equivalentes. Es decir, bastarían para cubrir decorosamente las necesidades más urgentes. Además, está demostrado que la posibilidad de encontrar un nuevo empleo aumenta de acuerdo con los conocimientos, la experiencia y la -- capacidad. Por eso se piensa que los sectores mejor pagados tendrían relativamente menos problemas para encontrar un nuevo empleo, a diferencia --

de lo que ocurre con los trabajadores menos preparados. Es decir, harían -  
menos uso del seguro de desempleo." (52)

## CAPITULO IV

## MARCO LEGAL DEL SEGURO DE DESEMPLEO

## A. INSTITUTO ADMINISTRADOR DEL SEGURO NACIONAL DE DESEMPLEO

Dada la importancia que tiene este tema y refiriéndonos a los trabajadores que se rigen por el Apartado A del Artículo 123 Constitucional, nosotros proponemos la creación de un Organismo Público Descentralizado con personalidad y patrimonio propio que pudiera denominarse Instituto Administrador del Seguro Nacional de Desempleo y que tuviera como funciones las similares a un organismo fiscal autónomo.

A semejanza del Instituto Mexicano del Seguro Social, artículo 26 de la ley del Seguro Social: "El Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos..." (53)

Dicho organismo y dada la experiencia que se tiene en otras instituciones similares como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y como el Instituto Mexicano del Seguro Social. Artículo 5° de la Ley del Seguro Social.- "la organización y administración del seguro social, en los términos consignados en esta ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio

propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social." (54), tendría - que estar constituido en forma tripartit, es decir, con la participación - activa de los representantes de los trabajadores, de los patrones y del Es- tado.

"Las posiciones más conservadoras sostienen que los trabajado- res deben financiar su propia previsión social. Otros, por el contrario, sostienen que el Estado o los patrones, por sí mismos, deben hacerse car- go del problema." (55)

54. Ley del Seguro Social.- Op. Cit. P. 8

55. Boletín Sindical.- P. 6

**B. OBJETIVOS**

De una manera general, podríamos indicar que los fines asignados al Instituto Administrador del Seguro Nacional de Desempleo serían los siguientes:

1.- La creación del Fondo del Seguro Nacional de Desempleo.

2.- El pago del seguro de desempleo en la forma y términos -- que han sido señalados.

3.- La obtención de los recursos necesarios para sus gastos - de operación.

4.- La creación de nuevos empleos.



ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA 59

### C. ASPECTO FINANCIERO

"Pensamos que en este caso debe recurrirse, como en el régimen de seguridad social, al modelo tripartita haciendo, sin embargo, algunas salvedades. La primera es que el desempleo es resultado de la acción de las fuerzas económicas y sociales más poderosas, fundamentalmente las fuerzas del capital privado ..."como consecuencia, el aporte de los capitales representados por el patrón es necesario." (56)

"El Estado, cuyas políticas generales, resultan en el aumento o disminución del desempleo, también debe participar en su financiamiento, a través del gasto público. No obstante, los obreros tampoco pueden ser ajenos a él. También en este caso deben establecerse criterios de solidaridad social." (57)

Después de efectuar algunas consideraciones de tipo financiero, consideramos que el importe del seguro de desempleo fuese el 5% total del importe del salario diario del trabajador, el cual estaría distribuido de la siguiente manera:

- 1.- Un pago del 10% a cargo de los trabajadores, que representaría el 0.5% del total del salario.
- 2.- Un pago a cargo de los patrones del 30% que significa el

56. Boletín Sindical.- Op. Cit.- P. 6

57. Idem P. 6

1.5% del total del salario y

3.- Un pago a cargo del Estado de un 60% que viene a representar el 3% del monto total del salario.

## PROCEDIMIENTOS SELECTIVOS

Es importante para el otorgamiento del seguro de desempleo es establecer criterios selectivos que gradualmente determinen quienes son los sujetos que tienen derecho al pago de dicho seguro; de manera l rga puede considerarse el establecimiento de las siguientes graduaciones que consideren en primer término y en igualdad de circunstancias a los mexicanos respecto de los extranjeros, a los que no teniendo otra fuente de ingresos económicos sean jefes de familia con un mayor número de personas a cargo y que tengan una mayor antiguedad en el empleo, en términos posteriores a los jefes de familia con menor número de personas a cargo e igual antiguedad, después a las personas casadas sin hijos y por último a los solteros que no tengan cargas económicas familiares.

