

24/66



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
EXAMENES PROFESIONALES

FACULTAD DE DERECHO



EL SEGURO DE DESEMPLEO

FALLA DE ORIGEN

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

APOLONIO EDGAR MARTINEZ AGUILAR

1 9 8 9



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

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

El tema que trataremos en el presente trabajo "El Seguro de Desempleo", creemos que es de mucha importancia, sobre todo en estos momentos de crisis en que la clase económicamente activa de nuestro país ve en peligro su estabilidad en el empleo, consideramos que esta figura aliviaría de alguna manera el tiempo en que el trabajador se encuentra parado in voluntariamente. Cabe destacar que pretendemos sentar las bases de un Seguro de Desempleo que pudiese en un momento de terminado ser aplicado a la realidad que vive nuestro país, ya que de ninguna manera intentamos sea un estudio sofisticado sobre esta materia, pues estamos ciertos, existen estudios muy sistemáticos al respecto, pero que no se adecúan de ningún modo a nuestra actual vida económica, ya que si bien es cierto todo seguro de desempleo lleva aparejada una ayuda al trabajador desempleado involuntariamente, también lo es, que esta ayuda debe cubrir por lo menos sus necesidades apremiantes, cuidando asimismo que no resulte una carga para la población considerada como económicamente activa, y que resulta ser desafortunadamente para el país, una minoría del total de su población.

Cierto es que crear un seguro de desempleo ocasionaría una carga más para la debilitada economía del país, pero debemos estar conscientes que la prestación que sugerimos no es más que una protección para la clase económicamente activa, quien es en última instancia, quien sufre una merma en su economía y que de alguna manera serviría para no encontrarse desprotegido al estar parado involuntariamente. Asimismo frenaría de algún modo los despidos masivos de trabajadores con los llamados recortes de personal, muy de moda hoy en día.

En el primer capítulo analizamos la historia de la Seguridad Social, cómo surge y su evolución a través del

tiempo, asimismo hacemos un análisis de sus aspectos jurídicos y económicos y proponemos también un concepto sencillo de lo que deberos entender por Seguridad Social.

En el segundo capítulo nos referimos al empleo y a la manera de manejar la vida económica del país, es decir, se sientan las bases de lo que debe entenderse por empleo y cómo debe llevarse a cabo la creación de nuevas fuentes de trabajo y los obstáculos que se presentan para su creación.

En el tercer capítulo tratamos los problemas nefastos para toda economía, pero que inevitablemente en la actualidad padece nuestro país, el Desempleo y el Subempleo, además de hablar de otra figura que de algún modo enfrenta también el desarrollo del país, el Sector Informal de la Economía, al que pocos hacen mención en los estudios económico jurídicos, pero que también es un obstáculo para un desarrollo total de un país como ya la mencionamos.

En el cuarto capítulo y último, hablamos y sentamos las bases de la figura que sirve de tema a nuestro trabajo "EL SEGURO DE DESEMPLEO", asimismo nos referimos a algunos seguros de desempleo que rigen en otros países.

En síntesis, podemos decir que el Seguro de Desempleo tendrá en un futuro no muy lejano que aplicarse en el país para que de algún modo alivie las necesidades de la clase trabajadora que involuntariamente deja de ser productiva momentáneamente para el país.

EL SEGURO DE DESEMPLEO

Introducción.

Capítulo I.- La Seguridad Social en México de 1943 a la fecha (1987).

- I.1.- Aspectos históricos.
- I.2.- Aspectos jurídicos.
- I.3.- Aspectos económicos.
- I.4.- Concepto de Seguridad Social.

Capítulo II.- Articulación de la Seguridad Social con - Políticas Nacionales de Salud y Empleo.

- II.1.- Breves reflexiones sobre el empleo.
- II.2.- Consideraciones en torno a las políticas de empleo.
- II.3.- Referencias a la formulación y puesta en - práctica de las políticas de empleo.

Capítulo III.- El Desempleo y el Subempleo.

- III.1.- Consideraciones sobre el desempleo.
- III.2.- Breves reflexiones sobre el subempleo.
- III.3.- Referencias especiales al sector informal - de la economía.

Capítulo IV.- El Seguro de Desempleo.

- IV.1.- Aspectos generales sobre el Seguro de Desempleo.
- IV.2.- Algunas modalidades de Seguros de Desempleo.
- IV.3.- Características básicas.

Conclusiones.

Bibliografía.

CAPITULO I

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO DE 1943 A

LA FECHA (1987)

I.1.- Aspectos históricos.

I.2.- Aspectos jurídicos.

I.3.- Aspectos económicos.

I.4.- Concepto de Seguridad Social.

CAPITULO I

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO DE 1943 A LA FECHA (1987)

I.1.- Aspectos Históricos.

Consideramos necesario, antes de adentrarnos al tema "La Seguridad Social en México", hacer un análisis superficial, sobre los antecedentes de los Seguros Sociales en el mundo, para así estar en condiciones de entender la necesidad que hubo para adoptar la institución llamada Seguridad Social.

Encontramos que la seguridad social surge de las necesidades que se han presentado dentro de las relaciones de trabajo, es decir, de la explotación de la fuerza de trabajo o del hombre por el hombre. Así vemos que esta institución aparece en el siglo XIX, aunque en México, se presentaron algunas manifestaciones a la llegada de la influencia europea, con la conquista de la Nueva España, siendo menester indicar, que en esa época aún no apareció bien definida la seguridad social.

Anteriormente no se encuentran antecedentes de la seguridad social en México, pero puede decirse que un precedente de esta figura es el Calpulli, ya que dentro del mismo se brindaban protección y ayuda entre los miembros de la comunidad, creándose para tales efectos ciertos lugares en donde se atendían a los enfermos y desvalidos, como ancianos, inválidos, etc.

En Europa el primero en ofrecer una legislación que protegía a los trabajadores, fue Otto von Bismarck en Alemania, quien expidió leyes en materia de seguridad social, a saber: "El Seguro de Enfermedades" el 13 de julio de 1883; "El Seguro de Accidentes de Trabajo de los Obreros y Empleados de Empresas Industriales" el 6 de julio de 1884; y "El Seguro de -

Invalidez y Vejez" en 1889, siendo recogidas posteriormente en un Código General de Seguros Sociales cuyos antecedentes datan de 1911.

Si repasamos un poco en la historia, nos daremos cuenta que anteriormente no estuvo bien delineada la Seguridad Social, aunque en Inglaterra y sobre todo después de la Revolución Francesa, se van dando poco a poco antecedentes del Seguro Social, si bien es cierto que se habla de instituciones de caridad o asistencia, no quiere decir que se tenía un concepto adecuado de lo que era la seguridad social.

Las ideas alemanas sobre seguridad social, muy pronto se aplicaron en Europa, a grado tal, que en poco tiempo la mayoría de países contaban con su Seguro Social. Años más tarde, llegaron a América dichos postulados y tampoco se hizo esperar la aceptación de las leyes que regulaban a los seguros sociales.

Por otra parte, como ya señalamos, las primeras manifestaciones de que se puede hablar sobre la materia de seguridad social entre los indígenas, es el Calpulli. Durante la época virreinal aparecen dos figuras: las llamadas Caja de Comunidad o Caja de Censo que consistían en el uso de los ahorros comunes y de los réditos obtenidos de sus propiedades y capitales en forma de caja de previsión para atender a las necesidades comunales, municipales o religiosos; y las cofradías que tenían su fundamento en la asistencia social, entre un grupo de personas vinculadas al mismo medio o actividad, mismas que debían de hacer aportaciones en diferente forma: cuotas, multas, pagos en especie o prestaciones de trabajo, etcétera.

Debemos indicar que la seguridad social, ha rebasado sus límites propios y naturales que prevalecían cuando cobran vida en Europa Occidental los seguros sociales en el siglo pasado.

El estado de bienestar obedece en gran medida al desarrollo de las distintas ramas de seguros sociales: desde el de invalidez, temporal o permanente, por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, hasta el de desempleo o asignaciones familiares.

En nuestro continente, el primero en utilizar un concepto de seguridad social, fue Simón Bolívar, en el año de 1819, cuando expresa: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".¹ Siendo Chile quien ofrece la primera legislación sobre seguros en 1924, convirtiéndose así en el primer país de América en tener Seguro Social de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

En el caso de México destacan dos leyes en materia de seguridad social, "La Ley de Accidentes de Trabajo" de José Vicente Villada, para el Estado de México, del 30 de abril de 1904 y la "Ley de Accidentes de Trabajo" de Bernardo Reyes, para el Estado de Nuevo León, del 9 de noviembre de 1906. Después de estas dos leyes hubo otras en diferentes estados de la República Mexicana, de tal suerte que la mayoría de los estados llegaron a contar con una ley en materia de Seguro Social, pero no obstante, las más destacadas fueron las de Villada y Bernardo Reyes. Ambos ordenamientos reconocían por primera vez en el país, la obligación para los patrones de atender a sus trabajadores en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores. En el año de 1907 se presenta el proyecto de ley minera en donde se hacía referencia en su artículo IX de las responsabilidades por accidentes mineros "los que se hacían recaer en el explotador de la mina".

(1) Marco conceptual de la Seguridad Social. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social-IMSS. Noviembre 1984, pp. 11 y 12.

Años más tarde se inicia el movimiento revolucionario de 1910 y es después de esta gesta, en enero de 1915 cuando se presenta un proyecto de ley de accidentes, estableciéndose las pensiones e indemnizaciones que deberían de pagar los patrones en caso de incapacidades temporales, permanentes y totales, - las que corresponderían a familiares del trabajador en caso de que ocurriera la muerte por un riesgo profesional.

Durante los años siguientes del inicio del movimiento revolucionario, siguieron siendo inquietud entre la clase trabajadora y sobre todo de los defensores de esta clase, la implantación de una educación moralizadora, leyes sobre accidentes - de trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de las horas de trabajo e higiene y seguridad en los talleres, fábricas, minas, etc.

Como es sabido, el 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente nos rige, misma que contiene las relaciones laborales exclusivamente en el artículo 123, que por aquella fecha constaba de 31 fracciones, en donde quedaron plasmados los - principios por los cuales se había iniciado el movimiento revolucionario, entre otros: ocho horas máximas de trabajo diarias, siendo de siete horas por la jornada nocturna y de seis para los menores de 16 años; un día de descanso semanal obligatorio, e igualdad de condiciones para trabajos similares.

En cuanto al seguro social, se hablaba ya en la exposición de motivos (del artículo propuesto el 13 de enero de -- 1917) en el que se expresaba: "...en el Seguro Social se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del - trabajo, como las de salubridad de locales y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en el ejercicio del empleo, sino también fomentar la organización del establecimiento de Beneficiencia e Instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancia-

nos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la seguridad pública".²

Por lo que hace a la seguridad social, destacaban las fracciones V, XIV y XV, mismas que en términos generales establecían la obligación de proteger a las mujeres laborantes durante su embarazo y maternidad, a todos los obreros en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que los exponía su misma actividad laboral, pero aún no se establecía una disposición a efecto de crear una institución u organismo nacional que se dedicara al aseguramiento de los trabajadores, estableciéndose únicamente en forma vaga, la obligación de fomentar la creación de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos.

Asimismo, se elaboraron varios proyectos de Ley del Seguro Social, el primero en el año de 1921; en 1929 se formuló una iniciativa de ley para obligar a los patrones y obreros a depositar en una institución bancaria cantidades del 2 al 5% del salario mensual para constituir un fondo para los trabajadores; posteriormente, en 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir la ley del seguro social obligatorio. Es desde esta fecha hasta el año de 1940 cuando se comienza a hacer más preocupante la necesidad del seguro social, ya que además de que durante este período se elaboran proyectos en el Departamento de Trabajo, en el Departamento de Salubridad, en la Secretaría de Gobernación, en la Comisión de Estudios de la Presidencia y en la Secretaría de Hacienda; pero por las defi-

(2) El Seguro Social en México. Antecedentes y Legislación. Convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Conclusiones en materia internacional. Instituto Mexicano del Seguro Social. Tomo J. México 1971. Presentación de la obra por el Dr. Carlos Gálvez Betancourt, pág. 1.

ciencias técnica no llegaron a ver la luz de aplicación ninguno de estos proyectos.

Es en el año de 1941 cuando el Ejecutivo de la Unión ex pide un acuerdo para la integración de una comisión técnica para elaborar el proyecto de ley del seguro social, y es el 2 de julio de 1942, cuando esta comisión presenta la iniciativa de Ley del Seguro Social al entonces Presidente de la República, General de División Don Manuel Avila Camacho, y siendo el Presidente de la comisión técnica el ilustre maestro Don Ignacio García Téllez.

El 31 de diciembre de 1942 se expide la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial del 19 de enero de 1943. En dicha ley se contemplaban los seguros siguientes, de acuerdo al Art. 2 del ordenamiento legal invocado, a decir:

- "Art. 2.- Esta Ley comprende el seguro de:
- I. Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- II. Enfermedades no Profesionales y Maternidad.
- III. Invalidez, Vejez y Muerte, y
- IV. Cesantía Involuntaria en Edad Avanzada"³.

Cabe señalar que se publica el 30 de enero del mismo año, una fe de erratas de la citada ley.

En el año de 1944 se establece como obligación fiscal el pago de cuotas debidas al seguro social, y se expide para tales efectos un decreto que reformaba la Ley en tal sentido, decreto fechado el 4 de noviembre de 1944, cuando se inician las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Distrito Federal.

(3) Ibidem, Tomo II, pág. 39.

Este decreto, debemos señalar, modificaba el artículo 135 de la Ley del Seguro Social e iba rubricado por el entonces Presidente de la República, Avila Camacho, y los Secretarios de Hacienda y Crédito Público (Eduardo Suárez) y del Trabajo y Previsión Social (Francisco Trujillo Gurría); se establecía como ya señalamos la obligación fiscal de pagar las aportaciones al IMSS, mismas que serían de carácter fiscal, correspondiendo a este organismo determinar el monto de los créditos y las bases para su liquidación. En cuanto a las cuotas adeudadas, su cobro podría hacerse por medio de las Oficinas Federales de Hacienda, con sujeción a lo regulado por el Código Fiscal de la Federación, pudiendo recurrir a la vía económico-coactiva. En los artículos transitorios se establecía que los juicios contenciosos, seguidos de conformidad con las disposiciones anteriores a esta reforma, serían sobreseídos y que el instituto informaría a las oficinas de hacienda de las liquidaciones que se le debían para que en ellas se iniciara el trámite para el cobro.

Para el 13 de marzo y 21 de junio de 1945 Avila Camacho efectuó el mismo número de reformas al artículo 112 de la ley, aumentando en la primera reforma el número de miembros del Consejo Técnico de 6 a 7 propietarios e igual número de suplentes, además del director general que siempre presidiría, así, debiendo quedar integrado: 3 representantes del estado; dos de los trabajadores y dos de los patrones, con su respectivo suplente cada uno. La segunda reforma elevaba el número a nueve miembros propietarios y el mismo número de suplentes, señalándose que el miembro que se aumentaba por parte de los trabajadores debería de pertenecer a la Organización nacional de trabajadores mineros, metalúrgicos y similares, y el del grupo patronal habría de recaer siempre en patrones en ejercicio de su calidad auténtica de industriales o comerciantes, siendo menester anotar que debería quedar integrado el consejo por 3 miembros de cada sector.

Durante el régimen presidencial de Miguel Alemán se realizaron reformas a los artículos 12, 37, 52, 63, 74, 96, 128, 130 y 132 de la ley del seguro social, con fecha 30 de diciembre de 1947. Se proponía elevar las cotizaciones en los grupos respectivos, por el aumento a los salarios, amén de que el financiamiento de los seguros de enfermedades profesionales y maternidad se equilibraran.

Para el 23 de diciembre de 1948, se envía una nueva iniciativa, del entonces Presidente, proponiendo cambios de 60 artículos de la ley y aumentando 15 transitorios. Estas reformas obedecían a la razón de las anteriores modificaciones a la ley, es decir, aumento a las cuotas para los seguros de enfermedades y maternidad, argumentándose que con estos amentos se podrían ofrecer mayores prestaciones y mejorar los servicios; asimismo, se ampliaba a 25 años de edad el goce de las pensiones de orfandad, siempre que los beneficiarios se encontraran incapacitados por enfermedad o defecto físico o por encontrarse estudiando.

Se procuraba acortar los plazos para el goce de las pensiones.

Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, el 26 de diciembre de 1956 se pasó a la comisión de asistencia infantil y seguro social, una iniciativa tendiente a reformar la ley del seguro en 78 de sus artículos y dotarla de 12 transitorios. Se sugerían modificaciones para mejorar la administración y estabilidad financiera del instituto, se introducían variantes al concepto de riesgos de trabajo y de la prevencción social en general; se aumentaba el número de grupos de cotización, en atención a las alzas en los salarios; se introdujo a la ley el concepto de que los accidentes sufridos por el empleado en el traslado de su casa a su centro de trabajo, constituía un efectivo riesgo de trabajo. Se aumentó

en cierto caso el subsidio por incapacidad hasta la totalidad del sueldo y se reglamentaban prestaciones de índole médica, cultural, educativa y social. Se establecían asimismo, casas de recuperación y de reposo, así como escuelas de adaptación para la completa curación de los asegurados que hubieran sufrido algún riesgo o accidente de trabajo o enfermedad general que requiriera dicho tratamiento. Cabe señalar que el entonces Presidente de la República proponía que los beneficios del seguro social llegaran a los campesinos.

El 21 de diciembre de 1959, ya siendo Presidente Adolfo López Mateos, se hizo llegar a la comisión de estudios legislativos de la cámara de diputados, un proyecto que pretendía modificar 26 artículos de la ley, a saber: 6, 7, 8, 17, 19, 23, 25, 26, 31, 34, 37, 48, 52, 54, 63, 74, 75, 90, 117, 120, 130, 140, 141 y 142, contando además con 11 transitorios. La intención fundamental era la creación de los medios necesarios para aumentar las prestaciones en dinero y mejorar los servicios médicos e implantar la incorporación al régimen de ciertos grupos de trabajadores rurales y urbanos.

El 27 de junio de 1963, López Mateos expidió un decreto, para la incorporación al régimen de los productores de azúcar, esto con el fin de no hacer modificaciones a la Ley; por otra parte, en la exposición de motivos, comenzaba a hablar ya, de seguridad social, al decir:

"México vive un período de transición de los seguros sociales a la seguridad social -explicaba López Mateos-. Las prestaciones que nos hemos propuesto impartir e impulsar y que ya forman parte de la actividad del seguro social, muestran importantes conquistas logradas hacia esa nueva proyección y nuevo sentido del bienestar social. La Seguridad Social se distingue de los seguros sociales clásicos, tanto por la más amplia protección que concede para abarcar el ciclo de cada vida -de la cuna a la tumba- como por la estructura financiera de uno y

otro sistemas. Los seguros sociales operan dentro de los principios del cálculo de probabilidades, la teoría del riesgo y una idea restringida de solidaridad frente a los riesgos, pues sólo comprende a los empleadores en relación con sus trabajadores, cuando existe, en el molde legal tradicional un contrato de trabajo. La seguridad social, en cambio, implica la adopción de nuevas obligaciones y derechos que llevan a una ampliación de la solidaridad social frente a los riesgos comunes de toda una colectividad"⁴.

Dentro del régimen presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, se envió una iniciativa para reformar la ley del seguro social en sus artículos 8, 63, 64, 94 y 95, para ampliar el régimen a los campesinos, aprobadas por las cámaras y publicadas en el Diario Oficial, debiendo entrar en vigor el 10. de enero de 1966.

Al asumir la Presidencia de la República, Luis Echeverría Álvarez y antes de un mes de llegar a la titularidad del Poder Ejecutivo, se terminó y presentó a las comisiones unidas de seguridad social y de estudios legislativos de la cámara de Diputados, un proyecto de reformas a la ley del seguro social, que modificaba 22 artículos del texto vigente, - constando de 3 transitorios.

Estas reformas atendían a la necesidad de adecuar la ley con las situaciones jurídicas contempladas en la nueva Ley Federal del Trabajo, que había entrado en vigor el 10. de mayo de 1970. Así se proponía la creación de 3 nuevos grupos de cotización en atención al aumento de salarios, además el aumento de las pensiones otorgadas por el régimen por invalidez y vejez.

(4) Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 Años de Historia. Instituto Mexicano del Seguro Social, 1a. Edición. 1983. pp. 39 y 40.

Pero sobre todo se dejaba asentado que el seguro social obligatorio quedaba establecido para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bien estar individual y colectivo, principio contenido actualmente en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social.

El 27 de enero de 1973, Luis Echeverría firmó la iniciativa de la Ley del Seguro Social, remitiéndola a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mismo que se reunió en un período extraordinario. Dicho proyecto constaba de 284 artículos divididos en siete títulos, además de 17 artículos transitorios. Los títulos eran, a saber:

Primero.- Disposiciones Generales (del Artículo 10. al 100.).

Segundo.- Del régimen obligatorio del Seguro Social. (Dividido a su vez en 8 capítulos, del artículo 11 al 223).

Tercero.- Del régimen voluntario del Seguro Social (en un sólo capítulo del artículo 224 al 231).

Cuarto.- De los servicios sociales (capítulo único del artículo 232 al 239).

Quinto.- Del Instituto Mexicano del Seguro Social (dividido en seis capítulos del artículo 240 al 266).

Sexto.- De los procedimientos y de la prescripción (dividido en tres capítulos del artículo 267 al 280).

