

278509

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

3
m.ey.

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**DERECHO AL TRABAJO Y SEGURO DE
DESEMPLEO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIA DEL ROSARIO LOMBERA GONZALEZ

DIRECTOR DE TESIS,
LIC. IGNACIO MARQUEZ PERERA

MEXICO, D. F.

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS	
1. SOCIEDAD CAPITALISTA.....	5
1.1. El Liberalismo.....	5
1.2. Condiciones de vida de los trabajadores.....	11
1.3. Crítica.....	15
2. ANTITESIS SOCIALISTA.....	18
2.1. El Socialismo Utópico.....	19
2.2. El Pensamiento Marxista.....	28
2.3. Crítica.....	34
3. DECLARACION DE DERECHOS DEL HOMBRE.....	39
3.1. Antecedentes Constitucionales.....	39
3.2. La Persona.....	41
3.3. Los Derechos Sociales en la Declaración de Derechos del Hombre.....	45

CAPITULO II EL DERECHO AL TRABAJO

1. EL DERECHO SOCIAL COMO NUEVA CATEGORIA JURIDICA.....	50
1.1. La Naturaleza del Derecho Social.....	50
1.2. Concepto de Derecho Social.....	57
1.3. Ambito material de validez del Derecho Social.....	58
2. EL DERECHO AL TRABAJO.....	62
2.1. Concepto de Trabajo.....	62
2.2. El Deber del Trabajo.....	66
2.3. El Derecho al Trabajo y el Seguro de Desempleo.....	68

CAPITULO III ANTECEDENTES EN MEXICO DEL DERECHO SOCIAL

1. LA CONSTITUCION DE 1857.....	79
2. LA REVOLUCION MEXICANA.....	83
2.1. Período Porfirista.....	83
2.2. Período de 1911 a 1917.....	88
3. LA DECLARACION DE QUERETARO.....	94

CAPITULO IV DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO COMPARADO

1. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	100
1.1. Antecedentes.....	100

1.2. Convenios y Recomendaciones Internacionales en Materia de Protección contra el Desempleo.....	106
1.3. Conferencia Mundial del Empleo.....	112
1.4. La Situación en los Países en Desarrollo.....	115
2. SISTEMAS DE PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO EN DIVERSOS PAISES DEL MUNDO.....	120
2.1. Evolución de los Regímenes de Prestaciones de Desempleo.....	120
2.2. Cuadro Uno: Relativo al Sistema de Protección Establecido en algunos Países.....	120
2.3. Cuadro Dos: Primeras Legislaciones y Textos Fundamentales.....	120
2.4. Cuadro Tres: Relativo al Campo de Aplicación de los Sistemas de Seguro Obligatorio de Desempleo.....	120
2.5. Cuadro Cuatro: Relativo al Campo de Aplicación de los Sistemas de Seguro Voluntario de Desempleo.....	120
2.6. Cuadro Cinco: Relativo al Campo de Aplicación de los Sistemas de Asistencia a Desempleados.....	120
2.7. Cuadro Seis: Relativo a las Condiciones necesarias para percibir las Prestaciones de Desempleo.....	120
2.8. Cuadro Siete: Relativo a las Prestaciones, Período de Espera y Duración de las Prestaciones de Desempleo..	120
2.9. Cuadro Ocho: Relativo a los Recursos Financieros de los Sistemas de Prestaciones de Desempleo.....	120

**CAPITULO V POSIBILIDADES DE IMPLANTACION DE UN
SISTEMA DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN MEXICO**

1. CONSIDERACIONES JURIDICAS.....	122
-----------------------------------	-----

1.1. Derecho Internacional.....	122
1.2. Legislación Nacional.....	126
2. INICIATIVA DE REFORMAS A DIVERSAS DISPOSICIONES PARA CREAR EL SEGURO DE DESEMPLEO.....	135
2.1. Exposición de motivos.....	135
2.2. Contenido del Proyecto, Crítica y Sugerencias.....	145
CONCLUSIONES.....	152
BIBLIOGRAFIA.....	166

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

El deber del hombre para el trabajo, es un concepto que ha sido reconocido y aceptado desde la antigüedad.

Sin embargo, este principio tardó mucho tiempo en verse complementado por la noción de que así como la persona tiene el deber de trabajar, tiene el derecho al trabajo.

A partir de la formulación de la Carta de las Naciones Unidas, se considera a dicho derecho, como parte integrante de los derechos humanos.

En México, el derecho al trabajo se contempla en la fracción I del artículo 123 de nuestra Constitución Política.

Sin embargo, con la interpretación que han dado los legisladores mexicanos a dicho derecho, se nulifica la Garantía por la cual se otorga el derecho al trabajo.

El trabajo es el elemento por el cual se desarrolla toda civilización, y por lo tanto toda sociedad debe estar organizada de manera que todos aquellos que puedan y tengan

voluntad de laborar, estén en posibilidades materiales de hacerlo.

Asimismo, el trabajo es un medio del hombre para su perfeccionamiento individual y el medio por el cual contribuye al desarrollo del género humano.

Se puede decir que el desempleo constituye la contrapartida del trabajo, y que dicho problema no debe ser visto con desinterés por la sociedad, así como tampoco deben ser abandonados aquellos que tienen voluntad de contribuir con su trabajo al desarrollo de la sociedad. Una sociedad en la cual se registran altas tasas de desempleo es una sociedad débil e insegura.

El Estado tiene como fin salvaguardar el bien común, y debe proteger la vida de los ciudadanos sin tomarla directamente a su cargo.

En el caso concreto, el Estado tiene la obligación de facilitar toda actividad encaminada a la creación de empleos y al desarrollo de los escenarios de trabajo, sin convertirse en sí mismo en empleador, para lograr un amplio mercado de trabajo, en el cual se cubra en forma íntegra la demanda de éste.

Un Estado que no es capaz de cumplir con dicha finalidad, no debe desentenderse de los problemas resultantes de la contingencia del desempleo y debe de implantar un sistema por el cual se contrarresten sus efectos nocivos. Dicha obligación no tiene más limitantes que las circunstancias de orden económico.

En virtud de las anteriores consideraciones, me resulta interesante efectuar un estudio sobre las posibilidades de implantación de una institución de seguro de desempleo en México.

Dicho estudio se limitará al aspecto jurídico, en razón de la dificultad que representa complementarlo con un correlativo estudio económico, debido a la falta de elementos de soporte y de conocimientos en este aspecto.