## E. LIMITES DEL SEGURO DE DESEMPLEO

También pensamos que debe señalarse un límite para el otorgamiento del mencionado seguro de desempleo sujeto a las posibilidades financieras de dicho instituto que no pongan en peligro su descapitalización.

"El I.M.S.S. para la solución de sus problemas precisa de una flexible capacidad de disposición y utilización de todos sus recursos, de un mayor número de instalaciones que son la base de su capacidad real de aseguramiento y de una aplicación cada vez más racional de sus inversiones rentables", esta idea también se aplica a nuestro Instituto Administrador del Seguro Social de Desempleo. (58)

Nosotros proponemos que para el pago del seguro de desempleo se destine el 60% del capital social de dicho Instituto, un 20% para la -- creación de nuevos empleos y el restante 20% para cubrir los gastos de operación del propio instituto. Esto permite por un lado que se pague este -- tipo de seguros y también lo que es muy importante que se propicie la -- creación de nuevos empleos no solamente para mantener la tasa productiva -- del país sino también para acrecentarla, lo cual constituye no solo una -- preocupación a nivel internancional, sino incluso un compromiso que ha adquirido México con diversos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

"La crisis económica que sacude al mundo moderno ha golpeado

principalmente a los sectores más desamparados. Son muchos los trabajadores que han visto desaparecer su fuente de trabajo, y con ella, sus posibilidades de tener una vida digna. Por ello ahora cobra una vigencia especial la demanda del Congreso del Trabajo de que se establezca un seguro de desempleo que ampare a los trabajadores que han quedado sin un empleo remunerado." (59)

Es por esto que se hace necesaria la creación del seguro de desempleo pero llevado a la realidad a través del Instituto Administrador del Seguro Nacional de Desempleo.

## CONCLUSIONES

I.- El desempleo es uno de los problemas sociales más importantes de nuestro tiempo y de nuestro país, que trae consecuencias de tipo económico y familiar que puede llegar inclusive a la desintegración del núcleo social más importante que es la familia, por lo que debe ser motivo de atención por parte no solamente de los sectores productivos del país sino de todos los estudios de las ciencias sociales, para buscar soluciones a este problema.

II.- La Sociología es una ciencia auxiliar del Derecho, que permite informarle de los fenómenos que se presentan en una sociedad determinada, a fin de que las normas jurídicas regulen la conducta humana con una base cierta y definida.

III.- El Derecho como un producto eminentemente social que va a regir la conducta de los hombres, debe de contemplar soluciones al grave problema del desempleo a fin de evitar las consecuencias nefastas en nuestro medio.

IV.- En una época particularmente difícil como la que atraviesa nuestro país con graves problemas económicos debido a circunstancias tanto internas como externas, el desempleo se ha convertido en una grave preocupación social que ha sido atacado de muy diversas formas, pero que no se ha podido extinguir totalmente y por lo tanto se deben buscar soluciones que venga a combatir este problema de acuerdo con nuestro medio y

con las experiencias que se han obtenido en otras latitudes.

V.- Una de las medidas eficaces para aliviar el problema del desempleo, es la creación del seguro que venga a apoyar en forma eficaz, - aunque rodeado de otras medidas alternas para conyugar a su solución.

VI.- Proponemos concretamente la creación del Instituto Administrador del Seguro Nacional del Desempleo considerado como un organismo autónomo descentralizado por servicio, constituido en forma tripartita, - - con las características de un organismo fiscal autónomo y que contemple -- a los trabajadores reguados por el Aparato A del Artículo 123 Cosntitucional.

VII.- Las finalidades que proponemos al instituto mencionado en la conclusión anterior sería la creación de un fondo nacional de segu-- ro de desempleo, el pago correspondiente a los trabajadores que se encon-- traran en la hipótesis normativa de la ley respectiva, pagar sus gastos - de operación y crear nuevos empleos para solucionar este problema.

VIII.- Consideramos que el costo del seguro de desempleo sea de un 5% del monto total de los salarios, que se distribuiría de la si-- guiente manera: 10% a cargo de los trabajadores, 30% a cargo de los patro-- nes y 60% a cargo del Estado.

IX.- Como el pago de desempleado no puede hacerse en forma - indiscriminada, deben adoptarse criterios selectivos que establezcan un

orden para el pago de dicho seguro, en el que se contemple en primer término, a los trabajadores jefes de familia con un mayor número de hijos, con mayor antigüedad en el empleo, respecto de aquellos trabajadores que puedan ser solteros e incluso hijos de familia.