Séptimo.- De las responsabilidades y sanciones (del artículo 281 al 284).

La nueva Ley del Seguro Social quedó expedida así, en Decreto de 26 de febrero de 1973, e inició su vigencia el 10. de abril de ese año, conteniendo una fe de erratas publicada el 27 de marzo de 1973.

El 4 de diciembre de 1974, Luis Echeverría presentó una iniciativa para modificar 19 artículos de la nueva ley, a saber: 13, 33, 34, 37, 39, 40, 41, 65, 71, 92, 101, 106, 114, 156, 164, 165, 167, 168 y 177, con esta reforma se pretendía ampliar los beneficios del seguro social a más miembros del grupo familiar, e incrementar el monto de las pensiones económicas.

Cabe señalar que durante el Régimen de Luis Echeverría se incorporaron al régimen del seguro social, una gran mayoría de campesinos, atendiendo al principio de solidaridad social.

Por otra parte, dentro del régimen de José López Portillo se llevaron a cabo 6 procesos distintos para reformar la Ley del Seguro Social.

Dos de esos procesos de reformas, establecían nuevas disposiciones fiscales. La primera modificó el artículo 46, en tanto la segunda reformaba el artículo 271, ambos de la Ley del Seguro Social y que se referían al pago de las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social.

La ley sufrió modificaciones en su artículo 168 por tres ocasiones, mismo que establecía la cuantía mínima mensual de las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, estas reformas se sucedieron en los años 1976 que fijó la cantidad de 1,000; 1979 que era de 1,600; y en 1980 de 2,200.

Cabe señalar que estas reformas tendían, como lo señalaba López Portillo en su exposición de motivos, a aliviar un poco las necesidades de la población que había quedado excluida del mundo del trabajo y que no está en posibilidades de obtener otros ingresos.

Otra de las reformas que se hicieron, fueron las relativas a la modificación de los artículos 75, 76, 172 y 173, a efecto de que se revisaran anualmente el monto de las pensiones que otorgaba el instituto y no cada 5 años como se estaba realizando.

Es menester señalar que el Partido Acción Nacional, puso a consideración de la Cámara de Diputados varios proyectos de reformas a la ley, entre otros, las modificaciones a los artículos 75, 76, 138, 143, 145, 172 y 173, relativas al monto de las pensiones, de que se habló en el párrafo anterior, siendo este proyecto, presentado en 1979.

En 1980, se presentó otro proyecto que intentaba reformar los artículos 231 y 235, que pretendía que el instituto realizara campañas contra el alcoholismo.

Para 1981, acción nacional propuso se formara una comisión parlamentaria para estudiar la posibilidad de establecer un Seguro de Desempleo.

En ese mismo año el Partido Popular Socialista presentó una propuesta de reforma a los artículos 71, 73, 75, 76, 112, 123, 127, 129, 137, 138, 144, 153, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 164, 165, 166, 167, 168, 172, 173 y 240.

En la exposición de motivos se expresaba lo que debería entenderse sobre seguridad social, que en términos generales, se referían a otorgar a la clase trabajadora mejores condiciones de bienestar, incorporación de grupos marginados, mejor reparto de la riqueza y ampliar los servicios de la Seguridad Social.

Un año antes, es decir, en el año de 1980, Graciela Benhumeca, diputada priísta, presentó su proyecto de decreto para

adicionar la fracción I del artículo 206, proponiendo que los grupos artesanales y los trabajadores no asalariados pudieran en forma colectiva, solicitar su ingreso voluntario a las -- prestaciones que la Ley del Seguro Social otorga a todos los trabajadores. Otro diputado, Octavio Rafael Bueno Trujillo, proponía la modificación del artículo 189, en el sentido de que se ampliara de 4 a 6 años la edad para prestar los servicios de guardería, para hijos de aseguradas.

Durante el actual régimen presidencial, se observó en diciembre de 1983, que el titular del Poder Ejecutivo enviaba un paquete legislativo, entre otros aspectos se elevaba a rango constitucional el derecho a la salud.

Así, el ejecutivo preparaba el Sistema Nacional de Salud, elaboró las reformas y adiciones de varios artículos del Código Sanitario y de las leyes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Seguro Social. En cuanto al último de los ordenamientos legales, se proponía la modificación del segundo párrafo del artículo 252, para disponer que el Secretario de Salubridad y Asistencia (hoy Secretario de Salud) fuera siempre, obligatoriamente, uno de los representantes estatales en el Consejo Técnico. Así, quien es el Presidente del Sistema Nacional de Salud pueda tener participación directa en la planeación y el gobierno de una de las entidades públicas, que en el país se dedican a prestar servicios médicos.

Además de reformar el texto de la Ley del Seguro Social, se proponía la reforma de los artículos 7, 12 y 13 del Código Sanitario y el 104 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Cabe señalar que al pasar a la Cámara de Senadores se hicieron pequeñas modificaciones a la propuesta de reforma del artículo 104 de la Ley del ISSSTE.

Las últimas reformas y adiciones que ha sufrido la Ley del Seguro Social hasta la fecha, han sido a los artículos 19, 33, 41, 44, 45, 46, 71, 79, 112, 123, 240, 252, 258A, 258B, - 258C, 258D, 258E, 276, 283 y 284, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1984.

1.2.- Aspectos Jurídicos.

Dentro de este apartado veremos que la Seguridad Social comienza a regularse o nace a la luz de una legislación que - data de 1943. Una ley de observancia general en toda la Repú**u**blica, que contiene las principales normas, derechos o benefici**o**s para la clase trabajadora, esta legislación o compendio recibió desde entonces el nombre de "Ley del Seguro Social".

Creemos que ésta es la principal norma que reglamenta el régimen de Seguro Social Obligatorio, ya que fue la primera ley con carácter general que se estableció en el país. Es necesario recordar que el modelo a seguir por las leyes del Seguro Social, en la mayoría de los países, tanto europeos como latinoamericanos, fueron las leyes expedidas en Alemania por Otto Von Bismarck, que debemos repasar: "El Seguro de Enfermedades"; "El Seguro de Accidentes de Trabajo de los Obre**r**os y Empleados de Empresas Industriales" y "El Seguro de Invalidez y Vejez".

Ahora bien, los primeros antecedentes de legislación en el país, sobre la materia, fueron las leyes de Vicente Villada y Bernardo Reyes, en los Estados de México y Nuevo León, respectivamente.

De tal suerte, que si anteriormente a esta fecha (1943), aparecieron legislaciones que de un modo u otro se encargaron de regular las situaciones de desgracia en que se veían envuel

tos los empleados o trabajadores, no obstante, estas dos leyes operaron dentro de los estados de referencia, por lo que se podrá ver, no fueron de carácter general.

No debemos olvidar que la principal fuente jurídica en donde encuentra sus bases el régimen de seguridad social, es nuestra carta magna y es desde el año de 1917, en que la materia de seguridad social es elevada a rango constitucional. Analizando la fracción XXIX del artículo 123 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vemos que se consideró de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social, que comprendiera seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros aspectos afines.

Posteriormente, se trató de incluir en la Ley Federal del Trabajo este régimen del seguro social, elaborándose proyectos de Ley del Seguro Social en las Secretarías de Gobernación y del Trabajo pero sin resultados positivos.

Fue el 17 de enero de 1943, dentro del gobierno del general Manuel Avila Camacho, cuando se expide la Ley del Seguro Social, que actualmente nos rige. Así pues a partir de esta fecha es cuando se crea el régimen obligatorio del seguro social.

Creemos necesario antes de analizar brevemente los beneficios contenidos en la Ley del Seguro Social, saber precisamente, qué se entiende por esta figura, es decir, el seguro social.

A decir de Eduardo Carrasco Ruiz, "El Seguro Social es el instrumento de la seguridad social mediante el cual se busca garantizar solidariamente organizados, los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, para garantizar los riesgos y contingencias sociales y de vida a que

está expuesta esta población y aquellos que de ella dependen, para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicia social y dignidad humana".⁵

Si repasamos la Ley del Seguro Social vigente, encontramos que en su artículo 4o., establece lo que debe entenderse como seguro social, a saber: "Artículo 4o. El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".⁶

Ahora bien, se crea un organismo encargado de la organización y administración del seguro social. Y al respecto, si gue diciendo Eduardo Carrasco Ruiz: "El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica propia, con domicilio en la ciudad de México, D.F., encargado de la organización y administración del Seguro Social".⁷

El artículo 5o. de la Ley del Seguro Social nos indica sobre la cuestión anterior: "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".⁸

Alfonso Herrera Gutiérrez nos dice: "El Seguro Social tiene por objeto cuidar de la salud de los trabajadores y pro

(5) Carrasco Ruiz, Eduardo. Coordinación de la Ley del Seguro Social. Con reformas en vigor a partir del 1o. de enero de 1971. 2a. Edición. Editorial Limusa-Wiley, S.A., México. 1972. pág. 17.

(6) Ley del Seguro Social, IMSS. México 1985, pág. 71

(7) Carrasco Ruiz, Eduardo. Ob. Cit. pág. 17.

(8) Ley del Seguro Social. Ob. Cit., pág. 71.

veer al sostenimiento de los mismos cuando no puedan procurar se un salario como consecuencia de la realización de alguno de los riesgos sociales o profesionales que constantemente le amenazan, tales como los accidentes y enfermedades del trabajo, las enfermedades generales, la invalidez, la vejez y la muerte".⁹

Más adelante veremos que actualmente el seguro social no solamente prevé las situaciones que el Dr. Herrera Gutiérrez, nos señala, sino que la realidad social que vivimos, exige que el seguro social se vaya transformando y cubriendo aspectos o factores que en un principio no se estableció debido a que en la época en que surge no se tenía tan alto índice de población y tan escasos recursos económicos, así como la falta de fuentes de trabajo, pero sobre todo el exceso de mano de obra calificada y no calificada.

Desde luego que en el caso de México, por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria el artículo 123 constitucional, establece la responsabilidad de los patrones en los casos de accidentes y enfermedades sufridas por el trabajador en ejercicio de su trabajo o con motivo del mismo, imponiéndoles obligación de indemnizarlos del daño padecido, mediante cantidades en dinero de acuerdo con la gravedad de la lesión sufrida. Este método o sistema ha sido sustituido por el seguro social de conformidad con lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley del Seguro Social, en las circunscripciones en donde se haya vigente, misma que establece: "El patrón que haya asegurado a los trabajadores a su servicio contra riesgos de trabajo, quedará relevado en los términos que señala esta ley, del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsabilidad por esta clase de riesgo establece la Ley Federal del Trabajo".¹⁰

(9) Herrera Gutiérrez, Alfonso. Problemas técnicos y jurídicos del seguro social. Imprenta "Galeza", Colombia 69-G, México, D.F., 1955.

(10) Ley del Seguro Social, Ob. Cit., Art. 60, pág. 98.

En los lugares en los cuales no se cuenta con el régimen del seguro social, seguirá aplicándose lo previsto por la Ley Federal del Trabajo.

Dentro del régimen del seguro social tenemos una variedad de aspectos que éste regula, así podemos encontrar los seguros de: invalidez, vejez, muerte, cesantía en edad avanzada.

Prestaciones tales como:

- a) Atención por enfermedades y maternidad, en primer aspecto, atención médica, inclusive para hijos de asegurados hasta 21 años, siempre que acrediten seguir estudiando.
- b) Guarderías Infantiles, previstas por el artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931.

Prestaciones contempladas en el artículo 63 de la Ley de la materia.

Aunque también prevé la continuación voluntaria en el régimen obligatorio, con sólo haber cubierto 52 semanas de cotización, así como la incorporación voluntaria al régimen obligatorio y los seguros facultativos y adicionales.

Podemos decir que el seguro social tiene su ámbito de validez en todos los lugares en donde dicho régimen obligatorio se haya aplicado.

La Ley del Seguro Social contempla las situaciones de trabajadores asalariados y que en un determinado momento se ven en una situación de menoscabo en la salud y por ende en un período de desempleo.

La ley también contempla a los trabajadores no asalariados pero solamente como incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 18, 198 de la Ley del Seguro Social.

I.3.- Aspectos Económicos.

Es bien sabido que en la mayoría de los países en donde se cuenta con un Régimen de Seguridad Social, ésta se encuentra íntimamente ligada a la Economía del país, ya que la seguridad social se establece tomando en cuenta los recursos económicos de cada nación, para poder determinar cualitativa y cuantitativamente las prestaciones que se van a otorgar.

Ahora bien, vemos que la seguridad social, se enfrenta a los fenómenos económicos más comunes, tales como: problemas de presupuesto, crédito, inversión de sus capitales, de salud pública, de productividad, incremento de los precios y de los impuestos que necesita el estado.

Por otro lado, estamos de acuerdo con Miguel García - Cruz, al decir: "Para estar en aptitudes de producir, se requieren elevados índices de salud y renovadas inyecciones de capitales, que aumenten los rendimientos per cápita del trabajo y tienden a garantizar una ocupación plena, mediante la promoción de líneas industriales, que complementen el régimen económico de la Nación".¹¹

El funcionamiento financiero de la seguridad social se basa en las aportaciones que hacen patrones, trabajadores y estado, como es el caso de México. Debiendo aclararse que no en todos los países que tienen régimen de seguridad social es así, pues tenemos el caso de Chile, en donde el financiamiento es a cargo exclusivamente del trabajador y en Cuba está a cargo del estado. Situaciones estas, con las que no estamos de acuerdo, ya que por una parte, el trabajador de hecho sufre una merma en su salario con la crisis económica del país, para que aún tenga que llevar a costas el financia-

(11) García Cruz, Miguel Ing. La Seguridad Social. Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política. México, D.F., 1955, pág. 177.

miento total del seguro social, por otra parte, no estamos de acuerdo con las políticas proteccionistas del Estado, ya que si bien es cierto que la seguridad social tiende a proteger a los desvalidos o necesitados, o dicho en otras palabras al bienestar social, también es cierto que el estado debe cubrir otras necesidades y no se debe dejar toda la carga al estado. Consideramos justa la política tripartita, patrón-trabajador-estado.

En otro orden de ideas, encontramos que el seguro social no puede ni debe confundirse con los seguros privados, ya que existen marcadas diferencias entre el seguro social y el seguro privado, como se podrá observar enseguida:

El seguro social distinto al Seguro Privado, recoge y utiliza parte de su técnica financiera, en oposición a los seguros privados, son seguros obligatorios, dejando el campo del seguro privado al facultativo o voluntario, ya que las leyes posteriores al alemán admiten estos seguros como complemento del obligatorio; el seguro social no persigue fines de lucro, en el privado el precio del aseguramiento o sea la prima, es a cargo del asegurado, el seguro social se distribuye entre el trabajador, el empresario (cotizaciones) y aportaciones complementarias que hace el estado.

En Chile el financiamiento de la seguridad social es a cargo exclusivamente del trabajador y en Cuba está a cargo del Estado, situaciones que no ocurren en nuestro país, en virtud de que se sigue el de las aportaciones tripartita, esto es, trabajador-patrón-estado.

Por otra parte, vemos que la base de los ingresos del seguro social, son las cuotas y contribuciones que cubren los patrones, los asegurados y el estado.

Las aportaciones que hacen trabajadores y patrones al seguro social recaen en el monto del salario, así la cuota se establecerá, según marca la ley, en atención al salario percibido por el trabajador, ya que aquel será la base de cotización, luego entonces, se debe determinar y quedar debidamente precisado cuál es el salario de cada trabajador, para poder determinar a qué grupo pertenece y cuál es el monto de su cotización.

Así el artículo 32 de la Ley del Seguro Social vigente, nos indica que se debe entender qué es lo que integra el salario base de cotización a saber:

"Artículo 32. Para los efectos de esta ley, el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios..."¹².

La reforma de 1984 del artículo 41 de la Ley establece que el cambio en el salario base de cotización surtirá - sus efectos a partir de la fecha de cambio, tanto para la cotización como para las prestaciones en dinero.

En síntesis vemos que la base para el sostenimiento del Seguro Social son las aportaciones que hace la relación tripartita, trabajador-patrón-estado, relación regulada por la propia Ley del Seguro Social, en el artículo 176 a decir: "Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del Seguro de Invalidez, de Vejez, de Cesantía en Edad Avanzada y por Muerte, así como para la constitución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas que estén obligadas a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado"¹³.

(12) Ley del Seguro Social, Ob. Cit., Art. 32, pág. 84.

(13) Idem, pág. 161.

I.4.- Concepto de Seguridad Social.

La seguridad social como ya hemos visto, tiende a satisfacer las necesidades del hombre del alimento, vestido, casa y educación y esto lo logra dándole un régimen de protección contra los riesgos que puede sufrir.

Así en este orden, debemos analizar qué es un riesgo y encontramos la definición clásica del riesgo, que no es otra cosa que, todo acontecimiento futuro y posible, que una vez realizado produce una perturbación, un daño, un siniestro.

A la luz de la Ley del Seguro Social, riesgo de trabajo es:

"Artículo 48.- Riesgo de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo"¹⁴.

Esta definición también la podemos encontrar en la Ley Federal del Trabajo en el artículo 473, encontrando que en México hay unificación de criterios, en cuanto al riesgo de trabajo.

Por otro lado, creemos necesario citar a algunos autores, que han expresado su concepto de seguridad social, así encontramos que para Francisco González Díaz Lombardo, Seguridad Social es:

"...Una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del estado, el de los particulares y el de los estados entre sí, a fin de organizar su actuación para la satisfacción de las necesidades y el logro del

(14) Ley del Seguro Social, Op. Cit., pág. 94

mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y de otros, en un orden de justicia social y dignidad humana"¹⁵.

A decir de Fernando Augusto García García, la seguridad social de acuerdo a su concepto ético-integral es:

"...La Seguridad Social es producto de un Estado de Cultura que hace posible lograr la armonía del hombre y la comunidad humana, con base en la solidaridad e interdependencia sociales, por medio de la puesta en práctica de una política estatal encargada de respetar y fomentar los bienes y valores vitales, hedónica, endemónica, económica, - de los conocimientos científicos, morales, jurídicos, estéticos, eróticos y religiosos"¹⁶.

Francis Netter expresa al respecto:

"...La expresión 'Seguridad Social' designa el conjunto de medios de que dispone la población para protegerse contra determinadas contingencias"¹⁷.

Por otro lado, Netter nos indica el objeto o fin que persigue la seguridad social, al decir: "La Seguridad Social tiene como función asegurar el bienestar del individuo y de su familia manteniendo al mismo tiempo un ingreso continuo y dejando la mayor libertad y responsabilidad posibles al individuo y su familia, de tal manera que les permita utilizar en la mejor forma sus posibilidades de trabajo y de existencia"¹⁸.

- (15) González Díaz Lombardo, Francisco. "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral". Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978. pág. 132.
- (16) García García, Fernando Augusto. "Fundamentos Éticos de la Seguridad Social". 2a. Edición, Netzahualcōyotl 104, México 14, D. F., 1977. pág. 128.
- (17) Netter, Francis. "La Seguridad Social y sus Principios" Colección Salud y Seguridad Social. Serie Manuales Básicos y Estudios. Instituto Mexicano del Seguro Social. México, 1982, pág. 13.
- (18) Idem, pág. 12.

De acuerdo al artículo segundo de la Ley del Seguro Social, la seguridad social tiene por objeto lo siguiente:

"Artículo 2o. La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo."¹⁹

Consideramos que la definición que describe sin mayor problema a la seguridad social, es la que nos ofrece Francis Netter, ya que, estamos de acuerdo en que la seguridad social, es el conjunto de medios, recursos o situaciones de que dispone la población para protegerse de las contingencias en que se puede ver envuelta en un determinado momento, bien sea, en cuanto a su salud, bienestar social o por sufrir algún riesgo de trabajo e inclusive en una situación de desempleo.

Aunque creemos necesario indicar que hay quien opina, con toda atinencia desde luego, que la seguridad social como rama de la política socioeconómica de un país, es la encargada de proteger a los miembros de la comunidad, garantizándoles condiciones de vida, salud y trabajo socialmente suficientes, a fin de lograr mejor productividad, más progreso y mayor bienestar común.

En síntesis, podríamos hablar de muchos conceptos dados sobre seguridad social, y no terminaríamos, pero sí debemos decir, que fundamentalmente la seguridad social el único fin que persigue es el bienestar común y la salud de las personas.

(19) Ley del Seguro Social, Ob. Cit., pág. 71.

CAPITULO II

ARTICULACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON POLITICAS NACIONALES DE SALUD Y EMPLEO

- II.1.- Breves reflexiones sobre el empleo.
- II.2.- Consideraciones en torno a las políticas de empleo.
- II.3.- Referencias a la formulación y puesta en práctica de las políticas de empleo.

CAPITULO II

ARTICULACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON POLITICAS NACIONALES DE SALUD Y EMPLEO

II.1.- Breves reflexiones sobre el Empleo.

Antes de hablar sobre el empleo, debemos señalar que toda vez que la unificación de criterios sobre este término, no se ha logrado, es difícil hablar de un concepto de empleo, ya que consideramos innecesario divagar a este respecto. Sin embargo, podemos mencionar algunos conceptos sobre lo que es el empleo.

Paul Singer, al referirse al empleo dice: "...Empleo es el grado de inserción de la fuerza de trabajo en el proceso de producción social"²⁰.

Este concepto podría decirse que es el más sencillo y claro para la comprensión de lo que significa la palabra empleo, puesto que de todos es sabido que la utilización de la fuerza de trabajo en la producción conduce a un mayor desarrollo, y que esa fuerza utilizada es la clase considerada como la económicamente activa o empleada.