CAPITULO I
ANTECEDENTES HISTORICOS

1. SOCIEDAD CAPITALISTA.

1.1. El Liberalismo.

La revolución burguesa se inició en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVI, mediante el empleo de nuevas técnicas agrícolas, que hicieron posible la exportación de cereales al Continente. La consiguiente acumulación de capital permitió la industrialización. "A mediados del siglo XVIII, Inglaterra poseía numerosas manufacturas. La rama más importante de la industria era la producción textil. A partir de esa rama se inició la revolución industrial en Inglaterra en el curso del último tercio del siglo XVIII y el primer cuarto del siglo XIX". (1)

El desarrollo económico de la burguesía inglesa puede igualmente estudiarse a través de diversos aconteci-

1. Academie des Sciences de la U.R.S.S. Institut d'Economie, Manuel d'Economie Politique (Suisse: Ed. Suisse Rouge, Seconde Edition, 1955), p.104

mientos políticos. El rompimiento con la Iglesia Romana y la instauración del Anglicanismo (1534), con el consiguiente reparto de las tierras abaciales entre la nobleza y la burguesía, facilitó el crecimiento de los productos agrícolas.

La victoria de Oliver Cromwell, sobre Carlos I de Inglaterra en 1646, representó una apertura a la teología Calvinista, originándose la idea del lucro, que caracterizó posteriormente a la economía capitalista, ya que en el artesanado medieval predominaba la idea de la ganancia lícita.

El advenimiento al trono de Guillermo de Orange en 1688, propició la supremacía del parlamento, el cual a través del "Bill of Rights" en 1698, estableció un conjunto de normas protectoras de la propiedad privada, en el territorio Británico.

Al respecto, Mario de la Cueva, señala que fueron, primeramente los factores de orden económico los que determinaron la esencia y la evolución del sistema capitalista y las consecuencias que se provocaron. "Dos grandes fenómenos ejercieron su influencia decisiva sobre el regimen de producción, el progreso del maquinismo y la concentración del capital. Los dos acontecimientos marcharon unidos desde los primeros años del siglo pasado y el segundo se vió favorecido por la amplitud concedida a la sociedades anónimas en su organización y acti-

vidad". (2)

En materia económica los liberales se apoyaron en las ideas de los fisiócratas franceses y de Adam Smith. Para los fisiócratas existía "Un orden natural universal, que abarca tanto la vida animal, como la natural o la económico social; ha sido establecido por la providencia divina y consiste en un conjunto de leyes materiales; ellas harán la felicidad de los hombres y nada ni nadie debe impedir su libre juego. Apartamiento de las limitaciones a la manufactura y de las restricciones de la libertad de trabajo; la vida económica de los pueblos no permite reglamentación alguna y la ley positiva no debe tener otra finalidad que vigilar que se respete el orden natural: *laissez faire, laissez passer*, es la formula del liberalismo triunfante". (3)

Para Adam Smith, "cualquier individuo pone todo su empeño en emplear su capital en sostener la industria doméstica, y dirigirla a la consecución del producto que rinde

 2. De la Cueva Mario, Derecho Mexicano del Trabajo (México: Ed. Porrúa, S. A., Décima Edición, 1967), Tomo I., p.25

3. Ibid., p. 14

más valor, resulta que cada uno de ellos colabora de una manera necesaria en la obtención del ingreso anual máximo para la sociedad. Ninguno se propone, por lo general, promover el interés público, ni sabe hasta que punto lo promueve. Cuando prefiera la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad, y cuando dirige la primera, de tal forma que su producto represente el mayor valor posible, sólo piensa en su ganancia propia; pero en éste como en otros muchos casos, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones. Más no implica mal alguno para la sociedad que tal fin no entre a formar parte de sus propósitos, pues al no perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más efectiva que si esto entrara en sus designios". (4)

Sin embargo, la ideología del pensamiento liberal no puede expresarse, en forma racional o sistemática sino hasta el triunfo de la revolución francesa en 1789.

En el terreno político, el liberalismo rescató la teoría medioeval de la soberanía del pueblo, a la cual agregó

4. Smith Adam, Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones (México: Fondo de Cultura Económica, 1974), p.402

las ideas de Rousseau sobre la voluntad general y los pensamientos de Montesquieu sobre la división de poderes.

Con base en las teorías de Jean Jacques Rousseau, John Locke, concibió al hombre como a un ser a-social que separado de la sociedad en el "estado de naturaleza" gozaba en sus orígenes de una perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de su persona y sus bienes como lo tuviera a bien, sin pedir permiso o depender de la voluntad de otro hombre.

Con este criterio, definieron al derecho de propiedad, como un derecho natural, ya que en el artículo sexto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se dispuso que "La propiedad es el derecho que tiene cada ciudadano de gozar y disponer a su antojo, de la parte de bienes que le garantiza la Ley". (5)

"La leyenda de la propiedad romana absoluta nació en la revolución francesa, período histórico que mostró vivo inte-

5. Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen formulé en 1792 par Robespierre. Cit. por Jacques Pirenne, Historia Universal (Barcelona: Ed. Exito, S. A., Sexta Edición, 1970), Tomo V., p.14

rés, por las antigüedades griega y romana, precisamente fue en esa época cuando se quiso liberar la propiedad de todas las restricciones que el feudalismo le había impuesto, y así se explica que los escritores político jurídicos propagaran la idea de que su meta, una propiedad libre de trabas, solo significaba un regreso a la venerable propiedad romana". (6)

Lo anterior, fue un total rompimiento con el concepto de propiedad de la edad media y del antiguo regimen. En efecto, para Tomás de Aquino, el derecho de propiedad no era una institución de derecho natural, sino de derecho de gentes. Consideró al propietario como a un administrador, que no podía disponer arbitrariamente de las cosas puestas bajo su cargo, no constituyendo así un derecho absoluto y sin límites, sino obligándose al propietario a utilizar su propiedad en beneficio común.

La Declaración de Derechos del Hombre consagró el discurso liberal pero desde un principio, la burguesía tomó medidas que vedaban a los hombres del pueblo el disfrute de los llamados derechos naturales.

6. Floris Margadant Guillermo, Derecho Romano (México: Ed. Esfinge, S. A., Décimosegunda Edición, 1983), p.247

Así, en 1791, la Asamblea Constituyente votó y aprobó una ley propuesta por el consejero Chapelier que destruyó las corporaciones e hizo nugatorio el artículo 5o. de la Declaración de Robespierre, el cual consagraba la libertad de reunión; así, abandonó a los miembros del proletariado en un aislamiento sumamente ventajoso para los intereses de la burguesía.

1.2. Condiciones de vida de los trabajadores.

La victoria de la burguesía repercutió en un descenso sensible del nivel de vida de la clase trabajadora. La encuesta realizada por el gobierno inglés en 1814, reveló la profunda miseria de los trabajadores, quienes laboraban 15 ó 16 horas diarias, con salarios ínfimos y con la falta total de protección en caso de accidentes de trabajo.