X.- También, consideramos que con objeto de no poner en peligro descapitalización, el instituto, necesita un límite financiero del pago de un 60% del total de su capital inicial para cubrir el seguro de desempleo, un 20% para gastos de operación y el 20% restante para la creación de nuevos empleos.

XI.- El pago del seguro de desempleo debe de tener a nuestro juicio las siguientes limitantes: deberán pagarse de un mes de salario a máximo 6 meses y deberá comprender del 30% al 70% máximo el importe del salario del trabajador.

XII.- Para tener derecho al pago del seguro del desempleo, el trabajador deberá haber cotizado por lo menos un año, o sea, 52 semanas al fondo de dicho seguro.

XIII.- El instituto cuya creación proponemos deberá contar con los organismos de verificación necesarios para el cabal cumplimiento de las obligaciones que correspondan tanto a los patrones como a los trabajadores.

XIV.- Se perderá el derecho al pago del seguro de desempleo -



Cuando el trabajador abandone voluntariamente el trabajo, cuando incurra en alguna de las causales previstas por el artículo 47 de la Ley Federal Del Trabajo, cuando rechace la oferta de trabajo, cuando se niegue a seguir los cursos de capacitación y adiestramiento, cuando llegue a la edad que le permita obtener otras prestaciones que otorge la Ley del Seguro Social o bien cuando ubique su residencia en el extranjero.

XV.- Consideramos que dada la importancia y gravedad de este problema el seguro de desempleo, en la forma que hemos propuesto, puede significar un coadyuvante valioso de alivio pero también no somos utópicos y creemos que no es la solución completa a dicho problema, deberán de crearse una conciencia social entre los factores de la producción y la sociedad en general para proporcionarle a todo individuo la oportunidad de contar con un trabajo justamente remunerado que le permita realizarse como persona humana y formar adecuadamente a su familia.

## B I B L I O G R A F I A

- RECASÉN SICHES, LUIS.- Sociología, Editorial Porrúa S.A. México 1979.
- ACRAMONTE DE. ROBERTO.- Principios de Sociología, Editorial Porrúa, S.A. - México, 1965.
- AZUARA PEREZ LEANDRO.- Sociología, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. -
- BAIROCH PAUL.- El Desempleo Urbano en los países en Desarrollo, Oficina, - Internacional del Trabajo, Ginebra, 1979.
- BLAUG MARK.- La Educación y el Problema del Empleo en Países en Desarrollo Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1974.
- CASO ANTONIO.- Sociología, Editorial Limusa Wiley, S.A., México, 1971.
- DUCASSI MENDIETA FRANCISCO.- El Desempleo Problema Internacional, Editorial la Pluma de Oro, Matanzas, 1938.
- ECHAVARRIA M. JOSE.- Sociología Contemporánea, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1940.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA, Editorial Bibliográfica, Argentina, Tomo XXV, Argentina, 1968.
- FERRATI FRANCO.- Una Sociología Alternativa, Editorial Donato, Bari, 1972.
- GARCIA MAYNEZ EDUARDO.- Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México 1984.
- LIPSET RICHARD G.- Introducción a la Economía Positiva, Editorial Vicens, Novena Edición, España, 1974.
- MERINO GAMÍÑO MA. DEL CARMEN.- Introducción a la Sociología del Trabajo, - Editorial Porrúa, S.A., México, 1960.
- MONSIVAIS S. ROBERTO Y OTROS.- Sociología y Administración, Tomo I., - U.N.A.M., México, 1972.
- NAPOLI RODOLFO.- Aspectos de la Estabilidad en el Empleo, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, 1972.
- PAZOS LUIS.- Ciencia y Teoría Económica, Editorial Diana, Primera Edición México, 1978.
- PENICHE L. EDGARDO.- Introducción al Derecho, Editorial Porrúa, S.A. Onceva Edición, México, 1977.
- SHOEK-HELMUT.- Diccionario de Sociología, Editorial Herder, Segunda Edición, Barcelona, 1977.

## C O D I G O S

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, -  
S.A., 72a. Edición, México, 1985.

Ley Federal del Trabajo de 1970, Editorial Porrúa, 53a. Edición, México, -  
1985.

Ley del Seguro Social, Editorial Porrúa, S.A., 37a. Edición, México, 1985.

## O T R O S

Boletín Sindical No. 11 del Congreso del Trabajo Relativo al Seguro de - -  
Desempleo, Año 3, número 11, México, 1982.