A. C. Pigou nos ofrece otra idea sobre el empleo, al decir que "el volumen del empleo en cualquier ocupación con respecto a cualquier período determinado, puede ser definido sin ambigüedad con el número de horas-hombre de trabajo efectuadas durante ese período".

(20) Singer, Paul. Economía Política del Trabajo. Elementos para un análisis histórico-estructural del empleo y de la fuerza de trabajo en el desarrollo capitalista. Siglo XXI Editores, S.A., 1ª. Edición. México, 1980. pág. 19.

Así podemos decir que toda utilización de la fuerza de trabajo en un determinado tiempo en la producción puede considerarse como empleo.

Debemos tomar en cuenta que la economía de un país desarrollado no será igual a la de un país no desarrollado ya que en aquel se podrá aplicar una teoría del empleo simple, en tanto que en la segunda se aplicarán tantas teorías como sectores o sistemas coexistan en él.

Así, en el caso de México como país no desarrollado, veremos que cuenta con varios sectores y cada uno debe regir se por diferentes leyes económicas. Paul Singer, a este respecto dice: "Consideramos que la economía no desarrollada se compone de varios sectores, cada uno de los cuales se rige por diferentes leyes económicas. Desde el punto de vista del análisis del empleo distinguimos los siguientes:

- a) Sectores de Mercado (interno y externo)
- b) Sectores de subsistencia.
- c) Sector de actividades gubernamentales.
- d) Sector autónomo"²¹.

En función a lo anterior vemos más marcada la imposibilidad de que se establezca un concepto uniforme para definir el empleo. Aunque podríamos atrevernos a decir que el empleo necesariamente llevará aparejada la utilización de fuerza de trabajo, amén de que ésta sea utilizada en determinado momento en el proceso de producción. De lo contrario, estaríamos hablando de desempleo o quizás de subempleo.

(21) Tokman, Víctor E. y Paulo Renato Souza. El Empleo en América Latina. Problemas económicos, sociales y políticos. Siglo XXI Editores. México-España-Argentina. 1ª. Edición. México. 1976. pág. 17.

Consideramos que todo empleo debe ser remunerado bien en dinero, bien en especie, aunque si debemos insistir, siempre deberá ser encaminado para beneficio, o dentro, de la producción.

No obstante lo anterior, vemos que los países menos desarrollados adolecen quizá de una deficiente política de empleos, y decimos quizás, porque no nos atreveríamos a afirmarlo, pero no es nuestra intención profundizar sobre la cuestión de políticas de empleo, ya que dentro del presente trabajo, dedicamos los siguientes apartados a dicho tema, pero decíamos que los países menos desarrollados adolecen de una deficiente política de empleo, y por consiguiente de una crisis de empleo.

Anteriormente se hablaba de un desarrollo económico, como factor primordial para calmar la falta de empleo, se reconoce que un progreso rápido y uniforme en todos los sectores, es fundamental para el progreso nacional, pero no suficiente. Sin embargo, ha quedado demostrado que el crecimiento satisfactorio del producto nacional no es suficiente para proteger la economía contra la grave situación de desempleo.

De todos es sabido, que el principal factor de la crisis que sufre el país y en general todos los países en vías de desarrollo es su altísima tasa poblacional, esto es, tienen en relación a los países desarrollados un alto índice de población, dando como resultado que haya mayor número de jóvenes en edad de trabajar y por ende en busca de empleo, esto, aunado a la prolongación de la vida profesional de los trabajadores, sin embargo, el grueso de la población en edad de trabajar lo constituye los jóvenes que tratan de colocarse por primera vez.

No debemos olvidar que el problema de empleo se debe fundamentalmente, y en primer término, a la alta tasa de cre-

cimiento demográfico, en segundo lugar, a la disminución del empleo agrícola, es decir, a la falta de mano de obra en el campo, llevando esto aparejada la inmigración de la población rural a las grandes ciudades.

En síntesis podríamos decir que se encuentran concatenados, la utilización de la fuerza de trabajo en la producción y el empleo, es decir, que siempre que hablemos de empleo nos referiremos a la utilización de la fuerza de trabajo y viceversa.

Por otro lado, tenemos que el grave problema ocupacional se debe a la tasa demográfica tan alta con que cuenta el país, ya que como quedó anotado, existen mayor número de jóvenes en edad de trabajar que personas mayores en edad de pensionarse, además de que las grandes ciudades sufren de una mayor concentración de población, resultado de la falta de empleo rural.

II.2.- Consideraciones en torno a las políticas de empleo.

El tema que nos ocupa es de suma importancia, ya que como veremos en este apartado, de una buena política de empleo depende la vida económica de un país, ya que no solamente conlleva la creación de nuevas fuentes de trabajo, sino la conservación de las mismas y la permanencia de la mano de obra en la producción. La mala planeación de las políticas de empleo podrían llevar a la crisis económica y por ende a un subdesarrollo ya que, como vimos en el apartado anterior, con muchos y muy importantes, los factores que determinan o que dan origen a la crisis económica, dando como resultado, además a la crisis ocupacional.

En enero de 1972, la Oficina Internacional del Trabajo con ayuda financiera de las Naciones Unidas para Activida-

des en materia de Población y dentro del marco del Programa Mundial del Empleo, inició la ejecución de un proyecto de investigación sobre las interacciones entre la población y el empleo, proyecto al que se le dió el nombre de "Proyecto Población y Empleo" que comprende dos actividades interrelacionadas: una serie de estudios de investigación por países que se ocupan de elementos importantes en la relación población-empleo, y la elaboración de una serie de modelos cuantitativos de simulación que representa esa relación. Estas actividades han tenido por objeto ayudar a los gobiernos, especialmente países en vías de desarrollo, a tomar más en consideración las cuestiones demográficas al elaborar políticas de empleo y viceversa.

En este proyecto se analiza la población en grupos caracterizados no solamente por la edad (segmentos quinquenales) y el sexo, sino también por lugar de residencia (urbano y rural) y el grado de instrucción.

Es fundamental tomar en consideración los aspectos anteriores para poder planear una política de empleos adecuada a los medios de un país determinado. Además de que no son los únicos pero podemos decir que son los fundamentales.

La mayoría de los países en vías de desarrollo sufren por la migración de la población rural, ya que podemos darnos cuenta que las principales ciudades sufren una sobrepoblación, una mayor incidencia en recursos humanos, creando así un problema no sólo de vivienda, de educación, sino de fuentes de empleo, dando además origen a una crisis ocupacional también en el sector rural, puesto que el trabajo agrícola adolecerá de mano de obra, en tanto que las actividades urbanas tendrán una mayor demanda.

Aunado a lo anterior, tenemos que el problema ocupacional afecta de manera esencial a los jóvenes y a aquellos que tienen niveles bajos de calificación y educación, así te nemos que la gravedad de la desocupación actual es obvia.

Podemos darnos cuenta que el Distrito Federal cuenta con el mayor porcentaje de asentamientos humanos, en relación con las ciudades de Monterrey y Guadalajara por citar algunas, y por ende aquel sufre de un mayor porcentaje de subempleo y desempleo, en relación con éstas.

En cuanto al trabajo de la mujer, se ha observado que desde 1950 ha ido en aumento la ocupación de la mujer en la vida económica del país, y que seguirá incrementándose no sólo por la crisis que adolecemos, sino por factores de educación y cambio de actividades. Así en la medida en que se incrementen las oportunidades de empleo y estas se den en forma rápida, será posible absorber y aprovechar de manera producti va un número mayor de mujeres en la fuerza de trabajo. evitan do el gran desperdicio de recursos humanos que implica para el país la falta de participación de la mujer dentro de la po blación económicamente activa.

Hasta este momento, hemos analizado el problema tan grave que sufre el país, el índice tan alto en su tasa demográfica, pues es sabido que ocurren mayor número de nacimientos que defunciones de personas adultas, aunado a esto, el problema ocupacional se debe fundamentalmente a que existe un mayor número de gente joven en edad de trabajar que gente - adulta.

Además las grandes concentraciones de recursos humanos en las principales ciudades del país, la ya no tan grave pasividad de la mujer en la vida económica del país, y aquí podría surgir la interrogante de ¿qué hacer para menguar es-

ta situación?, desafortunadamente es muy poco lo que se podría hacer, pues el primer problema que surgiría sería en el grupo de subempleados en edad adulta, ya que la mayoría carece de educación y de oportunidades, pues no sería factible y resultaría costoso capacitar a un número tan grande de personas para empleos que en última instancia, no sería seguro que la economía del país sería capaz de generar a un corto plazo. De tal suerte, que sería más importante la necesidad de poner en práctica una política de bienestar social con alcances amplios como se ha venido haciendo en los últimos años.

Es claro que debe evitarse que las familias y los hijos de los desempleados sufran en el futuro una condición similar de pobreza y subempleo, se pensaría que esto debe suceder dados los bajos niveles de ingreso de dichas familias, y este sería el caso, si no se estuviesen ampliando de manera importante las oportunidades de acceso efectivo a la educación y a la alimentación adecuada para los hijos de estas familias. Estos factores son de suma importancia a fin de lograr que ellos se conviertan en ciudadanos con capacidad productiva. El no actuar de esta forma, es decir, en un área de bienestar social, se estaría condenando a los hijos de subempleados y desempleados a una situación futura en la cual tendrían también una capacidad sumamente baja de participación productiva en la fuerza de trabajo.

Podríamos decir que una situación de pleno empleo tal y como se observa en los países desarrollados, no será factible sino solamente en los próximos quince a veinte años, en caso de que se logre el mayor éxito posible.

La naturaleza del problema ocupacional y la de sus soluciones, que son como ya lo anotábamos, a largo plazo, destaca la necesidad de acelerar una serie de cambios en la

concepción que se tiene del problema ocupacional en México y de sus implicaciones respecto a las políticas globales del desarrollo nacional.

El aspecto más importante de este cambio radica en la necesidad de dejar de ver a todo proyecto por intensivo en el uso de capital, para generar empleos, y dejar de ver la defensa de toda actividad económica establecida o de todo el interés particular, en términos de que emplea alguna fuerza de trabajo. Llevando este punto de vista a su conclusión lógica, llegaríamos al extremo de que sería aconsejable otorgar exenciones fiscales o algún otro tipo de concesiones prácticamente a la totalidad de la actividad económica nacional, puesto que toda ella genera empleos. Aún el proyecto que utilice la mayor intensidad de capital generará algunos empleos; las políticas de desarrollo del período de la postguerra también generaron empleos; sin embargo, el objetivo de la política económica debe ser estructurar aquellos cambios del sistema para generar un volumen creciente de ocupación productiva.

La política de empleo, por consiguiente, debe verse en términos de la necesidad de ir logrando gradualmente una reorientación total de los distintos aspectos de la política económica hacia la máxima generación de empleo.

Dentro de esta perspectiva, el aspecto demográfico cobra gran importancia. Una política demográfica adecuada permitirá elevar sustancialmente la calidad de los servicios de bienestar social a los que tiene acceso la población de más bajos ingresos y mejorar en general la calidad de los servicios de bienestar social que provee el sector público, de tal suerte, que las generaciones futuras tengan una capacidad mayor de participación en la fuerza de trabajo y en la vida política y social del país.

Por último podríamos decir que, de acuerdo a lo anterior, se puede observar que las cifras de población en edad de trabajar y de población económicamente activa para 1990 no habrán de sufrir cambios sustanciales como resultado de la política demográfica, aunque sí debemos señalar el cambio cualitativo que una disminución en la tasa de crecimiento de la población haría posible, ya que por un lado, la fuerza de trabajo habría tenido una mejor preparación y estaría en posibilidades de lograr mejores ingresos y por otro lado, la mujer podría tener una participación mucho más activa en la fuerza de trabajo, no sólo a su mejor preparación, sino también a la menor competencia que tendría que enfrentar en los mercados de trabajo y también como resultado de la necesidad de emplear a un gran número de mujeres en el desarrollo de una política demográfica y de bienestar social concebida en su sentido más amplio.

II.3.- Referencias a la formulación y puesta en práctica de las políticas de empleo.

Como hemos visto hasta ahora, el principal problema al que se enfrenta todo país en vías de desarrollo para resolver sus problemas económicos, pero fundamentalmente el del empleo, es su altísima tasa demográfica, pues se cuenta con un número muy grande de personas en edad productiva, que población económicamente activa.

La única forma de menguar este problema es elaborando y llevando a cabo la práctica de una buena política de empleo.

Las presiones cada vez mayores que ejercen el crecimiento acelerado del número de jóvenes y de los que están en edad avanzada, son factores determinantes en el complejo de una política de empleo.

La ocupación de las generaciones actual y futuras, es una de las preocupaciones de los países en desarrollo, en los cuales casi la mitad de su población está constituida por menores que están por debajo de la edad de trabajar.

Por el contrario, aunque la edad avanzada en la fuerza de trabajo no constituye aún un problema en estos países, puesto que si no llega al índice que registra en las naciones desarrolladas y que ya pasa de 13%, si se acerca a la mitad de dicha proporción y aumentará en un futuro no lejano, debido a descensos en la mortalidad y morbilidad, que todavía presentan tasas altas, sobre todo en la mortalidad infantil.

La necesidad de abrir fuentes de colocación tiene su plena justificación, si tomamos en cuenta que, por cada persona que deja su empleo hay 4 que esperan reemplazarla, por ejemplo, en México se estima que se requiere cada año crear casi 600,000 nuevos empleos.

La admisión al empleo según el cumplimiento de determinada edad ocasiona que, si el requerimiento que se hace es alto, agrava la posibilidad de ocupación; en tanto que si la edad laboral que se fija es baja, dificulta la educación escolar obligatoria y aún conocimientos elementales de profesión u oficio, con el inconveniente de un rendimiento laboral deficiente y una percención de salario mínimo.

La deserción en las escuelas primarias y el empleo de mano de obra no calificada, se acentúa en las zonas rurales hasta el extremo de que aproximadamente la mitad de la población escolar no llega a completar la enseñanza y la falta de ilustración, aunque sea elemental, dificulta la capacitación profesional. Amén de la necesidad imperiosa de que el hijo perciba alguna retribución económica que incremente el presupuesto familiar, dando como resultado que el menor se

emplee antes de cumplir la edad mínima legal y permite que la retribución que se le asigne esté por debajo de los salarios normales, entorpeciendo la operación de un empleo debidamente remunerado.

Una forma de resolver estos inconvenientes es por medio de la legislación del trabajo.

En el caso de México existe la prohibición de utilizar el trabajo de los menores de 14 años y de los mayores de esta edad y menores de 16 años, que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad competente y siempre que a juicio de esa autoridad haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.

Respecto de la primera hipótesis señalada, la legislación laboral mexicana vigente, en su precepto 175, nos indica en términos generales que:

"Art. - 175.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores:

- I. De dieciséis años, en:.....
- II. De dieciocho años, en:....." (22)

Por cuanto hace a la segunda hipótesis, el ordenamiento legal citado, en su numeral 173, nos dice:

"Art. 173.- El trabajo de los mayores de catorce años y menores de dieciséis queda sujeto a vigilancia y protección especiales de la Inspección del trabajo"⁽²³⁾.

Además la Ley Laboral en cuestión, en el Artículo 180 establece la obligación de los patrones para que faciliten a los mayores de 14 años y menores de 16 años, que se encuentren

(22) Ley Federal del Trabajo. Comentarios y Jurisprudencia.
Lic. Juan E. Climent Beltrán, 2a. Edición. Editorial
Esfinge, S. A., México, 1984, pág. 187.

(23) Ibidem, pág. 186.

empleados y que no hayan concluido con su instrucción elemental, a decir:

"Art. 189.- Los patronos que tengan a su servicio menores de dieciséis años, están obligados a:

III. Distribuir el trabajo a fin de que disponan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares"⁽²⁴⁾.

La Constitución Mexicana, en el artículo 123, apartado A, fracción XII, párrafos primero y tercero, acuerda que en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a establecer escuelas para sus trabajadores.

En casi todas las legislaciones se eleva la edad en caso de labores peligrosas, insalubres o que pongan en peligro la moralidad del menor, integrándose así la política de protección del trabajo de las generaciones jóvenes, procurando a la generación el mantenimiento de su salud física y mental.

Otra forma de hacer compatible el trabajo del menor, su educación escolar y profesional y aún de evitar el trabajo en edad por debajo de la fijada legalmente, es por conducto de las prestaciones sociales dedicadas a la juventud en su doble atribución: subsidios en dinero, por medio de las asignaciones familiares y servicios sociales que impartan la enseñanza cultural y profesional.

Las asignaciones familiares entre cuyos fines está el permitir la escolaridad infantil y capacitación profesional de los jóvenes, se realizan en cierta forma, por conducto del Seguro Social, aumentando las pensiones por el número de hijos y la prestación médica a los huérfanos hasta una

(24) Lev Federal del Trabajo. Ob. Cit., págs., 187 y 188.

edad superior a la fijada en principio, en caso de que estudien o estén capacitándose profesionalmente, hasta los 25 años en el caso de México.

Los servicios sociales no sólo se concretan a la vocación, orientación y formación profesional, sino que se extienden a facilitar el recreo y las vacaciones; medios de distracción y de reposo que inciden en la salud física y mental, que tanta importancia tienen en un trabajo permanente, productivo y bien remunerado, y aún ejercen una acción preventiva, pues la fatiga psíquica y corporal predispone a la enfermedad y al accidente de trabajo, con repercusiones económicas negativas en los salarios, el capital de las empresas, el presupuesto de la institución del seguro social y el interés colectivo.

Las prestaciones sociales, tanto en dinero como en servicios, son del todo convenientes en países en los que la demografía tiene índices altos.

Los servicios sociales son una característica del Seguro Social mexicano y están dispuestos en los tres regímenes existentes, o sea el privado, el público y el de las fuerzas armadas.

Los servicios recreativos y vacacionales son hoy en día una necesidad imperiosa, puesto que, al no disponer la juventud de los medios de distracción y de reposo, puede dar origen a los males que implican la violencia, el vicio y la vagancia, adquiriendo así un valor preventivo, no sólo en el desgaste fisiológico, sino también en posibles estados delictuosos. Labor plausible, que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social, al contar con instalaciones como las del Centro Vacacional Oaxtepec y el nuevo Centro Vacacional Metepec, en Puebla, labor que está por seguir el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La finalidad de la protección del trabajo de los menores, en cuanto a evitar abusos en detrimento de su salud,

de su moral y su educación, se encuentra claramente determinada en la acción que al efecto lleva a cabo la Organización Internacional del Trabajo, desde el momento mismo en que fue creada.

Ahora bien, la fijación de la jubilación a edades tempranas permite abrir posibilidades de empleos, pero también puede ocasionar que el pensionado se ocupe en un nuevo trabajo, que impide que su plaza pueda ser desempeñada por otro y, es más puede motivar que acepte una remuneración menor en su nuevo empleo, puesto que ya percibe cierto ingreso proveniente de la pensión de retiro, creando una competencia desleal en el mercado de trabajo, ya que el patrón o empleador preferiría cubrir una vacante de empleo con una menor retribución.

A lo anterior, debe agregarse el hecho de que la institución del seguro social en estas condiciones debe otorgar una pensión por largo tiempo, sin la completa o debida contribución del pensionado.

Por otra parte, el fijar edades avanzadas de jubilación, también limita las posibilidades de nuevos empleos y tiene el inconveniente de que el trabajo realizado en edad avanzada es menos productivo y está sujeto a que el trabajador requiera de mayores prestaciones en dinero y de mayor número de atenciones médicas por pérdida de salud. Hay que tener en cuenta, además, la función social de una pensión de vejez, que significa dar un merecido descanso y una justa retribución económica a quien ha pasado toda su vida laborando y creando riqueza para la colectividad.

La determinación de la edad de retiro por vejez debe estar condicionada a situaciones de hecho que se presenten en cada país, como son la condición que prevalezca en el mercado de trabajo y las expectativas de vida al nacer.

En América, Canadá estableció la edad de vejez en 1968 en 67 años, descendiendo posteriormente a 66 años y en 1970 la fijó en 65 años. En estos casos se advierte el deseo de jubilar a fin de proporcionar un descanso merecido y una recompensa a la actividad lucrativa realizada y, como en ese país la expectativa de vida es alta, no hay muchas limitaciones de empleo y existe además un seguro de desempleo.

En América Latina, en un principio y sobre todo en algunos países de la parte sur del Continente, la edad requerida para jubilarse fue muy baja, fijándose edades de 45, 50 ó 55 años, y a veces se permitía el retiro sin requisito previo de edad, siempre que se estuviese afiliado a la institución del seguro social, en plazos a veces tan cortos como los 20 ó 25 años.

Esto da lugar a crear una competencia de trabajo, puesto que el jubilado podría ocupar un empleo con una retribución menor a la normal.

Algunas disposiciones adoptadas con posterioridad por los distintos regímenes de pensiones, han venido a elevar los requisitos previos a la jubilación, tanto en edad como en la cotización.

En el caso de México, se dispone que para el goce de pensión de vejez, el trabajador debe haber cumplido 65 años.

Si se tiene en cuenta que en México las expectativas de vida al nacer son de un promedio de 61.2 años, los 65 años que se requieren para la percepción de la pensión de vejez, significan un límite de edad alta. Por otra parte, se ha estimado que el coeficiente de reposición en el empleo implica que, por cada persona que sale del trabajo, 4 esperan ingresar a él, por lo que conviene un tipo de política de empleo que rebaje en lo posible la edad del seguro de vejez.