Conocemos las condiciones de vida de los trabajadores en Mulhouse (Alsacia), a través de una encuesta realizada por el Dr. L. R. Villermé, miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Francia, en 1835-36. "Los

obreros de la industria textil entran a la fábrica a las cinco de la mañana y salen a las ocho o nueve de la noche. Algunos de entre ellos, cuyo salario no les permite alojarse cerca de la empresa, por el alto costo de la habitación, tienen que recorrer hasta 12 kilómetros para trasladarse de su hogar al centro del trabajo. Villermé describe en Mülhouse y en Dornach unos alojamientos miserables, en los cuales duermen dos familias, cada una en su respectivo rincón, sobre un poco de paja arrojada en el piso y retenida por dos vigas. Jirones de sábanas y a menudo una especie de colchón de plumas, de una suciedad repugnante, recubren la paja. La comida se compone básicamente de papas, a las cuales agregan una sopa o lácticos sin substancia, pastas de infima calidad y un pan excelente. Comen carne y toman vino dos veces al mes solamente". (7)

Las diferencias sociales eran muy grandes. En 1841 la esperanza de vida de un noble del campo era de 50 años, la de un comerciante de 31 años y la de un desempleado no alcanzaba los 24.

Las condiciones de trabajo eran insalubres y peli-

 7. Dr. L.R. Villermé, Tableau de l'Etat Physique et Moral des Ouvriers. Cit. por Jeannine-Guique Collection, Histoire Geographique (Paris: Ed. BORDAS, Quatrième Edition, 1983), p.132

grosas. El trabajo del obrero estaba mal remunerado. Algunos ganaban al día el equivalente a dos kilos de pan y un litro de leche. El salario también variaba según la edad y el sexo, disminuyendo a los 50 años. A parte de las sociedades de socorro mutuo, la mayor parte de los obreros no disponían de ninguna protección en casos de accidente, enfermedad o vejez. Eran completamente dependientes de su salario.

La habitación dejaba mucho que desear. En 1840, en Inglaterra, miles de obreros vivían en sotanos insalubres, sobrepoblados y desprovistos de toda comodidad. Familias enteras vivían en una sola pieza.

En las economías precapitalistas, las mujeres y los niños habían participado en la producción, sin embargo, en la época, entraron en forma masiva al mercado de trabajo. Un trabajador de la industria sobre tres era mujer. El trabajo de los menores, era muy utilizado en las minas en razón del salario que se les pagaba; un décimo del salario de un hombre.

Asimismo, con la creación de la libreta obrera, en 1803, se arrebató a los trabajadores el derecho de trasladarse de un lugar a otro sin autorización del patrón.

"Decreto del 9 Frimario año XII (1 de Diciembre de

1803.)

Artículo 1.- A partir de la publicación del presente decreto, todo obrero que trabaje en calidad de acompañante o aprendiz deberá tener una libreta.

Artículo 3.- Independientemente de la ejecución de la ley sobre pasaportes, el obrero deberá hacer sellar sus últimas vacaciones por el alcalde o su adjunto, e indicarle el lugar al cual se propone ir. Todo obrero que viaje sin la libreta, será considerado vagabundo y será arrestado y sancionado como tal.

Artículo 4.- Toda manufacturero, empresario y generalmente todas las personas que emplean obreros, deberán, cuando sus obreros salgan de sus empresas, inscribir sobre las libretas las salidas, señalando en las mismas si estos cumplieron con sus obligaciones. Las salidas serán inscritas unas después de las otras y enunciarán el día de la salida del obrero.

Artículo 5.- El obrero deberá de hacer inscribir el día de su entrada en la libreta, por el patrón para el que se propone trabajar, o en su defecto, por los funcionarios públicos señalados en el artículo 2, sin costo y depositarla en ma-

nos de su patrón si este lo exige". (8)

1.3. Crítica.

En 1848, Marx y Engels describieron el panorama político y económico de Europa, en el momento en que la civilización burguesa llegó al máximo de su esplendor. Afirmaron que "la moderna sociedad burguesa, que ha salido de entre las ruinas de la sociedad feudal, no ha abolido las contradicciones de clase. Únicamente ha sustituido las viejas clases, las viejas condiciones de opresión, las viejas formas de lucha por otras nuevas. Nuestra época, la época de la burguesía, se distingue, sin embargo, por haber simplificado las contradicciones de clase. Toda sociedad va dividiéndose cada vez más, en dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases que se enfrentan directamente: la burguesía y el proletariado." (9)

8. Bouillon Jacques y Otros, Le XIX Siècle et ses Racines (Paris: Ed. Bordas, Première Edition, 1981), p.143

9. Marx Carlos y Engels Federico, Manifiesto del Partido Comunista y Otros Escritos Políticos (México: Ed. Grijalbo, S. A., 1970), p.23

Asimismo para Marx y Engels la burguesía era una clase profundamente revolucionaria y su racionalismo había puesto al descubierto la explotación abierta y descarada, que se disimulaba o atemperaba en el Antiguo Regimen. Además, la condición esencial de la existencia de la clase burguesa era, para estos, la acumulación de capitales en manos de cada vez menos particulares, haciéndose así imposible cualquier reparto de riqueza.

"Pequeños industriales, pequeños comerciantes y rentistas, artesanos y campesinos, toda la escala inferior de las clases medias de otros tiempos, caen en las filas del proletariado; unos porque sus pequeños capitales no les alcanzaban para acometer grandes empresas industriales y sucumben en la competencia con los capitalistas más fuertes; otros, porque su habilidad profesional se ve despreciada ante los nuevos métodos de producción. De tal suerte, el proletariado se recluta entre todas las clases de la población".

(10)

En función de la libre concurrencia y de la ausencia de planificación, se originaban, según su criterio, contradic-

ciones económicas inherentes al sistema capitalista, que anunciaban su próximo ocaso.

En efecto, la vida del obrero era cada día más dura, más miserable y sin esperanzas de mejorar su existencia. La clase dominante no podía proporcionarles ni siquiera los medios mínimos de subsistencia. La burguesía, amenazaba la existencia misma de la sociedad y en su concepto estaba destinada a desaparecer.

"Pero la burguesía no ha forjado solamente las armas que deben darle muerte; ha producido también los hombres que empujarán esas armas: los obreros modernos, los proletarios".(11)

Además, para los autores del Manifiesto del Partido Comunista, poco podía esperarse del Estado, al que concebían como una junta que administraba los negocios comunes de la clase burguesa. Y el derecho, no constituía sino la expresión normativa de los intereses de la clase dominante, ya que a los principios de la escuela liberal se vedaba al Estado cualquier intervención en el terreno económico.

11. Carlos Marx y Federico Engels, Op. Cit., p.30

2. ANTITESIS SOCIALISTA.

Por lo tanto, la revolución industrial y la instauración de la libertad de producción favorecieron el desarrollo del capitalismo permitiendo un progreso económico espectacular. En contrapartida, dejaron a millones de hombres, mujeres y niños en una miseria degradante. En consecuencia, algunos intelectuales indignados pusieron sus ideas al servicio de los trabajadores para ayudarlos a mejorar su condición.

La novedad del socialismo viene de la denuncia de la desigualdad en una sociedad en fuerte desarrollo; poniendo en duda al liberalismo económico y reivindicando una sociedad diferente y mejor. Esta ideología nació en Francia; es, mas que la observación del capitalismo, la herencia crítica e igualitaria de la revolución francesa, la que constituye un papel esencial.

2.1. El Socialismo Utópico.

Los principios del socialismo se caracterizaban por su utopía, siendo sus principales representantes Saint Simon, Sismondi, Owen, Fourier y Blanc. Se caracterizaron por haber pensado en una transformación completa de la sociedad y elaboraron proyectos aislados e irrealistas, que esperaban se difundieran por el ejemplo.

Sismondi fué un adversario recalcitrante de la economía política clásica. Para él, esta teoría económica no tenía fundamento humano, ya que en su concepto el desarrollo material de la riqueza no tenía provecho alguno si ésta no contribuía al bienestar del hombre, es decir, si riqueza y bienestar no marchaban paralelamente. Esto se debía a la mala distribución de la riqueza, que era causada principalmente por la producción de artículos de lujo, a defecto de los necesarios y a la búsqueda del enriquecimiento mediante la elevación de los precios que provocaba una escasez artificial. Para él, lo importante no era el enriquecimiento que buscaba la economía liberal, sino precisamente el bienestar humano. Fué el inaugurador de la rama de la economía social. No era partidario de

la libertad económica ilimitada y consideraba oportuna la intervención del Estado en materia económica. Fué precursor del derecho al trabajo y de la seguridad social.

"Afirma que hay que otorgar el derecho de coalición al obrero y que los patrones deben sostenerlo económicamente en caso de enfermedad, paro forzoso o vejez". (12)

Saint Simón era de la opinión de que el gobierno no era más que un aparato superfluo del cual se podía prescindir y que por lo tanto debería de desaparecer ya que su existencia resultaba inútil. En todo caso, el poder ejecutivo debía ser confiado a miembros provenientes de la industria, el comercio y la agricultura, substituyéndose al gobierno político por un gobierno económico. Su principal desacuerdo con el liberalismo residía en el papel que debía desempeñar el gobierno. No pugnaba por la abolición de la propiedad privada, pero sí pretendía una transformación de la misma a efecto de que se organizara para rendir mayor beneficio a la producción. En efecto, consideraba a la propiedad como un hecho social, que debía ser confiada a los mejores hombres, por intermedio del Estado, lo

12. Gómez Granillo Moisés, Breve Historia de las Doctrinas Económicas (México: Ed. Esfinge, S.A., Décimosegunda Edición, 1984), p.102

que no sucedía ya que ésta se transmitía por la herencia, centro de crítica de los Saintsimonianos. El sistema de Saint Simón constituyó el prototipo de las ideas colectivistas que tuvieron gran impacto a lo largo del Siglo XIX. La única igualdad que reclamaban era la igualdad de oportunidades, siendo el Estado, quien debería de distribuir los instrumentos de producción, según la capacidad de cada quien, los cuales constituirían un fondo social, que en su concepto debía ser explotado por asociaciones.

El británico, Roberto Owen, un obrero que se volvió patrón, quiso crear asociaciones de productores y cooperativas obreras, ya que estaba convencido de que al hombre lo hacía el medio social en que vivía y que si este era bueno el hombre también lo sería.

"El sistema de Roberto Owen:

VII. En vez de un sistema de una ignorancia profunda, que fuerza al hombre a volverse, desde su infancia, en espíritu como en conducta, en un ser irracional, inconsecuente e incompetente para juzgar sus errores, propongo hoy a todos los pueblos del mundo, otro sistema de sociedad; un sistema completamente novedoso, fundado en los principios surgidos de hechos invariables y en perfecta armonía con las leyes de la

naturaleza; un sistema en el cual, la asistencia de todos será para cada uno y la asistencia de cada uno será para todos, principio admirablemente calculado para crear la mayor prosperidad y la menor miseria posible.

VIII. Un sistema de vida humana, opuesto en todos los puntos al sistema pasado y presente, un sistema que creará un nuevo espíritu y una nueva voluntad en todo el género humano y que conducirá así, a cada uno, por necesidad irresistible, a volverse consecuente, racional como de juicio y de conducta.

X. Un sistema tan enérgico, que podrá con prontitud poner término a la ignorancia humana, detener los progresos de la pobreza y aniquilar su regreso; romper con las diversas supersticiones que reinan en la tierra, introducir una abundancia inagotable en todo aquello que es necesario para la vida.

XVI. Esas instituciones nuevas son tan extraordinarias en sus combinaciones, que aseguran a toda la raza humana, por la misma cantidad de trabajo, ventajas cien veces más grandes, que aquellas de las cuales, el antiguo sistema jamás pudo dotar a ningún individuo". (13)

 13. Manifeste de Robert Owen, D' un Système de Société et de Religion Rationnelles 1840, Cit. por Franc Robert y Otros, Histoire Seconde (Paris: Ed. Berlin, 1987), p. 215

Luis Blanc, propuso la creación de talleres sociales que deberían de substituir a la producción capitalista con ayuda de un Estado Democrático que reconociera el sufragio universal.

"Lo que falta a los proletariados para liberarse, son los instrumentos de trabajo; la función del gobierno es la de entregárselos. Si tuviéramos que definir al "Estado", en nuestro concepto, diríamos que, el Estado es el banquero de los pobres..."(14)

El gobierno sería considerado el regulador supremo de la producción y dirigido a realizar su objetivo que es de gran importancia. Este objetivo consistía en servirse del arma de la concurrencia para hacer desaparecer a la concurrencia misma. El gobierno efectuaría un empréstito que sería destinado a la creación de "talleres sociales" para las ramas más importantes de la industria nacional. El gobierno, considerado como el fundador único de dichos "talleres sociales", sería quien redactaría sus estatutos. Esta redacción deliberada y votada, por la representación nacional tendría la fuerza de ley. Todos los obreros que ofrecieran garantías morales,

14. Luis Blanc, De l' Organization du Travail, 1845, Franc Robert y Otros, Op. Cit., p.213

serían llamados a trabajar en los "talleres sociales".

Asimismo los salarios, deberían en todos los casos satisfacer en forma suficiente, a la existencia de los trabajadores.