A este respecto el artículo 138 de la Ley del Seguro Social nos dice:

"Art. 138.- Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales"⁽²⁵⁾.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respecto a la pensión de vejez dice:

"Art. 73.- Tienen derecho a pensión por vejez, los trabajadores que habiendo cumplido cincuenta y cinco años de edad, tuviesen quince años de servicios como mínimo e igual tiempo de contribución al Instituto"⁽²⁶⁾.

Se ha reformado la Ley para beneficio de la mujer, que podrá obtener su pensión por jubilación que anteriormente era de 30 años de servicios y actualmente será de 28 años de servicios, según el artículo 72 de la ley de referencia.

En cuanto a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas se refiere, en el artículo 23 establece las edades límite de los militares para permanecer en activo, así para el personal de tropa serán de 45 años, en tanto que para los generales de División será de 65 años, observándose a partir del grado de Subteniente una diferencia de dos años entre un grado y otro, hasta el grado de Coronel, ya que entre este último y el siguiente, o sea General Brigadier, será la diferencia de tres años, para continuar con la diferencia de dos años como los anteriores.

(25) Ley del Seguro Social y disposiciones complementarias. Editorial Porrúa, S. A., 25a. Edición. México 1983, - Art. 138, págs. 49 y 50.

(26) Ob. Cit., Apéndice II, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Art. 73, pág. 520.

La legislación materia de nuestro análisis, señala en el artículo 25 otra situación de retiro en cuanto a años de servicios relacionados con los años en el grado, concediéndoles a los militares que cubran con el requisito señalado, el ascenso al grado inmediato con la percepción que corresponde al grado de ascenso. Para los años de servicios se observa una diferencia de dos años que van de 20 a 30 años ó más en servicios, en tanto que para los años en el grado va en número decreciente de 10 a 5 años, a saber:

"Art. 25.- Los militares que por resolución definitiva pasan a situación de retiro, ascenderán al grado inmediato únicamente para ese fin y para el cálculo del beneficio económico correspondiente considerando los años de servicios en relación con el tiempo en el grado, de acuerdo con la tabla siguiente:

<u>Años de Servicios</u>	<u>Años en el Grado</u>
20	10
22	9
24	8
26	7
28	6
30 ó más	5" (27)

Vemos que en las tres principales leyes que regulan la seguridad social en México, existe una uniformidad ya que todas establecen como límite en servicios prestados, 30 años. Situación en la que estamos de acuerdo, aunque si bien es cierto que la Ley del ISSSTE* y la Ley del ISSFAM,† analizadas, regulan situaciones en donde con menor edad se puede lograr la jubilación o retiro, situación ésta quizá con el inconve-

(27) Op. Cit. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Art. 25, pág. 557.

(*) Léase: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

(†) Léase: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

niente de que la persona que se encuentre pensionada optará por emplearse, para así obtener la proporción que le faltaría para ver normalizado sus ingresos anteriores.

Por otro lado, consideramos que en México no ha existido una política explícita del empleo, ya que el crecimiento de oportunidades ocupacionales ha sido contemplada más como un resultado, que cabe esperar del aumento, del producto y del incremento y diversificación de la actividad económica, que como un objetivo claramente definido en programas de desarrollo bien delimitados.

No obstante que el capital y la capacidad productiva han crecido en los últimos años, México está lejos de ostentar la fisonomía propia de un país desarrollado. Tenemos - que el capital en general es bajo en relación con el producto, al volumen de los insumos en las actividades económicas principales y en comparación a los sueldos y salarios por habitante, por empresa y por persona ocupada. Existe una gran concentración de población, tanto geográfica como por empresas, en tanto que abundan infinidad de pequeños establecimientos de escasa capitalización y baja participación en la producción y en el ingreso.

En los últimos tiempos, además, el empleo ha crecido con un aparente dinamismo, los cambios producidos en la estructura ocupacional por rama de actividad muestran, una marcada tendencia hacia los rasgos que ostentan los perfiles ocupacionales en los países industrializados. Un continuo descenso relativo de las actividades agropecuarias y un crecimiento sostenido de la ocupación urbana.

Sin embargo, las tasas reales de absorción ocupacional exageran pues en ellas están comprendidas las de todos los subempleados. Pero consideramos que un examen más cuidadoso de estos cambios estructurales, que con frecuencia

son enfocados desde una perspectiva más optimista, pondrían de manifiesto los desequilibrios del mercado de trabajo para ofrecer empleo.

Ahora bien, las organizaciones de trabajadores han tenido en México una influencia poco significativa en los mecanismos de distribución del ingreso, pues su poder de negociación se ha visto frenado por diversas causas. Ya que actúan en circunstancias derivadas del estado mismo de desarrollo de las fuerzas de producción. Así por ejemplo, la dispersión de la población económicamente activa agrícola, en un marco de desempleo crónico y de desempleo estacional, así como la que se deriva en la ocupación urbana, de la atomización de la actividad industrial, comercial y de servicios, ya que la producción en unidades caseras, artesanales o semiartesanales ostentan características poco propicias para la institución de un poder obrero organizado, aspectos estos a los cuales nos referimos con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

En resumen podemos decir, que si bien es cierto que en México se cuenta con una política de empleos, ésta no es tan adecuada como se cree, ya que por un lado se cuenta con requisitos para el ingreso al empleo muy bajo, hasta los 14 años, excepcionalmente cuando debería de ser por lo menos y como edad límite a los 16 años. Es cierto que en las zonas más marginadas en donde cuentan con un número muy elevado de miembros en la familia, los hijos menores se ven obligados a buscar un ingreso y contribuir al gasto familiar, pero también lo es que el empleador aprovechándose de esa necesidad, tiende a contratar a menores algunas veces con salarios inferiores, u ofreciéndoles retribuciones paupérrimas, y así lograr un mayor beneficio; y no pagando el precio adecuado por la mano de obra, es decir, ocupa mano de obra barata, para alcanzar un beneficio mayor, además de que hace a un lado la fuerza de trabajo que se encuentra en edad de emplearse y en

cierto modo capacitada, para emplear mano de obra no calificada y más barata.

Por otro lado, es de todos conocido que el régimen de seguridad social en México persigue políticas nacionales de salud, a fin de que en toda empresa se tomen y lleven a cabo medidas de seguridad para protección de los trabajadores y evitar así cualquier riesgo o accidente de trabajo. Existiendo comisiones encargadas de calificar la responsabilidad de los patrones en caso de incumplimiento a estas disposiciones.

Creemos en otro orden de ideas, que la deficiencia en las políticas de empleo que lleva a cabo el país y que consideramos de mayor importancia es la gran concentración de población en las principales ciudades, además de que ésta podría justificarse por la falta de apoyo, que se brinda al sector agrícola, lo que obliga a toda esta población a emigrar a otras zonas económicas en busca de medios de subsistencia, aún con el riesgo de colocarse en una situación de desempleo o subempleo, como veremos más adelante.

El problema ocupacional generalmente lo padece o recibe sus consecuencias, el sector más marginado de la población, aunque no quiere decir, que el resto de la población no lo sufra, ya que es todo el país quien lo resiente y en última instancia este problema es el que impide que el país obtenga un desarrollo total.

Actualmente el gobierno federal ha creado la Comisión Regional de Empleo, misma que tiene como finalidad el fomento en los sectores educación, salud y agropecuario.

Nos parece adecuada la creación de esta comisión, aunque si creemos necesario para lograr crear fuentes de trabajo, que también se fomente la inversión en todos los sectores de la economía nacional.

Finalmente, diremos que la política de empleo en todo país debe de atender principalmente los siguientes factores: educación, distribución adecuada de la población, ampliar el sector salud, fomentar la inversión y mayor apoyo al sector agrícola. Este último factor en atención a que en el caso de México, es un país netamente agrícola.

No pretendemos decir que no puede alcanzar su desarrollo industrial, pues como todo país en vías de desarrollo, México pretende alcanzar un total desarrollo.

CAPITULO III

EL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO

III.1.- Consideraciones sobre el Desempleo.

III.2.- Breves reflexiones sobre Subempleo.

III.3.- Referencias especiales al Sector Informal de la Economía.

CAPITULO III EL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO

II.1.- Consideraciones sobre el Desempleo.

Nos corresponde ahora analizar el problema tan grave, que puede sufrir todo país el desempleo, tema que consideramos de suma importancia, pues por este problema se puede romper la estabilidad económica, tanto de todo trabajador como del propio país al que pertenece.

Pero comencemos por decir qué es el desempleo, siendo menester aclarar de antemano que no pretendemos dar un concepto a lo que se refiere este fenómeno, pues en México no se encuentra uniformidad en la doctrina; sin embargo, estamos de acuerdo con el artículo 172 de la Ley Articulada el 21 de abril de 1966 en España, que cita Luis Arenas Egea, al decir:

"El desempleo -dice el Artículo 172 de la Ley- es la situación en que se encuentran quienes, nudiendo y queriendo trabajar pierden su ocupación, sin causa a ellos imputable, o ven reducidas en una tercera parte o más sus jornadas ordinarias de trabajo, con la consiguiente pérdida o reducción de su retribución" (28).

Como podemos observar, esta definición es muy clara, pues nos señala que por desempleo debemos entender a la situación de pérdida de la ocupación, sin causa para el trabajador. En efecto, pues en el capítulo anterior al referirnos al empleo dijimos que era la utilización de la fuerza de trabajo en el proceso de producción; lógicamente, desempleo será la no utilización de la mano de obra disponible -

(28) Luis Arenas Egea-Agustín Jausás Martí. Tratado Práctico de Seguridad Social. Tomo I. Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1971, págs. 233 y 234.

en el proceso de producción, independientemente de las causas que lo originen.

Ahora bien, sigue diciendo el concepto: "o ven reducidas en una tercera parte o más sus jornadas ordinarias de trabajo, con la consiguiente pérdida o reducción de su retribución". También esto es cierto, ya que, aunque no queden totalmente despedidos o desocupados, sí ven mermado su ingreso y su jornada de trabajo, mismos que no le permitirán vivir con decoro. Aunque debemos decir, que para nosotros esta situación no sería desempleo.

Arenas Egea, nos brinda un análisis más claro de este concepto, cuando nos indica que el desempleo tiene dos grados: desempleo total y desempleo parcial, y nos señala:

"1. Desempleo total.

El desempleo será total cuando la relación laboral se extinga o suspenda creando en el trabajador la situación de cesación completa en la actividad laboral y la privación de sus rentas de trabajo"⁽²⁹⁾.

Aquí nos parece que se encuentra claramente la situación de desempleo, ya que hay una cesación laboral completa.

Así, sigue diciendo Arenas Egea:

"2. Desempleo parcial.

El desempleo será parcial cuando la jornada laboral o el número de días de trabajo experimenta la reducción de una tercera parte, como mínimo de las horas normales de trabajo, dentro del período establecido por las disposiciones legales vigentes o por el contrato de trabajo para el abono de las rentas de trabajo, siempre que se produzca la disminución proporcional de éstas"⁽³⁰⁾.

(29) Idem. pág. 234.

(30) Idem.

Ya en líneas anteriores anotábamos, que para nuestro modo de pensar, no podríamos en el caso de México, hablar de desempleo parcial, ya que si bien es cierto que en la situación del desempleo parcial a la que se refiere la legislación española y aplicada como ya dijimos al caso de México, el trabajador no viviría decorosamente, puesto que sí en la realidad y en las condiciones actuales la mayoría de los trabajadores con salarios mínimos viven marginados, no queremos imaginarnos como vivirían, en este tipo de situaciones. Ahora también es cierto que el empleador, aprovechándose de tales condiciones, probablemente tendría que pagar un salario inferior al mínimo, cosa que está prohibida por la propia Ley Federal del Trabajo vigente en México*.

Por otro lado, el salario que percibiría el trabajador sería computable por horas trabajadas o sería considerado, quizá, como trabajador a destajo, contemplados en nuestra legislación laboral.

El desempleo lo podemos encontrar de diferentes maneras, a saber:

a) Desempleo masivo o generalizado, que es cuando una fracción importante de la mano de obra disponible de un país se encuentra sin trabajo. Este tipo de desempleo aparece durante períodos de crisis, en este caso el trabajador corre peligro de permanecer inactivo por mucho tiempo.

b) Desempleo friccional, se observa el desequilibrio entre la oferta y la demanda de los trabajadores en profesiones o categorías de empleo determinadas, por modificaciones de orden técnico con la producción, o bien por fluctuaciones en la demanda de ciertos bienes y servicios. Este fenómeno es consecuencia de la transformación que experimenta la economía y que afecta a las diversas industrias durante un corto período.

(*) Véase Artículo 85 de la Ley Federal del Trabajo.

c) Desempleo estacional, este fenómeno consideramos que es el más común en nuestros días, aunque cabe la aclaración de que no es nuestra intención manifestar que los anteriores, sobre todo el segundo, no se han presentado en nuestro país. Decimos, este fenómeno es consecuencia de fluctuaciones estacionales de la demanda de ciertos artículos o servicios, o de que el proceso de producción en ciertas ramas de la economía está vinculada con las estaciones del año. Un ejemplo de este tipo de desempleo lo podemos observar en el medio rural, en la agricultura, por supuesto y en el medio urbano lo encontramos por mencionar algunas, en las industrias manufactureras de juguete, tiendas de autoservicio y grandes almacenes.

En términos generales, se puede hablar de tres tipos principales de desempleo. Tomando en consideración las causas que los originan y son las siguientes:

1. Es el resultado de la insuficiencia de la demanda global de bienes y servicios.
2. Es el resultado de la escasez de bienes de equipo o de otros recursos.
3. Es el resultado de la falta de concordancia entre la demanda de mano de obra para ciertos empleos particulares y el número de trabajadores, tanto calificados como disponibles para ejercer estos empleos.

Como se puede observar el desempleo es el resultado de la imposibilidad de utilizar la fuerza de trabajo en la producción, pero debemos señalar, que no nada más es por esta razón, también debemos tomar en cuenta que despedido es quei - que está en condiciones de trabajar, que busca un empleo debidamente remunerado y que por causas no imputables a él, no lo encuentra.

Decimos lo anterior, porque existen los desempleados voluntarios, aquellos que aunque estén en condiciones de traba-

jar no lo hacen, por ejemplo, aquel que hereda bienes que le permitan tener una vida sin privaciones y sí con lujos, o aquellos que se sacan la lotería o los huelguistas.

Hay quienes dicen que se puede hablar de un desempleo inicial y un desempleo terminal, y así al referirse al desempleo inicial dicen que es el lapso que transcurre antes de que una persona encuentre su primer empleo, esto es, que es el período entre la edad de trabajar y el momento en que se encuentra el primer empleo. En cuanto al segundo dicen: que desempleo terminal es el caso de los trabajadores que son despedidos, y que en forma muy difícil encontrarán un nuevo empleo, y que se equipara a la jubilación; es decir, es el período último en que se encuentra todo empleado, y que por su edad le será muy difícil volver a emplearse, bien sea que al cance su jubilación o simplemente que como ya decíamos por la edad le sea difícil o imposible encontrar un trabajo. General e independientemente de como se quiera analizar al desempleo, este se da por la insuficiencia en el desarrollo económico.

En México, este es un problema muy grave, ya que día a día la población en condiciones de trabajar crece a pasos agigantados, como consecuencia de una política de empleos mal llevada, como lo anotamos ya, en el capítulo precedente, pues decíamos entonces que de una persona en edad de jubilarse, se encuentran varias en espera de ocupar su lugar.

Además de una mala distribución de asentamientos humanos, pues es claro que existe una sobrepoblación en las grandes ciudades, y aquí estamos de acuerdo con José Daniel Labardini Heredia cuando dice:

"En realidad, el desempleo-subempleo urbano no es más que el desempleo rural trasladado a las grandes ciudades"⁽³¹⁾.

(31) José Daniel Labardini Heredia, Estudio Socio Jurídico del Desempleo a la Luz de la Teoría Integral. Tesis que para obtener el título de licenciado en Derecho presentó en el año de 1978 en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 75.

Esto es cierto, torando en cuenta que en México, se ha abandonado el desarrollo rural, pues no se ha fomentado la agricultura, aunque se habla de fomentos para el campo dentro de la política económica del país, esto es totalmente falso, pues se habla de créditos rurales, pero vemos que la inmigración de los campesinos a las grandes ciudades, es cada vez mayor.

No pretendemos manejar cifras, por considerar que podríamos equivocarnos y caer en contradicciones encunto a las cifras reales, pero consideramos que es menester proporcionar una tabla que contenga la relación actividad-trabajadores-desocupados de 1982 a 1986, y así tenemos:

Rama de Actividad	Trabajadores Desocupados de 1982 a 1986.
Construcción	950,000
Automotriz terminal	45,000
Autonartes y distribuidores	80,000
Comercio en todas sus ramas (grande, mediana y pequeña)	570,000
Servicios públicos y privados	850,000
Trabajo agrícola y agroindustrias	631,000
Textiles en todas sus ramas	46,000
Petróleo (eventuales y supresiones)	40,000
Electricidad (obras y eventuales)	20,000
Minería	10,000
Confección de ropa (talleres, costura a domicilio, etc.)	65,000
Productos metálicos (incluidos talleres)	60,000
Fundición, metalúrgia y laminación	60,000
Alimenticia (producción y distribución)	60,000

Transportes	20,000
Henequén	40,000
Madera (silvicultura)	30,000
Muebles	20,000
Talleres diversos (mecánico, eléctrica, soldadura, herrería, torno, etc.)	180,000
Aparatos eléctricos (T.V., so- nido, etc.)	35,000
Profesionistas (técnicos, maes- tros, trabajadores del arte, etc)	144,000
No especificados	<u>280,000</u>
Total desempleados:	4,236,000*

Este total de desocupados que tenían labores e ingresos normales en 1981 representan el 18% de la llamada población económicamente activa, entre ese núcleo se considera como activos "a 4 millones de jóvenes" que nunca han encontrado trabajo, a otros nueve millones que nunca han tenido ingresos permanentes ni siquiera por temporadas precisas y que viven de esfuerzos esporádicos y de actividades para su propio consumo, llamados subempleados.

Por consiguiente, la realidad en México nos indica que únicamente 4.3 millones de mexicanos trabajan realmente y producen la riqueza social y que sobre sus espaldas gravita una ínfima minoría de capitalistas públicos y privados, extranjeros y nacionales y una masa inmensa de desposeídos que representan a la gran mayoría de nuestro pueblo.

Juan Ortega Arenas en su artículo publicado en el número 233 del 10. de octubre de 1986 en la revista semanal independiente "Por esto", cuando dice:

(*) Datos proporcionados por las diversas Cámaras industriales, por el Gobierno e informaciones periodísticas en los últimos tres años y publicada en la revista Por Esto. número 233, 10. de octubre de 1986, Año V, Pág. 9

"Y ese parasitismo esta hoy día impulsado por la burguesía burocrática gobernante, liquidando empresas e impulsando a los trabajadores productivos al parasitismo, al propagar entre ellos que 'ganarían más sin trabajar' si depositan sus 'liquidaciones' en bancos de inversiones, ahorros, en bonos, aceptaciones, Cetes, pagarés y demás papeles que no valen ni en el que están impresos, por los cuales el gobierno paga 'reditos' de casi 100 por ciento, intereses usurarios a un extremo nunca visto en México, que aparentemente proporcionan recursos para vivir 'mejor' a los obreros liquidados, alejándolos de la producción e integrándolos al grupo de parásitos rentistas o 'inversionistas' que viven de la especulación y de papel dinero que muy pronto dejará de tener valor alguno y conducirá a la ruina al millón de 'ahorradores', inversionistas (?) y demás especuladores que ha creado el gobierno con su política"(32).

Nos parece que esto es cierto, pues consideramos que la política austera que lleva a cabo el país, está conduciendo día a día a un mayor desempleo y por consiguiente a una inestabilidad económica.

Ahora bien, como dicen algunos, al empleado le gusta saberse indispensable en su trabajo, por ende realiza o trata de realizarlo lo mejor posible, pero qué pasa cuando éste se ve despedido o desempleado, ve afectado su ego, afectando o destruyendo su propia confianza. Esta es una de las consecuencias que sufre todo desempleado, sobre todo la pérdida de confianza en sí mismo.

También dicen otros que el desempleo puede y afecta las relaciones familiares y es verdad, pues vemos que cuando el padre de familia se encuentra desempleado, en un período

(32) Juan Ortega Arenas. Coordinador Nacional de Unidad Obrera Independiente. "El Desempleo: Desastre Nacional". Por Esto. Miércoles 1 de octubre de 1986. Año V. Núm. 233 pág. 9.

por demás prolongado, llegará el momento en que la mujer tenga que buscar una fuente de ingresos con jornadas bajas y remuneración baja por supuesto. Así, la situación del padre - puede cambiar a los ojos de los hijos y la esposa; reprochando ésta que los esfuerzos no han sido los suficientes para solucionar su problema. También puede ser que el padre quiera reforzar su autoridad, asumiendo una posición severa ante sus hijos. Puede también agravarse esta situación si se llega a pedir dinero prestado a los parientes. Además de prolongarse la desocupación, tendrían los hijos que abandonar los estudios en busca de empleo para ayudar al ingreso familiar.

Podemos observar que los efectos destructivos para un desempleado son mayores cuando se tiene una familia.

Este tipo de situaciones es muy común en nuestros días por la situación tan crítica por la que atraviesa nuestra economía y nos atreveríamos a afirmar, que será muy difícil de salvar, por las perspectivas que se presentan en el país y en tanto el Gobierno, prosiga con su política económica mal llevada.

Desde luego, podrá haber buena disposición, sobre todo en materia de empleo, pero es cierto, que con buenos propósitos no se saca a un país de la crisis económica. Se deben tener en cuenta los esfuerzos de los trabajadores para salir adelante, pero también se debe de corresponder a esa confianza, llevando a cabo políticas económicas adecuadas.

En otro orden de ideas, deberes tener en cuenta que el desempleo no se presenta de una manera uniforme en todas las regiones, ni tampoco abarca a todas las personas, ya que no solamente los obreros marginales pueden perder su trabajo. Técnicamente, se habla de trabajador marginal para referirse a aquel cuya eficiencia o valor de su producción no garantiza que se le conceda trabajo a los jornales vigentes.

Tomando en cuenta esta última idea, todo aquel que se en cuentra desocupado será un trabajador marginal, cosa completamente falsa, pues no todo obrero o trabajador desempleado, es siempre el menos eficiente o un trabajador inferior.

En síntesis, podemos decir, que el desempleo es el problema más grave que puede sufrir un país, es la causa más importante que puede romper su estabilidad económica. Además, de que rompe la estabilidad del núcleo familiar, es decir, es un problema que afecta en todos aspectos, tanto económico, po lítico como social.

Por ende es preciso que se lleven a cabo políticas económicamente idóneas para lograr erradicar si no totalmente, sí en una gran mayoría al desempleo.

Hay quien recomienda la organización gratuita del servi cio de colocación por parte del sector público. Esto en la in teligencia de que es el Gobierno Federal, el más interesado en que se disminuya el desempleo.

Se sugiere la creación de "Becas de Capacitación para Trabajadores Desocupados" y que se otorguen a quienes reúnan los siguientes requisitos;

- a) Ser desempleado.
- b) No tener ingreso económico.
- c) Saber leer y escribir.
- d) Saber realizar las cuatro operaciones aritméticas básicas.

Medida por demás plausible porque de alguna manera mengua la situación de menoscabo en que se encuentran las personas desocupadas; pues a estas personas beneficiadas con las becas se les otorga por el sólo hecho de acudir a capacitarse, el importe del salario mínimo vigente.

III.2.- Breves reflexiones sobre Subempleo.

Hemos visto hasta ahora los problemas de empleo y desempleo, pero creemos que otro de los fenómenos que se ha ido agudizando en el país, es el subempleo.

Fenómeno hasta ahora, al igual que empleo y desempleo, no definido claramente, por lo que no podría brindarse un concepto claro y bien delineado de lo que esta figura representa, pero si podríamos analizar algunas cuestiones o "conceptos" que se han dado sobre este tema tan ambiguo.

Así tenemos que algunos se refieren al subempleo cuando dicen que se trata de una causa ajena a la voluntad del trabajador, por la cual se ve obligado a cumplir una jornada inferior, y a veces hasta más baja por unidad horario, que el logrado por quien se desempeña durante una jornada completa de trabajo.

Otros afirman que el subempleo es la falta de producción o inadecuada producción como consecuencia de la insuficiente ocupación de la mano de obra.

Se habla también de que se origina en ciudades donde la población activa excede a las disponibilidades de empleo.

Aquí no estamos de acuerdo porque se utiliza el termino "exceso de población activa", y si recordamos, se habla de población activa cuando esta produce riqueza dentro de cualquier economía y debemos establecer que el subempleo es una actividad o empresa en donde su índice productivo es nulo o insuficiente. Por tanto, no estamos de acuerdo en esto último, cuando se refiere a población activa.

Los economistas se refieren al subempleo diciendo que aparece cuando los rendimientos decrecientes que surgen al ir incorporando el factor variable (población) al factor fijo -

(medios de producción) alcanzan su nivel más reducido que se estima puede ser igual o cercano a cero.

Se dice también que el subempleo no es otra cosa que el desempleo o desocupación disfrazada.

Francis Netter, al referirse al subempleo nos dice: "El subempleo, se produce cuando el uso efectivo de los recursos de trabajo es inferior a las posibilidades de trabajo que la mano de obra disponible estaría deseosa y capaz de proporcionar normalmente. Se presenta como un empleo de tiempo parcial..."⁽³³⁾.

Como podemos apreciar, todos los conceptos analizados nos conducen a una sola idea, sobre el subempleo, que no es otra cosa que la baja producción por la mala utilización de la mano de obra o exceso de ella. Además de la insuficiencia de fuentes de trabajo.

Se dice, por otro lado que el subempleo puede confundirse con el trabajo autónomo, situación que nos parece hasta cierto punto acertada, ya que el trabajador autónomo realiza en forma no subordinada su labor, aunque exista o medie un contrato para efectuarlo.

Hay quien dice que no necesariamente debe mediar un contrato de trabajo y que éste se realice en forma no subordinada. Aquí no estamos de acuerdo, ya que para la realización de su actividad, el trabajador autónomo requerirá siempre que contraten sus servicios, ya que de no ser así, estaría parado por tiempo indefinido. Por cuanto hace a la no subordinación, estamos de acuerdo, ya que el lo podrá desempeñar en el momento y tiempo que el considere.

(33) Francis Netter. "La Seguridad Social y sus Principios. Colección Salud y Seguridad Social. Serie Manuales Básicos y Estudios. Instituto Mexicano del Seguro Social. México, 1982, pág. 142.

Pero decíamos que el trabajador autónomo puede ser considerado como una especie de subempleado, ya que la actividad que realice puede no ser tan productiva, y así, puede obtener ingresos inferiores y laborar un mayor tiempo.

En nuestros días, ya lo anotábamos con anterioridad, el subempleo es un problema que se ha agudizado en el país y sobre todo en las grandes ciudades en donde la concentración de población es desenfrenada. Pues vemos, en el caso de nuestra capital, que día a día llegan habitantes del medio rural en busca de "mejores" oportunidades para poder subsistir, cosa que es muy difícil de lograr, en primer término por la falta de capacitación para el desempeño de algún empleo, además de la escasez de fuentes de trabajo.

Generalmente, es la población rural la que se puede observar subempleada en las grandes ciudades, pues se ve obligada a aceptar un empleo o actividad con salario inferior al establecido y sí con jornadas elevadas.

Ya apuntábamos también, que el subempleo puede y debe tomarse como desempleo disfrazado, pues un tipo de desempleo cubierto con una supuesta ocupación, que de hecho no llega a hacer una ocupación real, ya que puede tener una jornada larga y poco salario, jornada y salarios cortos, además de no ser productivos.

Aquí podemos observar que la llamada explotación del hombre por el hombre, de la que ya hablabamos en el primer capítulo de este trabajo, seguirá presentándose con mayor fuerza en el mundo entero, no solamente en los países subdesarrollados.

Ahora consideramos que el subempleo debe combatirse al igual que el desempleo, con una política bien planeada tratándose de capacitar a las personas que se encuentran -

sin ninguna actividad remunerada, creándose bolsas de capacitación y trabajo, sobre todo para estar en condiciones de manejar números reales sobre desocupados y poder establecer en qué actividad hay mayor demanda y qué tipo de trabajadores se requieren y se tienen a disposición.

III.3.- Referencias Especiales al Sector Informal de la Economía.

Hasta ahora hemos hablado del llamado sector formal de la economía, que ha recibido dicho nombre porque concentra las actividades organizadas, que incluye por el lado de la demanda de mano de obra, a las plazas ocupacionales disponibles en las empresas organizadas y en los servicios personales requeridos por los estratos de mayores ingresos. Ahora bien por el lado de la oferta, tenemos que comprende a las personas más calificadas o con mayor experiencia dentro de cada categoría profesional.

Peró consideramos necesario en el presente trabajo, referirnos a ese sector que pocos toman en cuenta, que es consecuencia del fenómeno llamado desempleo y que no es otro que el sector informal de la economía.

Comenzaremos por decir que se le da el nombre de sector informal porque es el sector en donde están comprendidos los ocupados que por lo general no ejercen su actividad en las empresas organizadas y constituye el resultado visible del excedente relativo de fuerza de trabajo. Dentro de este sector quedarían comprendidos la mayor parte de los trabajadores por cuenta propia, el servicio doméstico y los ocupados en empresas pequeñas no formalmente organizadas, es decir, los dueños y empleados de esas empresas pequeñas.

Para algunos este sector es considerado como el último eslabón en la jerarquización de la actividad económica y dentro de un mercado de trabajo formal estratificado.

Así por ejemplo, dentro de este sector tenemos a los propietarios y empleados de un estanquillo de dulces, o un peluquero de una colonia proletaria o aquel vendedor de chicles, el lanzallamas, etc., por citar algunos.

Pero podríamos mencionar que este sector desafortunadamente ha ido creciendo día a día, en virtud de la migración de la población rural-urbana, quienes no encuentran otra alternativa que autocrearse empleos de bajos niveles de productividad, toda vez que padecen el desplazamiento del sector formal organizado, por la falta de fuentes de trabajo.

Como ya lo anotamos, siendo el excedente relativo de fuerza de trabajo, una característica de este sector sería el ingreso fácil a éste, debido al bajo o nulo nivel tecnológico y de estructura del mercado. Cabe señalar que en este sector no existe la diferencia entre propietarios de capital y del trabajo.

La identificación de la población ocupada en el sector informal no es nada fácil, por lo que se hace necesario recurrir a indicadores indirectos. Tomando en consideración los efectos de una evaluación cuantitativa puede definirse al sector informal, como al conjunto de personas ocupadas en el servicio doméstico, los trabajadores ocasionales, los trabajadores por cuenta propia, los patrones, empleados, obreros y trabajadores familiares ocupados en empresas que no excedan de cuatro personas.

El sector informal se caracteriza por lo siguiente:

1. Su magnitud relativa, esto es que en el sector se ocupa un alto porcentaje de la fuerza de trabajo urbana.

En efecto, vemos a diario que como consecuencia de la falta de fuentes de trabajo este sector se va incrementando, sobre todo por la gran concentración de recursos humanos en las grandes ciudades.

2. Como ya lo mencionamos, el hecho de que el sector informal constituya el último eslabón de la economía urbana, ocasionando que en el mismo se concentren los grupos de población más afectados por la pobreza extrema.

Indudablemente esto es cierto ya que podemos observar a personas de muy bajos recursos, atreviéndonos a afirmar, que generalmente son personas que han emigrado de las zonas rurales, los que podemos apreciar en este sector, aunque no quiere decir que del medio o población urbana no se puedan incluir, porque de hecho también los hay en una proporción considerable como se señala en la primera característica.

3. Dado que la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal no está comprendida en alguno de los estratos pertenecientes al sector organizado del mercado de trabajo, queda fuera del alcance de la mayor parte de las políticas de ingreso y de protección que se manejan.

Creemos necesario que este sector también debe ser tomado en cuenta dentro de cualquier política tendiente a aliviar la precaria situación de los desprotegidos o desocupados.

También caracterizan a este sector, la escasa organización y el uso de tecnologías simples.

Por otro lado, podemos observar que el trabajo de la mujer es de suma relevancia dentro de este sector, además del trabajo de jóvenes y personas en edad avanzada, pues los primeros se emplean bien en el servicio doméstico, bien en empresas pequeñas. En tanto que los segundos, es decir, las personas en edad avanzada, trabajan por cuenta propia.

Señalamos en líneas anteriores, que el sector informal comprende a una vasta población o fuerza de trabajo que no puede ser utilizada y que en tal situación se ve obligada a buscar algún ingreso para poder subsistir, además de que dicha población es la proveniente de zonas rurales o ciudades del interior y los ingresos en este sector son sumamente inferiores a los del sector formal.

Cabe señalar que las actividades que concentra el sector informal son la industria manufacturera, comercio y servicios personales.

No debemos olvidar que el sector informal es producto del mismo proceso de crecimiento de las actividades modernas, es decir, por el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, escasez de oportunidades en el campo y elevado ritmo de incorporación de progreso técnico en las actividades modernas; y por ende el excedente de mano de obra da origen a este nuevo sector.

Por otra parte, los migrantes hacia los centros urbanos, se ven atraídos por las "mejores" posibilidades de encontrar un trabajo más "estable" y "mejor" remunerado, debido a las condiciones precarias del mercado de trabajo rural, no teniendo más alternativa que emplearse en el sector informal a bajos niveles de remuneración y en actividades escasamente productivas.

De lo anterior y dado que en cualquier política de empleo no se incluye al sector informal, consideramos que es fundamental el diseño o planeación de políticas específicas para este sector.

La necesidad de establecer dichas políticas podría decirse que se desprenden de las siguientes tres razones, que para algunos se justifican, ya que el sector informal debe estar comprendido y de hecho es que forma parte de la economía urbana.

La primera razón, es porque dentro del sector informal está comprendido un alto porcentaje de la fuerza de trabajo urbana, y esto lo coloca como uno de los sectores importantes desde el punto de vista del empleo.

La segunda es en función de las actividades que constituyen el sector y de las personas que en él se ocupan, ya que cuenta con una alta concentración de los grupos de población más afectados por la pobreza extrema.

La tercera es porque lamentablemente la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal queda fuera del alcance de la mayoría de las políticas de ingreso y de protección que se llevan a cabo. A este respecto deberían de formularse políticas específicas para este sector.

Cualquier intento por mejorar los ingresos de los ocupados en el sector informal debe incluirse en un plan de desarrollo que contemple medidas adecuadas y dirigidas a los demás sectores.

Ya decíamos que el problema principal que aqueja a los ocupados en el sector informal es su bajo nivel de ingresos, ya que una pequeña proporción de ellos reciben remuneraciones

en forma de sueldos fijos y por lo tanto se observa una imposibilidad de utilizar una política de salarios.

Cabe señalar que algunos recomiendan que las medidas tendientes a lograr el aumento de la productividad y el ingreso total del sector informal, se pueden agrupar en dos conjuntos específicos, a saber: las destinadas a aumentar su eficiencia económica y las destinadas a aumentar su producción.

Es definitivo que el sector informal no encuentre competitividad en relación con el sector formal, ya que es claro que no alcanza el mínimo de productividad en su actividad, no obstante contar con un número tal vez superior o por qué no decirlo muy superior, en cuanto al número de fuerza productiva o de trabajo se refiere.

También es cierto que como ya lo apuntábamos, no se incluye este sector en las políticas de empleo y por lo tanto para la mayoría pasa inadvertido, aunque como ya vimos, al igual que las figuras subempleo o desempleo, que a fin de cuentas resultaría que estamos hablando del mismo tema, es de suma importancia ya que es por ello, entre otras causas, que el país no alcanza una superación en su desarrollo.

CAPITULO IV

EL SEGURO DE DESEMPLEO

IV.1.- Aspectos Generales sobre el Seguro de Desempleo.

IV.2.- Algunas Modalidades de Seguros de Desempleo.

IV.3.- Características Básicas.

CAPITULO IV

EL SEGURO DE DESEMPLEO

IV.1.- Aspectos Generales sobre el Seguro de Desempleo.

Hasta este momento, hemos visto los problemas tan graves a que puede enfrentarse toda economía, es decir, desempleo y subempleo, así como la figura que puede aliviar esos problemas: empleo.

Pero hemos considerado que es necesario hablar de otra figura que aunque no soluciona totalmente los problemas de desempleo-subempleo, de alguna manera mengua la situación tan precaria a que se enfrenta el desempleado o subocupado, figura ésta que es el tema del presente trabajo: el seguro de desempleo.

Cierto es que hablar del seguro de desempleo no es cosa fácil, sobre todo en estos momentos de crisis por los que atraviesa el país, pero también lo es, que hay tal cantidad de desocupados y falta de inversión y capacitación en el ámbito económico que se hace necesaria la implantación de un seguro de desempleo.

Antes de adentrarnos al tema, creemos necesario hablar del cómo surge esta figura y en qué condiciones, amén de cómo ha ido evolucionando y cómo ha sido aceptada en aquellos países, quienes cuentan ya dentro de su legislación con el seguro de desempleo.

Así, encontramos que el primer antecedente surgió en Europa cuando se implanta la Ley Nacional del Seguro Obl

gatorio de Desempleo, que fue aprobada en la Gran Bretaña en el año de 1911. En este seguro se establece la obligación de aportar las cuotas para el seguro, a los trabajadores, patrones y Estado, considerando a estos como los integrantes fundamentales de una sociedad. Este sistema fue ampliándose progresivamente hasta quedar integrado al Seguro Nacional en el año de 1946.

El ejemplo británico fue seguido poco a poco por otros países quienes bajo otras condiciones adoptaron el Seguro Obligatorio de Desempleo, a partir de 1919, tal es el caso de Italia, Austria, Rusia, Polonia, Bulgaria, Alemania y Yugoslavia, por citar a algunos.

También se crean algunos regímenes de asistencia de cesantía, como consecuencia de la crisis durante los años 1930-1933, quedando derogados algunos de ellos al superarse la crisis que les dio origen.

Posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, el desempleo tomó nuevo impulso dentro de las proyecciones de la política de seguridad social, siendo menester que en algunos países se implantaran subsidios estatales a fin de proporcionar asistencia a los desocupados. No obstante, estos no dieron el resultado esperado, ya que no satisfacían las necesidades de los trabajadores "sin empleo".

En el Continente Americano, la Ley Federal de Seguridad Social aprobada por el Gobierno de los Estados Unidos, el 14 de agosto de 1935, adoptó disposiciones básicas relativas al seguro de desempleo, siendo implantado posteriormente en

cada uno de los estados.

Después de algunas dificultades políticas, Canadá adoptó la cobertura de este riesgo, implantándolo en el año de 1941.

Entre los países latinoamericanos, el seguro de desempleo no ha tenido gran aceptación, ya que sólo dos países han legislado sobre la materia, a saber: Chile y Uruguay. Sin embargo, Argentina tiene un sistema especial de seguro de desempleo para trabajadores de la construcción. El Ecuador, por su parte, reconoce dentro del régimen del seguro social a los asegurados de la industria, el comercio y el estado, el pago de un beneficio de desempleo consiste en una suma global.

En México, no es sino hasta los años de 1930, en los que la depresión mundial obliga al país a iniciar el proceso de industrialización con la implantación de la industria de sustituciones, iniciándose con la manufactura ligera de productos de consumo. La segunda guerra mundial obliga al país a formalizar el proceso de la industria de sustituciones. Sin olvidar que este hecho se debe a los logros alcanzados por la reforma agraria, precisamente a partir de 1930, con la dotación de los ejidos, dando mayor confianza al sector rural, elevando la producción de bienes primarios de consumo para la alimentación humana, así como el poder de compra de la población rural.

Asimismo, se comienza a dar la explosión demográfica, que hoy en día ha dado como resultado el que México cuente con un índice poblacional muy elevado.

Ya anotábamos en el primer capítulo que es en los años 40 cuando se inician los programas de seguridad social, disminuyendo con ello la mortalidad en el país, provocando un rápido crecimiento de la población.

La necesidad de cubrir la cesación involuntaria en el trabajo en nuestro país, se ha manifestado en las legislaciones de los distintos estados y la federación.

Así por ejemplo, en la Ley Sustantiva del Trabajo publicada en la Ciudad de Córdoba el 14 de enero de 1918, al referirse a las atribuciones del Departamento del Trabajo, hablaba de fomentar el establecimiento de Cajas de Ahorro, Seguros Populares, de Invalidez, de Vida y de Cesación Involuntaria en el Trabajo, entre otros.

En el Código de Trabajo de Felipe Carrillo Puerto, promulgado el 16 de diciembre de 1918, hay antecedentes de seguros de desempleo, dentro de su artículo 124, ya que al referirse a las atribuciones de la bolsa de trabajo, manifiesta que entre otras, se deberá fomentar el establecimiento y organización de cajas de ahorro, seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y otros con fines análogos.

Al igual que las legislaciones anteriores, los estados de Sonora, Ley de Trabajo y Previsión Social del 12 de

abril de 1919; Colima, Ley del Trabajo del 21 de noviembre de 1925; Yucatán, Código de Trabajo de Alvaro Torres Díaz, del 14 de octubre de 1926; Aguascalientes, Ley del Trabajo del 6 de marzo de 1928, se hablaba de la creación de cajas de ahorros de cesación involuntaria de trabajo.

Aderás, dentro del Distrito Federal, también en esa época se comenzó a legislar en materia de seguro de desempleo. Así en el dictámen que rindieron las comisiones de trabajo y previsión social a la Cámara de Diputados, relativo al proyecto de Sociedades Mutualistas y Sindicatos el 20 de noviembre de 1919, al referirse al capítulo de los Sindicatos de Obreros y Patrones, se decía que una de sus obligaciones era auxiliar a los asociados en las cantidades que prevengan los esttutos en caso de enfermedad, invalidez o falta de trabajo.

También en el Proyecto de Ley Orgánica que reglamenta el Derecho de Huelga y Paros en su exposición de motivos, establecía la necesidad de crear el Instituto Nacional de Seguros Sociales y dentro de él, contemplar el seguro forzoso contra el paro involuntario, fundamentándose en la falta de espíritu de ahorro de nuestra clase trabajadora y las enseñanzas y ejemplos que han dado otras naciones al establecer el seguro.

En el Proyecto de Capítulo sobre el Seguro Social del 5 de noviembre de 1938, se establecía que el seguro social obligatorio comprendía, la falta involuntaria de trabajo como riesgo no profesional y sujeto de seguro.