Todos los años se haría la cuenta para determinar el beneficio neto, que se dividiría en tres partes: una sería repartida en proporciones iguales, entre los miembros de la asociación; la otra sería destinada:

1. Al mantenimiento de los viejos, enfermos y lisiados; 2. A la ayuda de las industrias que estuvieran en crisis - siendo que todas las industrias se deben ayuda; en fin, la tercera parte sería consagrada a dar instrumentos de trabajo a aquellos que quisieran hacer parte de la asociación a efecto de que esta se pudiera extender indefinidamente". (15)

A diferencia de Roberto Owen, Luis Blanc señalaba como principal causa de los males económicos a la competencia. Se le considera precursor de las cooperativas de producción que hoy conocemos. A diferencia de otros socialistas utópicos,

 15. Luis Blanc, De l'Organization du Travail, 1845., Franc Robert y Otros, Op. Cit., p. 214

éste consideraba que solo mediante la ayuda financiera del Estado se podrían crear los talleres sociales, constituyéndose así en precursor del socialismo de Estado.

Todos estos pensadores se oponían a la anarquía de la producción liberal, que para ellos era responsable de las crisis y del desempleo. En forma optimista creyeron que el proceso crearía abundancia para todos y que se formaría una moral colectiva fundada en la solidaridad, misma que rompería el individualismo liberal, todo ello mediante una transformación pacífica de la sociedad. Tanto Luis Blanc como Robert Owen, lograron poner en práctica sus proyectos, sin embargo estos fracasaron en forma lamentable.

Marx y Engels, en el "Manifiesto del Partido Comunista", señalan al respecto, que "La literatura revolucionaria que acompaña a estos primeros movimientos del proletariado, era forzosamente, por su contenido reaccionaria. Precoronizaba un ascetismo general y un burdo igualitarismo. Los sistemas de Saint Simon, de Fourier, de Owen, etc., hacen su aparición en el período inicial y rudimentario de la lucha entre el proletariado y la burguesía". (16)

16. Marx Carlos y Engels Federico, Op. Cit., p. 60

Si bien reconocen que los inventores de estos sistemas se dieron cuenta de la existencia del antagonismo de clases y de los elementos destructores de la sociedad, los critican por sustituir la actividad social que desempeñaría el proletariado por su propio ingenio y fantasías, indicando que el mundo solo se reducía para ellos a la propaganda y ejecución práctica de sus planes sociales. También Marx y Engels los critican por repudiar "... toda acción política, y en particular, toda acción revolucionaria; se proponen alcanzar su objetivo por medios pacíficos, intentando abrir camino al nuevo evangelio social valiéndose de la fuerza del ejemplo, por medio de pequeños experimentos que naturalmente, fracasan siempre."(17)

Los socialistas utópicos, bautizados así por los autores del "Manifiesto del Partido Comunista", también fueron calificados por estos de "conservadores" ya que, con sus excepciones, apelaban a la clase adinerada para obtener los fondos necesarios para llevar a cabo sus proyectos.

Sin embargo, Mario de la Cueva tiene razón al mencionar que a pesar de las propuestas fantasistas que formula-

17. Marx Carlos y Engels Federico, Op. Cit, p. 61

ron, seguido contradictorias y con múltiples fracasos, tuvieron influencia educativa sobre los obreros; y al considerar que el socialismo utópico, influyó fuertemente en la evolución del derecho del trabajo, ya que los escritores que formaron parte de esta tendencia, señalaron los errores del capitalismo de esa época. Tampoco pasa por alto los errores de estos últimos al señalar que:

"Sufrieron en conjunto dos graves errores. Consistió el primero en creer que era posible convencer a la burguesía para que, voluntariamente, efectuara la reforma,... y el segundo, el haber formulado planes fantásticos..." (18)

Designa a estos autores como los iniciadores del derecho del trabajo, ya que por sus críticas se despertó conciencia de los problemas y explotación de los trabajadores, lo que posteriormente condujo a un trato más humano hacia los mismos.

18. De la Cueva Mario, Op. Cit., p.71

2.2. El Pensamiento Marxista.

La tesis de la burguesía liberal fue posteriormente también puesta en entredicho por el socialismo científico, resultando Carlos Marx su expositor más completo.

La doctrina Marxista destruye el concepto de "individuo", pues vuelve a colocar al hombre en un entorno social ineludible y ubica a la sociedad en la historia. El pensamiento de Marx se expresa como un historicismo, enfrente del pensamiento racionalista y abstracto de la escuela liberal.

"En la vida social se establecen entre los hombres relaciones necesarias de producción que son independientes de su voluntad y corresponden a cierto grado de desarrollo de las fuerzas materiales de producción; dichas relaciones constituyen la estructura económica de la sociedad, base real sobre la que se levantan las superestructuras jurídica y pública y a la cual responden formas determinadas de conciencia social, o lo que es lo mismo, el modo de producción determina, de una manera general, el proceso social, político e intelectual de la vida, de tal manera "que no es la conciencia del hombre lo que determina

su existencia, sino su existencia social lo que determina su conciencia".(19)

Como se señaló anteriormente, desde el punto de vista de Marx, en todo régimen de propiedad privada, y particularmente en la sociedad capitalista, el trabajador que prestaba sus servicios a cambio de un salario, era explotado por el patrón. Ello lo explica en términos de la teoría de la plusvalía que, a grandes rasgos, indica, que la explotación del trabajador consiste en que una jornada de trabajo en una empresa capitalista se divide en dos partes: el tiempo de trabajo necesario y el tiempo de trabajo suplementario. Durante el tiempo de trabajo necesario, el obrero reproduce su fuerza de trabajo y durante el tiempo suplementario crea la plusvalía, valor creado por el obrero asalariado además del valor de su fuerza de trabajo, del cual en su concepto, se apropiaba el capitalista en forma gratuita, siendo ese número de horas suplementarias, la plusvalía, que el empresario conservaba en perjuicio de los trabajadores, no proporcionándoles más que lo necesario para subsistir y reproducirse.

"Coloquémonos en un régimen laboral en donde esa jornada es de ocho horas y supongamos que el obrero sólo re-

quiere de cinco horas para producir un valor igual al monto de su salario (el que le va a servir para comprar los bienes y servicios, que le permitan reponer su fuerza de trabajo); pero como el patrón le paga por ocho y no por cinco horas, resulta que el excedente de tres horas, constituye el beneficio del patrón... y esto es precisamente la plusvalía".(20)

Por lo anterior, los trabajadores, al percibir salarios que solamente les permitían adquirir lo necesario para su subsistencia, no tenían posibilidad alguna de apropiarse de los bienes de producción ni de ningún tipo de propiedad privada, constituyéndose en una situación de desigualdad, que producía a su vez un estado de lucha constante entre las diferentes clases sociales. Esta, en su concepto, no podría desaparecer hasta en tanto no se aboliese la propiedad privada; institución que solo creaba la desigualdad entre los hombres.

"Os horrorizáis de que queramos abolir la propiedad privada. Pero en vuestra sociedad actual la propiedad privada está abolida para las nueve décimas partes de sus miembros. Precisamente porque no existe para esas nueve décimas partes existe para vosotros. Nos reprocháis pues, el querer abolir una forma de propiedad que no puede existir sino a condición de que

la inmensa mayoría de la sociedad sea privada de propiedad. En una palabra, nos acusáis de querer abolir vuestra propiedad. Efectivamente, eso es lo que queremos".(21)

Una vez que los medios de producción fueran sustraídos a la burguesía, Marx proponía la centralización de los mismos en manos del Estado, que sería el proletariado organizado como clase dominante, con objeto de que, en beneficio de este último, se aumentaran las fuerzas productivas. Una vez lograda la socialización, el producto del trabajo de todos los miembros de la comunidad sería repartido en partes proporcionales, según el trabajo aportado por cada uno, habiéndose previamente hecho la deducción de la cantidad necesaria para cubrir los gastos de interés común. En estas condiciones dejarían de existir el sobretrabajo y la plusvalía.

Para ello, Marx señalaba que era necesario pasar por una revolución comunista, que fuera conscientemente social, ya que sería de interés para la sociedad y ya no para una sola clase social. La primera etapa de esa revolución sería la constitución del proletariado en clase dominante, también llamada dictadura del proletariado, quien actuaría como todas las

21. Marx Carlos y Engels Federico, Op. Cit., p.42

clases dominantes que han existido y tendría su mismo carácter despótico. Después vendría un período de transición que finalizaría con la desaparición de las diferencias de clases y la supresión del Estado y culminaría "...en una asociación en donde el libre desarrollo de cada uno sería la condición del libre desarrollo de todos ". (22)

La idea de la supresión del Estado y del derecho de Marx, ha sido ampliamente criticada y calificada de utópica. En efecto, ya desde el siglo XII, parecía imposible la existencia de una sociedad sin ningún principio de autoridad. En ese sentido, Luis Recasens Siches explica el pensamiento de Francisco Suárez, al señalar:

"La autoridad es connatural a la sociedad política... como algo que radica en la esencia misma del concepto de lo social, sobre todo en cuanto se refiere a su expresión perfecta, o sea al Estado. No dimana de la imperfección humana, sino de la misma esencia racional; y así también entre los angeles existen principados. La autoridad, en cuanto representa un principio directivo, se funda a una ley natural y

22. Manifeste du Parti Communiste, Cit. por Calvez Jean Ives, La Pensée de Karl Marx, (Paris: Ed. Du Seuil, 1970), p. 285.

es propia de todas las comunidades de seres racionales. Sólo en cuanto representa además un principio coercitivo pudiera considerarse como una exigencia racional de la imperfección humana, pues caracteriza a la ley civil de modo esencial el ser coercitiva. Aquí encontramos, pues una distinción que no debe ser pasada por alto, entre el carácter directivo de la autoridad, que la constituye en principio esencial de toda comunidad de seres racionales, por muy puros que se les suponga y el elemento coercitivo de la misma, el cual se funda de un modo específico y natural (es decir, por consecuencia racional) en el hecho de la realidad humana..." (23)

De conformidad con lo anterior, si bien Marx pretendía la supresión de toda autoridad, este debió de haber dejado a salvo cuando menos una autoridad de tipo directivo, sin lo cual resulta realmente imposible la convivencia de los hombres en sociedad y el desarrollo y organización de la misma.

En conclusión, la tésis burguesa y la antítesis socialista, parecieron predestinadas, en los países desarro-

23. Recasens Siches Luis, La Filosofía del Derecho de Francisco Suárez, (México: Ed. Jus, Segunda Edición, 1947), p. 171

llados, a enfrentarse en un choque capaz de modificar el sistema social, mediante la destrucción de la diferencia de clases y el régimen de propiedad. Tán es así que el siglo XIX en Europa, se vió marcado por un combate sostenido entre los obreros por lograr un sistema jurídico que les garantizara una vida digna, el cual se caracteriza por una serie de hechos violentos.

Sin embargo, la intervención del Estado a través de reformas jurídicas, logró garantizar un mínimo de bienestar a los trabajadores europeos, las cuales constituyen el origen histórico del derecho social, síntesis entre la tésis burguesa y antítesis socialista.

2.3. Crítica.

Ideológicamente, la Iglesia Católica, trató de dirimir los conflictos suscitados por ambas actitudes.

En 1891, el Papa León XIII, escribió la Encíclica *Rerum Novarum*, con el propósito de que "aparezcan claros los

principios que han de dar a esta contienda la solución que exigen la verdad y la justicia." (24)

En dicho documento el Papa condenó tanto al liberalismo como al socialismo.

Describió la situación de los trabajadores, haciendo énfasis en la miseria en que se encontraban y recalcó la mala distribución de la riqueza; "de tal suerte que unos cuantos hombres, opulentos y riquísimos han puesto sobre los hombres de la innumerable multitud de proletarios un yugo casi de esclavos."(25)

Desechó la teoría económica liberal, que sostenía que las leyes económicas eran de carácter fatal y autónomo, ya que en su concepto, al contrario de las leyes físicas, aquellas podían ser dirigidas y debían ser encausadas en los principios morales.

Criticaba a los liberales de haberse apartado de los

24. Encíclica Rerum Novarum, Cit. en La Obra Acción Católica Española, "Colección de Encíclicas y Documentos Pontificios", (Madrid: Publicaciones de la Junta Técnica Nacional, Cuarta Edición, 1955), Párrafo 1

25 Ibid., Párrafo 2

principios morales y cristianos, por amor a los bienes materiales.

La principal crítica que formuló al socialismo, al que consideraba consecuencia del liberalismo económico, fue de que los métodos que estos proponían para resolver los problemas sociales, no eran los adecuados ya que perjudicarían a la clase a la que pretendían favorecer creando un verdadero caos social.

En efecto, el Papa León XIII, consideraba que la propiedad privada era un derecho natural: " Con razón, pues, todo el linaje humano, sin cuidarse de unos pocos contradictores, atento sólo a la ley de la naturaleza, en esta misma ley encuentra el fundamento de la división de los bienes y solamente, por la práctica de todos los tiempos, consagró la propiedad privada como muy conforme a la naturaleza humana así como a la pacífica y tranquila convivencia social."(26)

Por lo anterior, condenó la abolición de la propiedad privada que proponían los socialistas, ya que con ello, decía que se limitaba el derecho y esperanza de los trabajadores de aumentar su patrimonio, y de hacer con su salario lo

26. Encíclica Rerum Novarum, Op. Cit., Párrafo 8

que mejor les pareciera.