Es hasta el período de Emilio Portes Gil, como Presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos, que en la Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución, del 31 de agosto de 1929, cuando se establece principalmente en el artículo 123 inciso 2º, que se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, comprendiendo dentro de sus seguros el de cesación involuntaria.

Desafortunadamente es en la exposición de motivos del proyecto de Ley del Seguro Social del 26 de marzo de 1938, propuesta por el General Lázaro Cárdenas, cuando se habla por última vez del seguro de desempleo, pues en su punto 17 se refiere a la necesidad del establecimiento del seguro para el caso de desocupación involuntaria y en el proyecto de ley se establecen las medidas contra la desocupación, prestaciones específicas, agencia de colocaciones, etc.

Como lo apuntábamos, esta es la última vez que aparece dentro de la legislación el seguro de desempleo, visto como la cesación involuntaria en el trabajo. Inclusive, la Ley del Seguro Social de 1943, deja a un lado esta prestación, pues dentro de su articulado no lo contempla. Sin embargo, México ha participado en diferentes asambleas y conferencias de la Organización Internacional del Trabajo en donde se ha tratado este tema del seguro o protección del desempleo.

Cabe señalar que la fracción XXIX de nuestra carta fundamental establece claramente como de utilidad pública la cesación involuntaria del trabajo, que podría interpretarse

para la regulación y aplicación del Seguro de Desempleo, pero puede observarse que no obstante ser una necesidad imperiosa, se ha dejado a un lado la creación y aplicación del seguro de desempleo e inclusive hoy en día, las autoridades utilizan los medios de comunicación para formentar la figura que vimos en el último inciso del capítulo precedente, el del sector informal y que como ya lo habíamos señalado, es un desempleo disfrazado al manifestar "empléate a fondo, empléate tu mismo".

Esto nos demuestra la falta de capacidad del gobierno para la creación de nuevos empleos, aunque se diga que hay mayores oportunidades y que las habrá en un futuro, comprobamos día a día que desafortunadamente esto es falso.

Por tanto, se hace necesario la implantación de un seguro de desempleo, que si bien es cierto podría ocasionar un obstáculo para el desarrollo, también lo es que bien planeado aliviaría un poco la precaria situación a que se enfrenta ese núcleo de la población que se encuentra parada, que por cierto, y desafortunadamente para el país es una gran mayoría.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

IV.2.- Algunas modalidades de Seguros de Desempleo.

Creímos oportuno no pasar por alto un breve análisis de algunos seguros de desempleo vigentes en la actualidad o por lo menos, aquellos que se han venido aplicando en los países que cuentan con legislación en esa materia, ya que podrá servirnos como experiencia y de alguna manera tomar la pauta de aplicación para el caso concreto de México.

Si bien es cierto que la mayoría de los países que cuentan con este tipo de legislación son desarrollados, también lo es que existe en países en vías de desarrollo como ya lo apuntábamos en el primer inciso del capítulo que nos ocupa.

Ahora bien, consideramos necesario aclarar que no vamos ahondar mucho sobre este tema, pues lo que pretendemos es tomar los puntos que creemos podrán servirnos de alguna manera, y formar un criterio sobre este tema, que para muchos quizá, sea incoherente pensar en su aplicación algún día, pero que para nosotros es de suma necesidad, sobre todo para la clase tan pero tan marginada del país.

Es importante tener en cuenta que no se puede pensar en un seguro de desempleo sin la organización de un servicio nacional de empleo, para estar en condiciones de proporcionar a los trabajadores una ocupación compatible con su capacidad y asegurar de esta manera su participación activa en los procesos de producción y en las relaciones de consumo.

Ya hablabamos de una bolsa de trabajo, misma que deberá estar vinculada con el servicio de empleo, pues ésta permitirá una información más clara del problema, lo que servirá para un mejor planteamiento y organización del mercado de trabajo, en atención a los programas de desarrollo económico y las necesidades reales en cada sector de la producción y en distintas áreas regionales, esto es, que el servicio nacional de empleo no debe limitarse al registro de la demanda y oferta de trabajo, sino constituir un organismo de orientación sistemática de la política de empleo.

Por último diremos que si bien el seguro de desempleo es un factor importante para resolver las necesidades de subsistencia del trabajador desocupado, también lo es que desde ningún punto de vista se le considera una solución total. Además de que no sería lógico implantar un seguro de desempleo si no se dispone en forma simultánea con un servicio de empleo bien organizado y que actúe en todo el territorio nacional, y en caso contrario, el seguro de desempleo correrá el peligro de constituir el sostén legal de un sistema que no sólo atenta contra la economía del país, sino que involucra graves consecuencias morales y sociales.

Paseemos ahora al análisis de algunos Seguros de Desempleo:

A) Seguro de Desempleo Español.

Dentro de la legislación laboral española, por Ley número 61 de fecha 22 de julio de 1961, nace a la luz ju-

rídica el Seguro Nacional de Desempleo. Dicho seguro se crea en beneficio de aquellos que pudiendo y queriendo trabajar pierden su ocupación, pero sin cubrir a quienes cesan voluntariamente su empleo o quienes son despedidos por causa imputable a ellos.

El fin de este seguro consiste en suplir la pérdida del salario motivada por el desempleo y facilitar la ayuda para lograr un nuevo puesto o trabajo. En este seguro se comprenden las situaciones tanto por paro total como paro parcial, entendiéndose a este último como la reducción, bien de la jornada normal o del número de días laborables, siempre que equivalga como mínimo a la tercera parte de las horas normales de trabajo de un período determinado.

En este seguro de desempleo se encuentran incluidos los trabajadores por cuenta ajena afiliados a los seguros sociales unificados, salvo las excepciones siguientes: los trabajadores a domicilio no incluidos en el régimen general; los trabajadores eventuales en actividades agropecuarias, los trabajadores de temporada; los de la industria pesquera retribuidos "a la parte" y los de empresas financiadas a cargo de los presupuestos del Estado en forma total y los organismos públicos.

Los requisitos para tener derecho a la prestación son: que el trabajador se haya inscrito en la respectiva oficina de colocación, que tenga una antigüedad de seis meses dentro de los dieciocho meses anteriores al caso, y que haya formalizado

zado su solicitud oportunamente y hayan transcurrido cuatro días desde la fecha de cesación del empleo. Ahora bien, los beneficiarios del seguro tienen derecho a percibir durante un plazo máximo de seis meses el 75% del salario medio, de las asignaciones familiares y de las gratificaciones.

En el supuesto que la oficina de colocación ofrezca al trabajador una ocupación en lugar distinto al de su domicilio y lo acepte, el trabajador tendrá derecho al importe de los gastos que se hagan por el desplazamiento, dándosele de baja en ese momento en la percepción del subsidio.

Las prestaciones de este seguro son compatibles con la percepción de las indemnizaciones que pudieran corresponderle al trabajador como consecuencia del despido. Existe la posibilidad de que el Consejo de Ministros pueda ampliar el período de seis meses, que se prevé en el seguro, para la percepción del subsidio, y será cuando se produzca una situación de desempleo cuya gravedad hiciese aconsejable esta medida excepcional.

Las causas que originan la pérdida del beneficio son las siguientes:

- a) por vencimiento del plazo de seis meses;
- b) por rehusarse el trabajador a prestar servicios adecuados a su condición;
- c) por obtención de alguna ocupación retribuida no eventual;
- d) por negativa infundada a la promoción, reeducación o readaptación profesional dispuestos por la autoridad competente;

- e) por tener 65 años de edad y cumplidas las condiciones para percibir las prestaciones del seguro de vejez e invalidez;
- f) por traslado de residencia al extranjero, y
- g) por incumplimiento de las obligaciones que incumben al asegurado.

Cabe aclarar que la ocupación eventual de los beneficiarios durante la vigencia de las percepciones del seguro de desempleo, interrumpe el derecho a percibir las prestaciones, pero ese tiempo que dura la ocupación eventual, no se computa en el plazo máximo previsto.

Ahora bien, para poder disfrutar o gozar otro período de pago de subsidios del seguro de desempleo, debe transcurrir un término de doce meses desde el que se hizo efectiva la última prestación. Desde luego, este plazo puede ser reducido por el Consejo de Ministros en caso de producirse situaciones excepcionales de nudo.

En cuanto al financiamiento del seguro de desempleo es el de reparto con un fondo de reserva para atender las contingencias previsibles como ordinarias. Las cuotas que deben satisfacer el empleador y el trabajador se exigen sobre igual base salarial que los seguros sociales unificados, según el porcentaje que fije el gobierno, pero la cuota del trabajador debe ser la cuarta parte de la del patrón. El estado contribuye con la cantidad que se establezca, de acuerdo a los resultados económicos del seguro y las posibilidades de lo recaudado por las contribu-

buciones, sin que en ningún caso deba ser inferior a la cuota del trabajador. La recaudación será en la misma forma que en los demás seguros.

El organismo para administrar el seguro de desempleo es el Instituto Nacional de Previsión, con separación de patrimonios, contabilidad y responsabilidad respecto de las demás ramas de los seguros sociales. Sin embargo, el instituto ha delegado en las empresas el mayor número de funciones posibles, va que incluso el pago de las prestaciones en los casos de paro parcial cuando los trabajadores conserven el vínculo laboral con dichas empresas.

Del análisis del seguro de desempleo español, debemos mencionar que nos parece acertado el término de seis meses que le concede al trabajador parado o beneficiario del seguro, pero lo que no nos parece acertado, como ya lo mencionábamos anteriormente, es que se prevé el paro parcial que desde luego no sería posible, ya que o se está desempleado totalmente o no se está. El paro parcial puede ser voluntario y en ese caso se estaría en contravención con la esencia misma del seguro de desempleo que se propone.

Otro aspecto que nos parece plausible es el de la prórroga para seguir gozando de los beneficios del seguro de desempleo, cuando se dice que puede ampliarse hasta seis meses más, claro como caso excepcional.

Respecto a esto, ya decíamos, es necesario que se creen mayores oportunidades de empleo, pues sin esto, el seguro de desempleo en lugar de ser una medida de auxilio sería una

carga más y la intención con dicho seguro es de beneficiar y no perjudicar la economía de un país.

B) Seguro de Desempleo en los Estados Unidos.

En Estados Unidos de América el seguro de desempleo proporciona a los trabajadores desocupados un ingreso semanal durante un período limitado, destinado a compensar en parte la pérdida de salarios.

El primer antecedente de este seguro aparece en el año de 1932 cuando es aprobada una ley sobre la materia en el estado de Wisconsin, haciéndose el primer pago por este concepto en el año de 1936.

Es cuando en la Ley de Seguridad Social de 1935 se incluyen incentivos en materia de crédito impositivo, por lo que todos los estados aprueban leyes de seguro de desempleo. Para 1939 la mayoría de los estados realizaban pagos por este concepto, pero realmente la historia de este seguro, se retrotrae a un proyecto presentado en 1831 por un sindicato gráfico de Nueva York.

El programa de seguro de desempleo en los Estados Unidos, es una empresa coordinada, es decir federal y estatal. El Departamento de Trabajo es el encargado de dictar normas generales para el funcionamiento del programa y garantizar los fondos federales a los estados para que puedan afrontar los costos de aplicación. Cada estado participa por medio de su agencia de seguridad en el empleo, la cual paga a los desocupados con sumas provenientes del fondo del seguro estatal de desempleo.

El programa funciona pues, tanto bajo la jurisdicción de las leyes federales como de las estatales. Así la ley federal comprende a los empleadores del comercio y la industria, que tengan cuatro o más dependientes por lo menos un día en cada una de veinte semanas seguidas comprendidas en un año calendario. Las firmas más pequeñas se encuentran comprendidas en un buen número de leyes estatales.

Además, existen programas especiales financiados con fondos federales que acuerdan beneficios a exempleados públicos y a trabajadores federales desempleados.

Ahora bien, entre los trabajadores no amparados por las leyes federales y por la mayoría de las estatales se encuentran los del servicio doméstico y los empleados en gobiernos estatales y locales y en instituciones no lucrativas.

Es menester comentar que las oficinas locales de seguro de desempleo han prestado ayuda financiera en casos de desocupación motivados por desastres tales como inundaciones o huracanes a personas no comprendidas en los programas estatales en vigencia.

Por otro lado, el objetivo fundamental del seguro es proporcionar al trabajador sin ocupación, por lo menos el 50% de sus salarios semanales normales. Sin embargo, cada estado especifica por ley el tope máximo de la suma que cualquier solicitante puede retirar semanalmente.

La suma exacta que recibirá un solicitante y el tiempo que continuará recibéndola es reglamentada por leyes estatales, por lo general, se determina aplicando una fórmula a los in

El programa funciona pues, tanto bajo la jurisdicción de las leyes federales como de las estatales. Así la ley federal comprende a los empleadores del comercio y la industria, que tengan cuatro o más dependientes por lo menos un día en cada una de veinte semanas seguidas comprendidas en un año calendario. Las firmas más pequeñas se encuentran comprendidas en un buen número de leyes estatales.

Además, existen programas especiales financiados con fondos federales que acuerdan beneficios a exempleados públicos y a trabajadores federales desempleados.

Ahora bien, entre los trabajadores no anparados por las leyes federales y por la mayoría de las estatales se encuentran los del servicio doméstico y los empleados en gobiernos estatales y locales y en instituciones no lucrativas.

Es menester comentar que las oficinas locales de seguro de desempleo han prestado ayuda financiera en casos de desocupación motivados por desastres tales como inundaciones o huracanes a personas no comprendidas en los programas estatales en vigencia.

Por otro lado, el objetivo fundamental del seguro es proporcionar al trabajador sin ocupación, por lo menos el 50% de sus salarios semanales normales. Sin embargo, cada estado especifica por ley el tope máximo de la suma que cualquier solicitante puede retirar semanalmente.

La suma exacta que percibirá un solicitante y el tiempo que continuará recibíendola es reglamentada por leyes estatales, por lo general, se determina aplicando una fórmula a los in

Cabe señalar que cualquier persona que se sienta privada injustamente de los beneficios del seguro de desempleo tiene derecho a una audiencia ante un tribunal imparcial, esto significa que los hechos serán reexaminados y que se considerarán nuevas evidencias, además de contar con una o más instancias de apelación administrativa y el derecho de recurrir ante los tribunales estatales.

Los pagos del seguro de desempleo se realizan sobre la base del derecho, no sobre la de la necesidad, esto significa que el ingreso que no proviene de salarios o los reemplaza, no produce efecto sobre los pagos del beneficio.

Los pagos relativos a salarios constituyen un asunto aparte, es decir, salarios en lugar del preaviso, indemnización por despido, pagos compensatorios, beneficios de seguros por vejez o por pensiones que son considerados de diferente manera, a los fines del seguro de desempleo por las leyes estatales, aunque en algunos se los descarta.

Sin embargo, es necesario decir que cuando los beneficios semanales del seguro exceden el valor semanal de los pagos, algunos estados optan por pagar la diferencia, en cambio otros, inhabilitan al reclamante en cualquiera de las semanas en que tales pagos sean recibidos. Asimismo, quien formule una reclamación fraudulenta queda sujeto a pena de multa o de prisión, o ambas a la vez. Ahora bien, si comete algún error al suministrar una información debe presentar la correspondien

te rectificación en la oficina local, tan pronto como se de cuenta de ello; también se hallan expuestos a sanciones los empleadores que alteren o cambien los hechos.

En cuanto al financiamiento del seguro de desempleo, se hallan dos impuestos aplicados a los empleadores, a saber: uno federal, que cubre los costos de administración del programa, y otro estatal, utilizado para pagar los beneficios correspondientes.

La Ley Federal de Impuestos por desempleo requiere que los empleadores comprendidos en sus disposiciones paguen una tasa equivalente al 3½ de los primeros 3,000 dólares pagados a cada dependiente durante el año calendario, esa tasa puede ser reducida por créditos equivalentes a un 2.7½ si el empleador se halla comprendido en una ley aprobada por un Estado, así el impuesto federal realmente pagado por el empleador alcanza normalmente al 0.4½, al margen de la tasa estatal que pague.

En muy pocos casos los Estados imponen a los trabajadores aportaciones al fondo estatal de seguro de desempleo. Así el promedio de la tasa estatal es del 27%, pero el impuesto aplicado individualmente a un empleador varía respecto de este promedio de acuerdo con su experiencia en materia de desempleo.

C) Seguro de Desempleo en Canadá.

Canadá es otro de los países que cuentan con el régimen del seguro de desempleo, mismo que entra en vigor con la Ley Federal que estableció la Comisión del Seguro de Desempleo, el 7 de agosto de 1940. Desde luego, esta comisión es la encargada de administrar el régimen del seguro de desempleo. Es hasta el 1o. de julio de 1941 cuando queda debidamente organizado el sistema administrativo, comenzándose asimismo a recaudarse las cuotas del seguro.

Cabe señalar que la Comisión del Seguro de Desempleo está formada por un comisionado jefe nombrado por el gobierno y dos comisionados nombrados, uno por las organizaciones obreras y el otro por los patrones.

La comisión es la encargada de la aplicación de la ley, la organización y mantenimiento de un servicio de empleo, sin embargo, hubo una modificación en 1946 que la hizo responsable ante el Ministro del Trabajo, de la administración del Servicio Nacional de Empleo.

El Servicio Nacional del Empleo goza de una especie de monopolio en el campo de los servicios públicos de empleo, a excepción de la provincia de Québec, donde se conservan algunas oficinas provinciales de empleo, sin embargo en la mayoría de las provincias de Canadá están prohibidas las agencias particulares de empleo con carácter lucrativo.

Se ha insistido, y en eso estamos de acuerdo, que para un buen sistema de seguro de desempleo, se debe contar con un servicio nacional de colocación, ya que no se deben pagar prestaciones sino una vez que la oficina de empleo haya tratado de proporcionar al asegurado un trabajo apropiado. Ya que para hacer una reclamación apropiada, la persona desocupada debe demostrar estar dispuesta a trabajar y estar en condiciones de hacerlo, sin que esta medida equivaiga a un obstáculo para recibir los beneficios del Seguro de Desempleo, puesto que como mucho hemos insistido, no basta con estar inscrito y cotizar en el seguro de desempleo, sino que se debe estar dispuesto a aceptar un empleo que está acorde a las condiciones del reclamante.

Ahora bien, la ley canadiense estipula la creación de una caja del seguro de desempleo constituida en parte con las cotizaciones de los empleados y en parte con las de los patrones de dichos empleados, a las que se añade el 70% de la suma de dichas cotizaciones, que procede de fondos votados por el Parlamento.

Las cantidades que deben pagar los empleados y patrones, en virtud de la ley canadiense, está de acuerdo, desde luego a las percepciones o salarios de los empleados desde el mínimo ingreso hasta el máximo como tope.

El cobro de las cotizaciones se efectúa por medio de estampillas semanales, que el patrón fija en la libreta del seguro del empleado.

Por otra parte, toda persona que tiene a su servicio trabajadores cuyo empleo es asegurable según la ley, debe inscribirse en una oficina local de empleo y todo nuevo empleador debe hacer lo mismo al iniciar sus operaciones. Así a cada empleador inscrito se le extiende una licencia numerada que le sirve como pieza de identidad y lo autoriza a adquirir estampillas del seguro de desempleo en las oficinas de correos locales. Al igual cada persona asegurada con arreglo a la ley también debe inscribirse, recibiendo entonces una libreta del seguro numerada, en la que el empleador, como ya le dijimos, fija las estampillas del seguro, que representan las cotizaciones pagadas. La libreta del seguro que se le extiende a un asegurado lleva el mismo número año tras año y bajo este número se conservan todos los datos relativos a las cotizaciones pagadas en favor de la persona asegurada. Así al momento de que el empleado entra al servicio de un empleador, éste le recoge la libreta del seguro de desempleo. Esta libreta, o la que se extiende cada año en reemplazo de la misma, la guarda el patrón hasta que se da por terminado el empleo, y entonces se devuelve la libreta al "empleado".

Cabe destacar, que en este sistema la libreta del seguro son propiedad de la comisión del seguro de desempleo, aplicándose sanciones en caso de destrucción o alteración deliberada de la misma. Además, todo empleado tiene derecho a examinar su libreta, a horas apropiadas, mientras estén en manos de su

patrón, para comprobar si se han hecho a su favor los pagos correspondientes, debiéndose renovar las libretas del seguro cada año.

Las cotizaciones se pagan por cada jornada de trabajo o por cada jornada por la cual se recibe remuneración, hasta una cantidad máxima de seis cuotas diarias por semana, sin embargo, en el caso de que la jornada de trabajo sea inferior a los seis días, se deben pagar cuotas semanales completas, siempre que el empleado reciba o trabaje una semana completa, pero se pueden pagar las cuotas quincenal o mensualmente.

Para calcular los ingresos del asegurado se debe tomar en cuenta el importe total del salario, horas ordinarias, extraordinarias, alimentos, alojamiento, etc. El patrón dentro de los tres días siguientes a la fecha en que deba pagar el salario o al cesar el empleo, debe fijar las estampillas que representen las cotizaciones, en la libreta del seguro del empleado, amén de que dichas estampillas deben ser canceladas marcando en ellas el número de registro del empleador, ya sea a mano o por medio de un sello.

Los requisitos para obtener los beneficios del seguro son los siguientes:

1. Que se hayan pagado cotizaciones a su favor por no menos de 180 días durante los dos años anteriores a la fecha en que comienza su año de prestaciones.

2. Que de esas 180 cotizaciones se hayan pagado, ya sea:

a) 60 durante el año anterior a la fecha en que comienza el año de prestaciones, o durante el período transcurrido desde que comenzó el último año de prestaciones, si lo hubo, tomándose para el cálculo el período que resulte más corto; o

b) 45 durante los seis meses anteriores al comienzo del año de prestaciones o durante el período transcurrido desde el comienzo del último año de prestaciones, si lo hubo, tomándose para el cálculo el período que resulte más corto.

Hay además, otras condiciones preliminares que cumplir con respecto a cada día por el cual se reclaman prestaciones para tener derecho a las mismas, a saber:

- 1) Que el reclamante se encuentre sin empleo.
- 2) Que se encuentre capacitado para trabajar y libre para ocupar el empleo que se le ofrece, y
- 3) Que no pueda obtener empleo apropiado.

Por otra parte, la ley establece que un reclamante quedará descalificado para recibir prestaciones en los siguientes casos:

- 1) Cuando se pierda el empleo por la interrupción de la labor, a consecuencia de un conflicto obrero en la empresa donde el reclamante estaba empleado, a menos que éste pruebe que él no toma parte en el mismo, ni presta ayuda económica, ni está directamente interesado en el conflicto, y que no pertenece a un grupo o clase de trabajadores que estuvieran emplea

dos en el mismo lugar y que estén participando, o ayudando económicamente, o directamente interesados en el conflicto. Así esta descalificación durará hasta que se reanude el trabajo.

2. Por rechazar, sin causa justificada, un ofrecimiento de empleo, por mostrar negligencia en aprovechar una oportunidad para ocupar un empleo apropiado; por dejar de cumplir sin justa causa, las instrucciones escritas que se le hayan dado para ayudarle a encontrar empleo apropiado; y por dejar de asistir sin causa justificada, a un curso de instrucción o adiestramiento. En estos casos el período máximo de descalificación es de seis semanas.

3. Cuando pierda su empleo como consecuencia de mala conducta profesional. Aquí el período máximo de descalificación es de seis semanas.

4. Por abandono voluntario de su empleo sin causa justificada. Siendo la descalificación en este caso de seis semanas.

5. Mientras se encuentre internado en prisión o institución pública, o mientras se halle fuera del Canadá. En este caso la descalificación continuará mientras continúe internado o residiendo fuera del Canadá.

Cabe señalar que la imposición de un período de descalificación no entraña ninguna reducción del derecho a recibir prestaciones, sino es un aplazamiento del pago de la prestación.

Por otro lado, para que se realice la adjudicación de las prestaciones del seguro, la solicitud debe ser exami-

nada por un funcionario que es designado por la comisión del seguro de desempleo, conocido como funcionario de seguro. Una vez examinada dicha solicitud, el funcionario autoriza si es o no procedente otorgar la prestación al reclamante, en caso de que no se conceda el goce de la prestación, el reclamante por sí o por medio de su sindicato podrá apelar ante un tribunal arbitral, quien confirmará o revocará la decisión del funcionario de seguro. Generalmente las decisiones del tribunal son definitivas pero en ciertos casos, éstas son apelables ante el arbitro que es escogido por el gobierno de entre los jueces del Tribunal de Hacienda del Canadá y de los Tribunales Superiores de las diez provincias canadienses, pero dicha apelación debe ser presentada ante el arbitro antes de que transcurran seis meses. Ahora bien, es menester señalar que la apelación sobre la resolución dictada por el funcionario de seguro deberá presentarse dentro de los 21 días posteriores a que fue notificada o comunicada tal decisión.

Existe una caja del seguro de desempleo que funcionará de la siguiente manera: las cotizaciones pagadas por los trabajadores y sus patrones, así como el 20% del total de estas cotizaciones con que contribuye el gobierno canadiense, se acreditan a la caja del seguro de desempleo. Los únicos pagos que pueden hacerse con cargo a la caja son las prestaciones a que tienen derecho las personas aseguradas y los reembolsos de cotizaciones pagadas por error.

Ahora bien, las cantidades que la caja no requiere ordinariamente para el pago de prestaciones se invierten en bonos emitidos o garantizados por el gobierno del Canadá, y los intereses se acreditan a la caja. Pero la responsabilidad de hacer estas inversiones corresponde a un comité formado por tres miembros, que son nombrados de la siguiente manera: uno por el Ministro de Trabajo, otro por el Ministro de Hacienda y otro por el Gobernador del Banco del Canadá.

Además, según la ley de seguro de desempleo, corresponde al gobierno designar un comité asesor del seguro de desempleo, que estará integrado por un presidente y un número mayor de seis y no más de ocho miembros, dentro de los cuales uno por lo menos será representante de los trabajadores y durarán en su encargo cinco años.

Las funciones del comité consisten en informar anualmente acerca del estado de la caja del seguro de desempleo; en ocasiones, cuando el comité considera que las reservas de la caja son insuficientes de un modo continuo para hacer frente a las obligaciones, debe preparar un informe, recomendando que se modifiquen las disposiciones relativas al pago de cotizaciones y prestaciones, incluso por lo que se refiere a la proporción de las cotizaciones y de las prestaciones, en forma que a juicio del comité los fondos resulten suficientes.

Cabe hacer mención que además el comité también puede estudiar la posibilidad de extender el beneficio a empleos excluidos del seguro de desempleo, presentando de igual modo un informe al respecto. Asimismo, la comisión del seguro de

desempleo está autorizada a transmitir al comité, para su consideración y decisión, cualquier cuestión relativa a la aplicación de la ley.

En cuanto a la administración de este seguro, además de contribuir a la caja del seguro de desempleo con el 20% del total de las cotizaciones pagadas por los patrones o empleadores y los asegurados, el parlamento suministra el dinero necesario para los gastos de administración. Esto quiere decir, que los únicos pagos que se hacen con cargo a la caja son los que se requieren para pagar las prestaciones del seguro y el reembolso de cotizaciones pagadas por error.

La organización administrativa que dirige el funcionamiento del seguro de desempleo en Canadá está presidida por la llamada Comisión del Seguro de Desempleo, misma que se compone de tres miembros: un comisionado jefe, nombrado por el gobierno y dos comisionados, uno designado de acuerdo con las organizaciones de los trabajadores y otro de acuerdo con las organizaciones de los empleadores. Bajo las órdenes de la comisión y directamente responsable ante ella se encuentra un Director General.

La oficina central está dividida en dos ramas principales, una que se ocupa del empleo y otra del seguro. La rama del seguro se encarga principalmente de administrar las disposiciones de la ley destinadas a aplicar los principios y los procedimientos del seguro a los elementos inciertos del

empleo. Las obligaciones que se derivan de esta función se pueden clasificar en cuatro grupos, a saber: el de investigación, el de cotizaciones, el de verificación de cuentas y el de reclamaciones, los cuales funcionan como divisiones autónomas, a las órdenes del director del seguro de desempleo.

La división de investigación está encargada de efectuar estudios que sirvan de base a las decisiones administrativas de la comisión en relación con la aplicación de la ley, estas decisiones son más bien opiniones fundadas en los datos que acompañan a toda consulta relativa a los casos a que se aplica el seguro. Para el caso de que el solicitante no esté satisfecho con la opinión que se le da, tiene derecho a pedir que la comisión exprese una decisión formal y en consecuencia, la comisión ordenará a la división de investigación que lleva a cabo un estudio especial del caso en todos sus aspectos, con objeto de hacer un examen más detenido del mismo. Las personas que no estén conformes con la decisión formal de la comisión pueden apelar ante el arbitro y la decisión de éste será definitiva.

Por otro lado, la división de cotizaciones de la rama del seguro está encargada de ejecutar las disposiciones de la ley sobre recaudación de cotizaciones y de aplicar los procedimientos técnicos en la forma prescrita, por lo que se refiere al uso de las estampillas del seguro y de los contadores automáticos y a los pagos en dinero hechos directamente a la caja. Esta división dicta las disposiciones relativas

a los métodos, épocas y condiciones de pago de las cotizaciones.

En las oficinas regionales la división de cotizaciones se encarga de la inscripción de empleadores y empleados, de extender, custodiar y renovar las libretas del seguro. Además, para que a las personas desempleadas se les paguen prestaciones en las oficinas locales sin retraso indebido, las divisiones regionales de cotizaciones están organizadas y dirigidas de tal manera que se pueda calcular rápida y exactamente la escala y duración de las prestaciones, de acuerdo con la regla de proporción establecida por la ley.

Una vez que las libretas del seguro han sido renovadas al final de cada año fiscal, aquellas cuyo período de validez ha expirado se envían a la división de cotizaciones de la oficina regional donde son calificadas por orden numérico antes de proceder a su liquidación, que consiste en determinar los días de empleo asegurable y la cantidad a que ascienden las cotizaciones diarias de los empleados, según lo indiquen las estampillas o marcas impresas de cada libreta, basando estos datos a una ficha individual que sirve de referencia cada vez que se recibe una solicitud de prestación.

Por su parte, la división de verificación de cuentas del servicio del seguro se ocupa directamente de la situación del empleador con relación a la caja del seguro.

El régimen canadiense, según el cual las cotizaciones se recaudan en gran parte por medio de estampillas que se

fijan en las libretas de seguro de los empleados, comprende a todos los pequeños empresarios que debido a su volumen de negocios y métodos de explotación no se considerarían normalmente aptos para tener derecho a la protección del seguro social.

Se puede objetar que el método de estampillas se puede prestar a fraude o incluso al riesgo de falsificación de las estampillas de alto valor, sin embargo, la experiencia ha demostrado que el método de estampillas se presta muy fácilmente a un procedimiento de verificación eficaz y sencillo al mismo tiempo, mediante el cual las libretas de seguro individuales se cotejan con las nóminas de pago.

La división de verificación de cuentas se encarga por lo tanto, de asegurar que se paguen las cotizaciones del seguro de desempleo correspondientes a todos los empleados asegurables del país, sólo que todos los empleadores que ocupan empleados asegurables paguen las cotizaciones correspondientes, se corre el riesgo de poner en grave peligro las bases actuales del régimen.

La verificación de las compras de estampillas efectuadas por cada empleador proporciona un valioso medio para descubrir las tentativas de fraude antes de que éstas sean muy graves.

Por otro lado, aunque el empleado tiene derecho a examinar su libreta del seguro periódicamente con objeto de comprobar si se han pagado a su favor las cotizaciones corres

pondientes, no se espera que este derecho sea ejercido de un modo regular, así la división de verificación protege al empleado contra su propia falta de cuidado a este respecto.

Los miembros encargados de la verificación deben examinar periódicamente los libros y registros de todos los empleados sujetos a la ley, con el doble propósito de proteger la caja del seguro y salvaguardar los derechos de los empleados a las prestaciones.

Por lo que respecta a la división de reclamación del servicio del seguro se encarga de efectuar pagos con cargo a la caja del seguro, una de las obligaciones de la división de reclamaciones es mantener el debido equilibrio mediante la aplicación de procedimientos que permitan que se haga justicia a los reclamantes sin caer en el riesgo de pagar reclamaciones injustificadas. Así esta oficina recibe las reclamaciones y mediante un examen minucioso de las circunstancias en que el empleado ha dejado su empleo, antes de aprobar el pago de reclamación.

En síntesis, podemos decir que aunque el análisis que hemos efectuado se centra en países desarrollados, no dejan de aportarnos cierto conocimiento en la aplicación del seguro de desempleo, aunque es lógico en aquellos países el seguro quizá es más avanzado a nuestra realidad social, pero tomando en cuenta los puntos esenciales podríamos crear un seguro de desempleo adecuado a nuestra realidad social.

IV.3.- Características Básicas.

Nos corresponde ahora hablar sobre la forma de aplicación del seguro de desempleo que proponemos, es decir, el de recho al goce y disfrute de esta prestación.

Desde luego y dada la experiencia adquirida a través de los años en los diferentes países, quienes cuentan con el se guro de desempleo, nos demuestran la necesidad imperiosa de establecer reglas precisas para determinar las condiciones en que los desempleados tendrán derecho a este beneficio. Siendo necesario expresar que deben darse claras y precisas, sin dejar lagunas o dudas que puedan permitir la mala aplicación de estas normas.

A) Condición fundamental y que no debemos olvidar, es el hecho de que los desempleados o "trabajadores" protegidos - por el seguro de desempleo, se encuentren sin trabajo involuntariamente; es decir, que el beneficiario del seguro se halle sin empleo por causas ajenas a su voluntad, es decir que el mo tivo del paro o cesación no sea voluntario, por ejemplo: el ca so de despido injustificado, los recortes de personal, etc.

El por qué de esta condición, como ya lo vimos anteriormente es porque hay desempleados voluntarios y el fin que persigue el seguro de desempleo es la de proteger al trabajador parado involuntariamente, pues de lo contrario se perdería la esencia de esta figura.

B) Por otro lado es necesario que los solicitantes estén en condiciones de desempeñar cualquier trabajo, esto es, que sea apto para el desempeño de algún empleo o trabajo.

Esta característica es fundamental, toda vez que el desempleado o solicitante puede estar incapacitado para trabajar por enfermedad, maternidad, un accidente, la invalidez o la vejez, y por ende sujeto a cualquiera otro de los regímenes establecidos en materia de seguridad social.

Ahora bien, cabe señalar que no todo desempleado tendrá derecho a esta prestación sino aquellos que han estado amparados bajo cualquier régimen o figura de la seguridad social y que sobre todo haya cotizado a dicho régimen.

Esto es fundamental ya que solamente aquel que haya aportado cuotas al régimen de seguridad social tendrá derecho, esto en otras palabras, quiere decir que solamente las personas que hayan estado empleadas y que se vean desempleados involuntariamente, amén de que hayan hecho sus aportaciones al régimen de seguridad social previsto por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, tendrán derecho, ya que si analizamos el apartado "B" a los trabajadores del Estado se les está negando este derecho.

En nuestro concepto, estamos en contra de esta situación, ya que los trabajadores del estado también son personas laborantes, sujetos del régimen de seguridad social, que hacen aportaciones a dicha figura jurídica y por tanto deben considerarse sujetos de derecho para el seguro de desempleo. Hacemos esta afirmación, porque los empleados al servicio del estado hacen aportaciones al régimen de seguridad social y consideramos necesario hacer mención de lo dispuesto por el artículo 3o. de la ley del Seguro social:

"Art. 3o.- La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o -

locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta ley y demás ordenamientos legales sobre la materia" (34).

Anotamos lo anterior porque se nota una marcada diferencia y además contradicción en cuanto a esta materia se refiere entre los regímenes de seguridad social de los trabajadores regulados por el apartado "A" y los trabajadores regulados por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, porque en tanto que a los primeros se les concede el derecho a regular la cesación involuntaria del trabajo, a los otros se les niega en forma tácita este derecho.

Los trabajadores sujetos al régimen del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuentan dentro de sus prestaciones con un fondo de trabajo, al que tendrán derecho solamente el personal de tropa, según lo dispuesto en los artículos 16 fracción VI de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; 9o. y 11o. de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Sociedad Anónima.

Es indudable la diferencia que se hace entre los trabajadores al servicio del estado, ya que no puede pasar desapercibida, pues en sus regímenes de seguridad social a los que están sujetos así lo demuestran, es decir, se les quita a unos todo derecho a obtener algunas prestaciones por desempleo.

C) Otra característica es que el solicitante esté disponible para desempeñar cualquier trabajo entendiéndose el tér

(34) Ley del Seguro Social, ob. cit., pág. 7

mino disponible que la persona o trabajador solicitante cuente con una situación personal que le permita aceptar inmediatamente la oferta de un empleo apropiado y digno.

Es decir, que el empleo que vaya a desempeñar sea apropiado en función de las aptitudes del solicitante, tomándose en cuenta la capacitación o preparación que para el trabajo tenga la persona que lo vaya a desempeñar; y digno toda vez que no atente contra la integridad, física y moral del aspirante o solicitante.

D) Otra característica es lo relativo al deseo de aceptar un empleo conveniente. Esto significa que el solicitante demostrará su interés por laborar, de la siguiente manera, si acepta la oferta, no habrá lugar a dudas que efectivamente desea trabajar y por ende encontrar un empleo. En cambio si lo rechaza estará demostrando su desinterés en el trabajo.

E) Consideramos como otra característica fundamental que debe imponerse para el otorgamiento de las prestaciones del seguro de desempleo, es el cumplimiento de un período de calificación. Esto es con el objeto de cerciorarse de que la persona solicitante ha ocupado un empleo sometido al seguro durante el período mínimo requerido antes de quedar sin empleo.

Esto es, el período de calificación se basa en la necesidad de limitar el pago de prestaciones a las personas que, verdadera y regularmente, pertenezcan o hayan pertenecido a la población económicamente activa, esto, por estimarse que son las únicas que sufren una pérdida real de ingresos en caso de desempleo, además de que si esta medida da lugar a importantes

repercusiones financieras; una de ellas es el tener la certeza de que las cotizaciones abonadas con respecto a cada beneficiario alcanzan por lo menos, al momento de sobrevenir la contingencia del desempleo, un mínimo indispensable, lo que contribuye a mantener el equilibrio del régimen.

Ahora bien, una característica del período de calificación llamado también período de empleo o período de cotizaciones, es que puede expresarse en días o semanas de empleo, o por un método más práctico que consiste en expresarlo mediante un número mínimo de cotizaciones, cuando estas son pagaderas por período de empleo.

En relación a lo anterior, hay quien afirma que el período de calificación debe ser que el solicitante cuente con 52 semanas sin interrupción de trabajo, computable a los 18 meses anteriores a la desocupación. Consideramos atinada esta proposición ya que es el período adecuado para poder aportar cuotas al fondo de desempleo que se sugiere.

Por otro lado podemos decir que para solicitar la prestación por desempleo debe existir un período de carencia que debe ser de dos semanas, al decir de algunos, situación que nos parece acertada, ya que una persona puede encontrarse en situación de desempleo involuntario y antes de dos semanas haber encontrado otro empleo, o simplemente tener ya otra oferta de empleo, por tal virtud nos parece adecuado el tiempo de dos semanas.

En cuanto a la institución que debe manejar el seguro de desempleo, resulta definitivo que será el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de los departamentos de:

- a) Afiliación
- b) Vigencia de Derechos
- c) Prestaciones en Dinero.

a) Afiliación.- Aquí queda claro por qué se debe llevar un registro nacional de las personas afiliadas al seguro de desempleo y con ello se podrá determinar si la persona solicitante tiene derecho por estar afiliada o no.

b) Vigencia de Derechos.- Este departamento será el encargado de verificar si además de estar afiliada la persona solicitante, está vigente o al corriente en el pago de sus cuotas o en su caso si no se ha reportado como empleado nuevamente. Es decir, este departamento además de llevar el control de pago de cuotas, de estar dentro del régimen de seguro social y de que se hayan hecho los pagos de las cuotas para el seguro de desempleo, deberá recibir informe mensual de las personas que hayan perdido el derecho al seguro de desempleo. No queremos ahondar en esta cuestión ya que a ello nos referiramos más adelante.

c) Prestaciones en Dinero, porque este departamento será el encargado de realizar el pago del importe del seguro de desempleo.

En síntesis, sugerimos los tres departamentos: afiliación, vigencia de derechos y prestaciones en dinero, ya que se encuentran estrechamente vinculados y la experiencia lo demuestra, pues han funcionado adecuadamente en los otros regímenes de la seguridad social.

Aderás, se sugiere la creación de una Bolsa Nacional de Trabajo, ya que ésta será la encargada de manejar el total de plazas vacantes, y el número real de personas desempleadas. Por ende sería obligatorio para los patrones informar a la Bolsa Nacional de Trabajo, el número de plazas o lugares disponibles para ser ocupadas y las características o requisitos que deberá de tener el aspirante, esto para que la persona que se encuentre desempleada pueda resultar eficiente en el nuevo empleo, además de que para el aspirante le resultará adecuada la oferta.

En otras palabras, no se le puede dar empleo a una persona que no esté capacitada para desempeñarlo, ya que capacitar a una persona sería muy costoso y se perdería mucho tiempo, entonces, el aspirante deberá cubrir las necesidades del nuevo empleo, y esto se logrará tomando en cuenta que los aspirantes ya estuvieron empleados y de acuerdo a su actividad anterior o a las actividades anteriores se le hará la oferta, sin el menoscabo de que esta oferta sea rechazada por el aspirante ni que este último se sienta incómodo en su nueva actividad.

Ahora en cuanto al desempleado, es necesario que informe a la Bolsa Nacional de Trabajo o Empleo, datos verídicos de su capacidad de empleo, es decir, la información de su última o de las actividades que haya desempeñado, esto para que se esté en condiciones de poderle ofrecer un nuevo empleo acorde a sus facultades.

Creemos que los anteriores son los requisitos esenciales que debe cubrir el aspirante a cualquier seguro de desempleo.

Pero consideramos también que debemos señalar las principales causas que para nuestro modo de ver darán origen o la pérdida del derecho a la prestación materia de este trabajo. La anterior afirmación la fundamos en que no quiere decir que son todas las causas, sino que nosotros consideramos son las más importantes, a saber:

1.- Abandono de trabajo, esta causa es la que menos discusión tendría y la más obvia, y en efecto, ya que la prestación que nos ocupa, protege como ya sabemos la involuntariedad en el trabajo, por lo que si el derechohabiente o desempleado deja el empleo ofrecido sin causa justificada, desde luego perderá todo derecho al seguro de desempleo.

2.- Despido por mala conducta, consideramos esta causa al igual que la anterior, como la que no revista mayores problemas, pues es comprensible que si el trabajador quedó desempleado por su mala conducta, es obvio que fue premeditado o por lo menos se pudo evitar tal despido, pues esto es justificado.