Asimismo, el Papa León XIII, consideró que era utópico y contrario a la naturaleza misma el pretender la igualdad entre los hombres en sociedad, ya que estos desde su nacimiento se encontraban dotados en forma diferente de salud, inteligencia, o fuerza, diferencias que forzosamente los encaminaba a realizar actividades distintas, creándose así las diversas condiciones sociales. Inclusive, señalaba que esto era en provecho de la sociedad misma, ya que era benéfico y necesario que los hombres ejercieran todo tipo de oficios.

También se opuso radicalmente a la lucha de clases, proponiendo una cooperación amistosa entre las mismas. "En la presente cuestión, la mayor equivocación es suponer que una clase social necesariamente sea enemiga de la otra, como si la naturaleza hubiese hecho a los ricos y a los proletarios para luchar entre sí con una guerra siempre incesante."(27)

Consideraba dicha cooperación necesaria, en virtud de que los factores de la producción, capital y trabajo, no podrían existir el uno sin el otro.

Para solucionar el conflicto social, propuso que todas las clases sociales y el gobierno se unieran para mejorar en lo posible la condición de los trabajadores, dando a cada uno lo que por justicia mereciera.

Para ello formuló una serie de obligaciones para los obreros y patrones, imponiendo a estos últimos el deber de respetar la dignidad de la persona humana de los trabajadores, retribuyéndoles en forma justa por su trabajo, otorgándoles días de descanso, y no forzándoles a trabajar más de lo debido.

Estos tendrían la obligación de cumplir en forma íntegra con las actividades para las que habían sido contratados, sin ejercer violencia en contra de sus patrones y no teniendo trato con los comunistas. El Papa les sugería que fomentaran el ahorro a efecto de tener posibilidades de salir de su precaria situación.

Criticó la actitud del "laissez faire, laissez passer" de los gobiernos, recomendándoles su intervención para promover la prosperidad privada y pública contribuyendo al bienestar de la clase proletaria, haciéndoles participar de la riqueza que ellos mismos producían.

También propuso la creación de asociaciones pro-

fesionales para auxiliar a los trabajadores enfermos y a sus familias, a las cuales debía de dar su apoyo el Estado.

3. DECLARACION DE DERECHOS DEL HOMBRE.

3.1. Antecedentes Constitucionales.

En octubre de 1917 la revolución bolchevique impuso el esquema socialista en el antiguo Imperio Ruso. La victoria comunista conmovió profundamente a los trabajadores de Europa Occidental, que se habían encontrado, al finalizar la guerra en una situación de incertidumbre y descontento, que hacía imposible conservar el esquema económico liberal que había estado vigente hasta 1914.

Entre el capitalismo y el socialismo, los países occidentales decidieron refugiarse en un esquema reformista, y aceptaron, con ciertas variantes, la política intervencionista del Estado y los derechos sociales.

Los antecedentes constitucionales de los derechos sociales son la Constitución de Querétaro (que analizaremos en el capítulo tercero) y la Constitución de Weimar, promulgada en 1919.

En el capítulo quinto, trató lo referente a la vida económica y consignó los derechos sociales fundamentales, que aparecen posteriormente en la Declaración de Derechos del Hombre. Estos fueron aceptados e integrados a los sistemas jurídicos de los demás países Europeos.

"Una gran revolución social, económica y jurídica, es el tránsito de la era de las relaciones individuales de trabajo a la época de la reglamentación colectiva de las condiciones de prestación de los servicios, consecuencia inmediata de la Constitución de Weimar. La política social, iniciada por el Canciller Bismark y productora de los seguros sociales, va a ser practicada por casi todos los Estados, lo que significa un desarrollo importantísimo de lo que llama la previsión social"
(28)

La Constitución de Weimar, fue obra en gran parte,

del partido socialdemócrata alemán. En dicho documento se consagró el derecho colectivo del trabajo y la reglamentación colectiva de las condiciones de prestación de servicios; se substituyeron los principios de la escuela económica liberal por el intervencionismo de Estado. También se consagró el derecho de libertad de asociación profesional, el de huelga y el de contratación colectiva.

A través de la intervención del Estado, mediante esas reformas jurídicas, se logró garantizar el bienestar a los trabajadores europeos, constituyendo estas el origen histórico del derecho social, síntesis entre el socialismo y el capitalismo liberal.

3.2. La persona.

El reconocimiento de la dignidad de la persona humana, es un punto de acuerdo de todas las escuelas filosóficas del mundo civilizado, pues es exactamente en dicho reconocimiento donde se expresa con mayor claridad el grado de cultura de un pueblo, de una sociedad y de un sistema político.

La consideración del carácter de persona, atribuido a los seres humanos, arranca de la antigüedad. Conocemos la distinción entre el griego y el bárbaro, que concedía sólo al primero la calidad plena de persona. Esta diferenciación, fue negada por los sofistas, quienes afirmaban la igualdad natural de los hombres, cualquiera que fuere su origen, pues todos tenían las mismas necesidades esenciales.

El pensamiento judío había afirmado en el "Génesis" que el hombre había sido creado a imagen y semejanza de Dios. Pero los judíos, al considerarse un pueblo escogido, discriminaron a los "gentiles", guardando hacia ellos, la misma posición que los griegos con los bárbaros.

La escuela liberal derivaba los derechos individuales del estado de naturaleza, en el cual todos los hombres gozaban de perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus personas y bienes como lo tuvieran a bien dentro de los límites de la ley natural, sin pedir permiso o depender de la voluntad de algún otro. La autoridad pues, no tenía más objeto que proteger la libertad de todos los ciudadanos, su vida y sus posesiones. En estas consideraciones no se fundamenta con claridad la dignidad de la persona, pero se acepta implícitamente, al anteponer los derechos del individuo a las exigencias del grupo.

Marx intentó demostrar la dignidad de la persona a través de principios inmanentes a la vida social. Los animales satisfacen sus necesidades movidos por el instinto; el hombre produce satisfactores con un criterio de finalidad. "Una araña ejecuta operaciones que semejan las manipulaciones del tejedor, y la construcción de los panales de abejas podría avergonzar, por su perfección a más de un maestro de obras. Pero, hay algo en que el peor maestro de obras aventaja, desde luego, a la mejor abeja, y es el hecho de que, antes de ejecutar la construcción, la proyecta en el cerebro. Al final del proceso de trabajo, brota un resultado que antes de comenzar el proceso ya existía en la mente del obrero; es decir, un resultado que ya tenía existencia ideal. El obrero, no se limita a hacer cambiar la forma de la materia que le brinda la naturaleza, sino al mismo tiempo realiza en ella su fin " (29), fin que no pertenece a la naturaleza, sino a la vida social.