3.- Por conflicto laboral, ya en líneas anteriores afirmábamos que había desempleados voluntarios y que un ejemplo de ellos eran los trabajadores en huelga, y es cierto, pues independientemente de sus demandas laborales, están para dos voluntariamente, no es debido a incapacidad, cesantía en edad avanzada, vejez o simplemente despido, sino que en ellos operan otras situaciones establecidas en la ley, y que no vamos ahondar en ellas. Entonces, decíamos que el trabajador en huelga, su inactividad es voluntaria pues para ello no ha mediado despido alguno, sino que solamente hay una suspensión a sus derechos laborales.

4.- Rechazar la oferta de empleo.- Esta causa es justificada ya que si el empleo ofrecido cuenta o está acorde con la capacidad de empleo del trabajador, no se justifica el rechazo a esa oferta, pues como ya lo apuntábamos, la oferta debe ser de acuerdo a las actividades anteriores que haya desarrollado el aspirante a esa nueva plaza.

5.- Otras prestaciones de seguridad social.- Esta es fundamental pues ya hablamos de las prestaciones cubiertas por la seguridad social en México como son: invalidez, vejez, muerte, dentro de las importantes, sin olvidar la cesantía en edad avanzada, derivada de la segunda prestación que es la de vejez. Pues es definitivo que si el aspirante al seguro de desempleo está sujeto a cualquiera otra prestación (invalidez, vejez, muerte), no podrá estar sujeto al seguro de desempleo.

6.- Negativa a seguir cursos de formación profesional.- Saberes que es obligatorio para todas las empresas realizar cursos de capacitación para sus empleados, pues la Ley Federal del Trabajo así lo establece, entonces, si el aspirante a la plaza vacante se niega a ser capacitado para su nuevo empleo, su actitud deberá tomarse como rechazo tácito a la oferta de empleo, aunque dicho trabajador no lo manifieste así, ya que todo curso de capacitaciones es en beneficio de ambas partes (patrón y trabajador).

7.- Edad.- Esta causa es importante, pues sabemos que a determinada edad, el trabajador puede verse imposibilitado para trabajar, ya que no va a ser lo suficientemente ágil para desarrollar su actividad con destreza, y por ende, podrá ser sujeto a pensión por vejez o cesantía en edad avanzada, entonces esta situación dará origen a la pérdida del derecho al seguro de desempleo.

8.- Residencia en el extranjero.- Esta causa también es definitiva pues todo aspirante o derechohabiente al seguro de desempleo deberá tener domicilio en el país, pues es ilógico pensar que residiendo en el extranjero podría encontrar un nuevo trabajo.

Hay quienes opinan que otra causa que origina la pérdida de la prestación es gozar con otros ingresos que se perciban como son las sumas procedentes de un empleo anterior, las percibidas por otras ramas de la seguridad social y las devenidas en pago a un posible trabajo.

Para nosotros no sería causa de pérdida del derecho, ya que si el trabajador fue indemnizado por despido no puede negársele el derecho. Ahora bien, si es sujeto a pensión por vejez o invalidez o está sujeto a otras ramas de la seguridad social, ya anotábamos que es lógico que no podrá ser sujeto a ser protegido por dos ramas de la seguridad social.

Ahora, si el derechohabiente recibe alguna cantidad por haber encontrado trabajo o durante el curso de capacitación, automáticamente perderá el derecho a la prestación.

Ya hablamos de los requisitos que deberán cubrir lo desempleados que soliciten el beneficio del seguro de desempleo, pero veamos el organismo que deberá llevar a cabo la aplicación del seguro de desempleo, así como el sistema jurídico y el aspecto financiero.

A) Organismo.- Es indudable como ya lo hemos señalado en repetidas ocasiones, que el organismo o dependencia que deberá encargarse del manejo y aplicación del seguro de desempleo deberá ser el Instituto Mexicano del Seguro Social, esto porque es el organismo encargado de llevar a cabo la seguridad social en el país, además de que por la experiencia que dicho organismo tiene, nos parece más acertado que el IMSS se encargue de una prestación como lo es el seguro de desempleo, pues debemos recordar que éste no es otra cosa que una cesación involuntaria en el trabajo, no por las formas establecidas (vejez o invalidez), sino por una causa diferente como lo es el despido injug

tificado como lo son los recortes masivos de personal, pero que de algún modo no son imputables al trabajador. Pero decíamos que debe ser el Instituto Mexicano del Seguro Social quien se encargue de la aplicación del seguro de desempleo, pues recordamos que su experiencia data de 1943 en que fué creado el Seguro Social en México.

Ahora bien, el IMSS cuenta con tres departamentos que han permitido su buen desempeño y a los que en líneas antes ya nos referíamos, a saber: afiliación, vigencia de derechos y prestaciones en dinero.

Así por lo que respecta al departamento de afiliación, tenemos que es el encargado de llevar un control muy estricto de las personas que tienen o tendrán derecho en un momento determinado a disfrutar del beneficio del seguro de desempleo, además de las facultades que le confiere la Ley del Seguro Social.

Ahora bien por lo que respecta al departamento de vigencia de derechos hemos podido comprobar que a través de esta oficina, se lleva a cabo un control del pago de cuotas o cotizaciones efectuadas en favor del seguro social, por lo que también por medio de esta oficina se podrá efectuar un control de los pagos de cuotas por concepto del seguro de desempleo, misma que deberá ser en base a los grupos de cotización que actualmente rigen para las aportaciones al seguro social en la ley de esta materia y que creemos se ajustará a la realidad. Puesto

que debemos tener en cuenta que los descuentos o cotizaciones al seguro (social o desempleo) deben ser en base al salario que perciba el trabajador, que en su momento se vea desempleado.

Por último, por lo que respecta al departamento de prestaciones en dinero, debemos señalar que esta oficina tiene suma importancia, ya que es esta oficina la que apoyada con las dos anteriores, se encargará de efectuar el pago del importe del seguro de desempleo, que será desde luego un porcentaje del salario normal que percibía el asegurado, que creemos conveniente debe ser del 60% y una vez que ha cumplido con los requisitos señalados. Consideramos que el 60% del salario que percibía el desempleado, cumple con las exigencias de éste, ya que debe tomarse en cuenta que el importe del seguro de desempleo no es otra cosa que una ayuda económica para el trabajador desempleado y no un salario en sí.

B) Sistema Jurídico.- Este aspecto es importante por que debemos recordar que ninguna figura jurídica nace por sí sola, ya que para ver la luz de aplicación, debe estar regulada por la ley.

Así hay algunos que opinan que debe reformarse la fracción XXIX del artículo 123 de nuestra carta fundamental, para nosotros, consideramos que no sería necesario la reforma de dicha fracción, pues si analizamos dicho precepto veremos

que habla de cesación involuntaria del trabajo, a saber:

"Artículo 123.-

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguro de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo,"⁵⁵

Ya habíamos señalado en el inciso 1 de este Capítulo que la Constitución hablaba de cesación involuntaria del trabajo que interpretada a lato sensu se puede incluir, el seguro de desempleo que si recordamos es una de las formas de cesación involuntaria del trabajo.

Por lo que respecta a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del Seguro Social será necesario adicionarlas, para que se regule en las mismas el seguro de desempleo, bien sea así o como una cesación involuntaria del trabajo. Fundamentalmente deberá adicionarse la Ley del Seguro Social principalmente, porque en ella deberá de quedar plasmado el funcionamiento del seguro de desempleo, con los requisitos, sistema financiero y oficinas ante quienes se puede solicitar la prestación del seguro de desempleo.

(C) Sistema Financiero.- Así como el régimen del seguro social requiere de aportaciones para poder funcionar, también el seguro de desempleo requerirá de aportaciones para su funcionamiento y este aspecto es fundamental para que el mismo

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Edit. Porrúa, S. A., 82a. Edición, México, 1987, pág. 111.

seguro funcione, pues recordemos que el fin del seguro es proporcionar una cantidad que si bien no sustituye al salario que percibía el "trabajador" desempleado, le sirva de ayuda para poder subsistir aunque no adecuadamente.

Así creemos justo que no solamente el trabajador haga la aportación al fondo del seguro de desempleo, sino que también el empleador o patrón deberá hacer aportaciones al fondo y por otro lado el estado hará su aportación también. Como se puede observar, proponemos el mismo sistema tripartita del régimen del seguro social.

Ahora bien, debemos señalar el porcentaje de dichas aportaciones por cada uno de ellos, y desde luego creemos justo que el trabajador aporte un 20%, y el patrón y estado hagan su aportación del 40% cada uno del salario base de cotización que se encuentra establecido en la Ley del Seguro Social y que es el importe de las cuotas obrero patronales, mismas que se registrarán en atención a los grupos de cotización también fijados en la misma ley y desde luego, tomando en cuenta el salario mínimo general vigente.

Claro está que las aportaciones que proponemos pudieran ajustarse a las que se realizan al régimen del seguro social. En cuanto a la Bolsa Nacional de Trabajo, ésta debe crearse junto con el seguro de desempleo, ya que este organismo servirá para que la fuerza de trabajo inactiva sea utilizada y así el seguro de desempleo no sufra de carga de solicitantes. A esta Bolsa

Nacional de Trabajo o Empleo, deberán proporcionarle los patronos una lista de plazas o vacantes que tengan y los requisitos que deberá cubrir el aspirante para evitarse el rechazo de la plaza solicitada por el trabajador.

Por lo que corresponde a los trabajadores deberán inscribirse a la Bolsa Nacional de Trabajo o Empleo, proporcionando las características de los empleos que hayan ocupado, para que la bolsa esté en condiciones de colocarlo en un empleo adecuado.

Proponemos que sea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social quien se encargue de dirigir las funciones de la Bolsa Nacional de Empleo, con las facultades que la ley le confiera, debiéndose adicionar a sus facultades el manejo y dirección de la Bolsa Nacional de Empleo, misma que a su vez informará al instituto de las personas que hayan obtenido un nuevo empleo, o bien que por alguna de las causas que ya señalamos, haya perdido el derecho a los beneficios del seguro de desempleo.

Por otra parte, también consideramos que los miembros del consejo técnico del régimen del seguro social, sean los encargados de vigilar el buen funcionamiento y dirección del seguro de desempleo. Hacemos tal afirmación porque lo que proponemos no es crear una Ley del Seguro de Desempleo, sino crear el seguro de desempleo como una prestación más del seguro social, pues creando la ley, le restaríamos facultades al ISS como instrumento de aplicación de la seguridad social en México.

En síntesis, consideramos que con esto y lo manifestado en este apartado, se han sentado las bases fundamentales para un seguro de desempleo que bien podría aplicarse al caso de México, claro está aprovechando asimismo la experiencia de las demás ramas de la seguridad social.

No queremos dejar pasar por alto que con ello podrían solucionarse o por lo menos frenarse los despidos masivos de personas o los llamados recortes de personal, que quizás en nuestros días estén justificados para los empleadores o patrones, pero que han dejado inactivos a muchos trabajadores, pues si observamos, con ello se tendría que fomentar la inversión para que el patrón no sufra la carga de asignarle una cantidad a un "empleado" inactivo y el estado tendría que fomentar dicha inversión y crearse con ello más fuentes de trabajo, y principalmente en materia agrícola, pues como ya lo señalábamos, la mayoría de las personas paradas involuntariamente son las que emigran de sus lugares de origen a las grandes ciudades en busca de nuevas oportunidades de subsistencia.

Además de que no solamente el seguro de desempleo podrá servir por sí mismo para aliviar la falta de fuentes de trabajo, pues no se pretende esto, ya que los programas de capacitación y adiestramiento con que deben contar las empresas, deben llevarse a cabo para que cumplan con su cometido y así poder salir, como ya lo señalábamos, del bache económico en que se encuentra nuestro país.

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES

1.- Si el primer problema a que se enfrenta nuestro país, es su altísima tasa poblacional, el paso inmediato a seguir es concientizar a la población (como se ha estado haciendo y logrado poco a poco) para evitar el crecimiento demográfico, y por lo tanto, aparejado a este problema, debe evitarse la inmigración a las grandes ciudades de la población rural, creando fuentes de trabajo, sobre todo en materia agraria.

2.- La creación de fuentes de trabajo en materia agrícola se puede dar, si se lograra evitar la detentación de la tierra por la minoría, creándose estímulos, y sobre todo que se cumpla con los fines de la reforma agraria, amén de otorgarse créditos agrícolas.

3.- Fundamental resulta la intervención de la mujer en la vida económica del país, pues con ello se aprovecharía en grado máximo la fuerza productiva de nuestro país, pues es de reconocer la igualdad de la mujer en la actividad económica de todo país.

4.- Debe establecerse como edad mínima para obtener un empleo, los 16 años, sin excepción, como lo establece la Ley Federal del Trabajo, pero sin la oportunidad de que sea antes, esto para que se brinde a los jóvenes con deseos de ingresar a la vida productiva, una mayor y mejor capacitación.

5.- Para que todo trabajador tenga derecho a un empleo, debe aceptar ser capacitado y con ello, tener la oportunidad de gozar de un salario bien retribuido y a falta de éste (empleo) un subsidio por tener la calidad de desempleado.

6.- Es necesario que se otorguen exenciones fiscales a aquellos que incrementen las oportunidades de empleo, pues este tipo de estímulos o algunos otros, servirán para una mayor inversión y creación de fuentes de trabajo y por ende - una mayor utilización de la fuerza de trabajo.

7.- La falta de capacidad del gobierno para generar empleos ha dado origen a que haya una abundante cantidad de - pequeños establecimientos de escasa capitalización y de nula productividad, dando como resultado el aumento de subempleados y desempleados, por ende el gobierno debe demostrar mayor capacidad para crear empleos con ayuda del sector privado y no demostrar esa incapacidad a través de los medios de comunicación, para que la población desempleada genere sus propios empleos.

8.- El Estado debe crear y llevar a cabo políticas de empleo adecuadamente y deje a un lado las políticas ruste ras que ha llevado a cabo, creando mayor confianza entre la clase trabajadora; para tal fin debe cuidar además que la pe lítica de empleos a realizar no atente contra la economía - del país.

9.- Se sugiere además la creación de una Bolsa Nacional de Empleo, a efecto de que a través de ésta se coloqué a los desocupados en un empleo de acuerdo a sus condiciones laborales.

10.- Debe tomarse en cuenta que nuestra carta magna regula y establece como de utilidad pública, legislar en materia, entre otras, de cesación involuntaria de trabajo, siendo menester adicionar por tanto, la ley del seguro social para la creación del seguro de desempleo, dedicando un capítulo específico para esta prestación, debiendo quedar claramente establecidas las normas bajo las cuales deberá funcionar dicho seguro, para evitar con ello abusos por parte de los patronos y por consiguiente una mala aplicación.

11.- Para el seguro de desempleo que se propone es necesario que se reúna la calidad de desempleado involuntario, además de que se requiere que el derechohabiente haya estado empleado antes de la cesación involuntaria.

12.- El seguro de desempleo que se propone, por lo pronto debe crearse para protección de los trabajadores regulados por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, sin olvidar la posibilidad de que más adelante se aplique para beneficio de los trabajadores al servicio del estado.

13.- Es de tomarse en cuenta que el seguro de desempleo tendrá que ser manejado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de sus departamentos de afiliación, vi-

gencia de derechos y prestaciones en dinero, dada la experiencia de los otros regímenes de la seguridad social.

14.- Las aportaciones al régimen del seguro de desempleo deberán ser de acuerdo al salario mínimo general vigente, en atención a los grupos de cotización establecido para las aportaciones del régimen del seguro social.

15.- Para el caso de México no creemos aplicable el seguro de desempleo por paro parcial, dada la realidad económica que se vive en nuestro país y dados los salarios que se perciben y que han dejado de ser remunerados.

16.- Los patrones tendrán la obligación de informar mensualmente a la Bolsa Nacional de Empleo, las necesidades que requiera en cuanto a mano de obra, debiendo el estado hacer uso de la facultad económica coactiva que le concede la Ley.

17.- Por lo que respecta al trabajador, tendrá la obligación de proporcionar datos verídicos para la obtención de un trabajoy así no perder el derecho al beneficio del seguro que se propone.

18.- El derecho a la prestación se debe conceder aún a pesar de haber obtenido el derechohabiente una gratificación por el despido, debiendo excepcionalmente prorrogarse el término del goce de la prestación hasta por seis meses más.

19.- Para que pueda llevarse a cabo la aplicación del seguro de desempleo, es necesario que se apliquen adecuadamente los programas de capacitación, adiestramiento y empleo establecidos en la Ley Federal del Trabajo y que hasta ahora no se

han llevado correctamente, pues no se pretende que con la creación del seguro de desempleo se sigan llevando a cabo políti-
cas paternalistas por parte del estado, pues lo que se preten-
de es que esta figura sea financiada con las aportaciones del
propio estado, de los trabajadores y de los patrones, por ser
los integrantes de la sociedad.

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

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

1. - ALMANSA PASTOR, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Tomo I. Editorial Tecnos. Madrid, 1977.
2. - ALMANSA PASTOR, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Tomo II. Editorial Tecnos. Madrid, 1977.
3. - ARCE CANO, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Ediciones Botas. México, 1944.
4. - ARENAS EGEAS, Luis. Tratado Práctico de Seguridad Social. Tomo I. Bosch Casa Editorial. Barcelona, 1971.
5. - ARENAS EGEAS, Luis. Tratado Práctico de Seguridad Social. Tomo II. Bosch Casa Editorial. Barcelona, 1971.
6. - BENITEZ DE LUGO Y RODRIGUEZ, Félix. Tratado de Seguros, Técnica Jurídica del Contrato de Seguros y Seguros Sociales. Tomo II. Editorial Nueva Imprenta Radio, S. A. Madrid, 1942.
7. - CARRASCO RUIZ, Eduardo. Coordinación de la Ley del Seguro Social, con reformas en vigor a partir del lo. de enero de 1971. Editorial Limusa-Wiley, S. A., 2a. Edición. México, 1972.
8. - DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. Ediciones De Palma, 2a. Edición. Buenos Aires, 1972.
9. - DUCASSI MENDIETA, Francisco. El Desempleo Internacional. Imprenta La Pluma de Oro. Matanzas, 1938.
10. - ETALA, Juan José. Derecho de la Seguridad Social. Ediar, Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera. Tucuman 826. Buenos Aires, 1966.
11. - GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política. México, D. F., 1955.
12. - GARCIA GARCIA, Fernando Augusto. Fundamentos Éticos de la Seguridad Social. 2a. Edición, Netzahualcōyōtl 104, México 14, D. F., 1977.
13. - GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

- 14.- HERRERA GUTIERREZ, Alfonso. Problemas Técnicos y Jurídicos del Seguro Social. Imprenta "Galeza", Colombia 69-G. México, 1955.
- 15.- LAMAS, Adolfo. Seguridad Social en la Nueva España. UNAM México, 1964.
- 16.- NAPOLI, Rodolfo A. Aspectos de la Estabilidad en el Empleo. Universidad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La Plata, 1972.
- 17.- NETTER, Francis. La Seguridad Social y sus Principios. Colección Salud y Seguridad Social. Serie Manuales Básicos y Estudios. Instituto Mexicano del Seguro Social. México, 1982.
- 18.- RUSSOMANO, Mozart Víctor. La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. UNAM. México, 1981.
- 19.- SINGER, Paul. Economía Política del Trabajo. Elementos para un Análisis Histórico-Estructural del Empleo y de la Fuerza de Trabajo en el Desarrollo Capitalista. Siglo XXI Editores, S. A., 1a. Edición. México, 1980.
- 20.- TREJO REYES, Saúl. Industrialización y Empleo en México. Fondo de Cultura Económica. México.
- 21.- TOKMAN, Víctor G. El Empleo en América Latina, Problemas Económicos, Sociales y Políticos. Siglo XXI Editores, S. A. 1a. Edición. México, 1976.

OTRAS FUENTES

EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO. Antecedentes y Legislación. Convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Conclusiones en Materia Internacional. Tomo I. Instituto Mexicano - del Seguro Social.

EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO. Antecedentes y Legislación. Convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Conclusiones en Materia Internacional. Tomo II. Instituto Mexicano - del Seguro Social.

EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO. Antecedentes y Legislación. Convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Conclusiones en Materia Internacional. Tomo III. Instituto Mexicano del Seguro Social.

MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social-IMSS. Noviembre, 1984.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL 1943-1983. 40 AÑOS DE HISTORIA. Instituto Mexicano del Seguro Social, la. Edición. 1983.

LABARDINI HEPEDIA, José Daniel. Estudio Socio Jurídico del Desempleo a la Luz de la Teoría Integral. Tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho, presentó en el año de 1978 en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

REVISTA POR ESTO. Miércoles 10. de octubre de 1986. Año V. Número 233. México.

REVISTA DE SEGURIDAD SOCIAL. Ministerio de Bienestar Social. Subsecretaría de Seguridad Social. Año IV. Número 41. Noviembre 197. Buenos Aires, Argentina.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S. A., 82a. Edición. México, 1987.

Ley del Seguro Social, IMSS. México, 1985.

Ley Federal del Trabajo. Comentarios y Jurisprudencia. Lic. Juan B. Climent Beltrán. Editorial Esfinge, S. A. 2a. Edición. México, 1984.

Ley del Seguro Social y Disposiciones Complementarias. Editorial Porrúa, S. A. 25a. Edición. México, 1983.