Para Marx, el hombre, al satisfacer sus necesidades, crea a la historia y a la sociedad, aunque a su vez es creado por la historia y la sociedad. "La actividad y el espíritu son sociales, tanto por su contenido como por su origen, por consiguiente son actividad social y espíritu social. La esencia hu-

29. Marx Carlos, El Capital (México: Fondo de Cultura Económica, 1935) Tomo I, p.130

mana de la naturaleza existe sólo para el hombre social: en efecto, sólo aquí la naturaleza existe para el hombre como vínculo con el hombre; como existencia de él para el otro y del otro para él, y así también como elemento vital de la realidad humana, solo aquí ella existe como fundamento de su propia existencia humana. Solo aquí la existencia natural del hombre se ha convertido para el hombre en una existencia humana, la naturaleza se ha hecho hombre. En consecuencia, la sociedad es la unidad esencial que ha llegado a su propio cumplimiento: unidad del hombre con la naturaleza, el naturalismo perfecto del hombre y el humanismo perfecto de la naturaleza".(30)

El Cristianismo dió plena significación a la dignidad de la persona humana, al considerar al derecho natural como un principio normativo que abarcaba a todos los miembros de la especie. Jacques Maritain, pensador católico, que trabajó personalmente en la Declaración de los Derechos del Hombre de Filadelfia señaló que la noción de personalidad se refiere al ser y a lo que se llama la subsistencia. Asimismo indicó que la noción de personalidad no se refiere sólo a la subsistencia, sino a la subsistencia de algo dotado de inteli-

30. Marx Carlos, Manuscrito Económico-Filósofico, Cit. por Mondolfo Rodolfo en El Humanismo de Marx (México: Fondo de Cultura Económica, 1977) pp. 46 y 47

gencia y de libertad. Consideró que la personalidad es la subsistencia de un ser capaz de pensar, de amar y de decidir por sí mismo su propia suerte y que transpone por consiguiente, a diferencia de la planta y del animal, el umbral de la independencia propiamente dicha. Asimismo señaló que el hombre, por estar dotado de una razón que se eleva por encima de los fenómenos sensibles para alcanzar el ser y superar el mundo material, puede volverse sobre sus propios actos, sobre su juicio, desprenderse de las sugerencias de la sensibilidad, descubrir motivos superiores e insertar en el mundo una serie de actos que no resultan necesariamente de los antecedentes dados. Para él, el hombre, si quería, podía representar su papel en el mundo: en virtud de que es una persona.

3.3. Los Derechos Sociales en la Declaración de Derechos del Hombre.

De conformidad con lo anterior, el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, que se expresa en los considerandos de la Declaración, es un punto de acuerdo entre todas las doctrinas filosóficas.

En la Declaración se recogen los "derechos individuales" y los "derechos sociales" como complementarios los unos de los otros, como absolutamente necesarios, tanto los unos como los otros, para garantizar la dignidad del hombre.

Los derechos sociales de la Declaración se enumeran en los artículos 22, 23, 25 y 26 de este instrumento internacional.

El artículo 22 se refiere el derecho a la seguridad social, sin definir el contenido de ésta, y comprende "la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad del hombre y al libre desarrollo de su personalidad.

El artículo 25 se refiere concretamente a los derechos, que podrían agruparse bajo el rubro de seguridad social: "1.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios: tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

2.- La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados especiales. Todos los niños nacidos del matrimonio o fuera del matrimonio, tienen derecho a igual protección social".

El artículo 24 extiende los derechos del hombre hasta el bienestar social, pues afirma que toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas con goce de sueldo.

El artículo 23 se refiere "al derecho al trabajo, a la libre elección del trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo y a la protección contra el desempleo". El punto tercero de este artículo, señala el derecho de una "remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure", (al trabajador) "así como a su familia una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada en caso necesario, por cualquiera otros medios de protección social;

Así, la Declaración de Derechos parece agrupar a los derechos sociales en tres rubros fundamentales: 1.- El derecho del trabajo, mencionado en los artículos 23 y 24. 2.- El derecho a la seguridad social al que se refieren los artículos 22 y 25. 3.- El derecho a la educación, que aparece consignado en

los artículos 26 y 27.

Dichos derechos han sido reconocidos como derechos protectores de la dignidad de la persona humana, a través de la Declaración de Filadelfia, convirtiéndose en patrimonio común de todos los seres humanos.

CAPITULO II
EL DERECHO AL TRABAJO

1. EL DERECHO SOCIAL COMO NUEVA CATEGORIA JURIDICA.

1.1. La Naturaleza del Derecho Social.

La división del derecho público y privado fue concebida en Roma. Ulpiano fue el primero en establecer dicha diferencia al señalar que *publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem* (el derecho público es aquel que se refiere a la República; el privado aquel que se refiere al interés de los particulares) (31).

La definición de Ulpiano señala que la naturaleza privada o pública de un precepto depende de la índole del interés que se garantice.

Según Mario de la Cueva, existen dos criterios para distinguir las normas de carácter privado, de aquellas de carácter público, denominados doctrina de la naturaleza de las

31. Floris Margadant Guillermo, Op. Cit., p. 102

relaciones jurídicas a la cual se refiere la definición citada, y doctrina de la naturaleza de los sujetos.

Señala la primera, que existen dos tipos de relaciones jurídicas; unas de subordinación que se dan entre los particulares y el Estado, que son relaciones autoritarias ya que se imponen en forma unilateral por la voluntad del Estado, sin atender a la voluntad de los particulares; y otras relaciones de igualdad, las cuales no pueden darse sino a condición de que exista la voluntad de las partes que intervienen en dicha relación jurídica. En base a las características de las relaciones, se distingue el tipo de derecho de que se trata.

La doctrina de la naturaleza de los sujetos, señala que para saber en que casos se trata de derecho público o privado, se debe atender a las características de los sujetos que intervienen en la relación jurídica. "Según esta corriente, el derecho público, en primer término, regula la estructura del Estado y demás organismos del poder público. El derecho privado, por su parte, reglamenta la estructura de todos aquellos organismos sociales que no participan en el ejercicio del poder público y las relaciones en que ninguno de los sujetos inter-

viene en su carácter de titular de poder público" (32).

En el siglo XVI fue retomada la distinción entre derecho público y privado. De conformidad con lo manifestado por Mario de la Cueva, se consideró al derecho público como el ordenamiento general de la sociedad que atendía principalmente a los intereses generales y al derecho privado como aquel que regulaba las relaciones entre los particulares.

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, el derecho del trabajo y de la seguridad social fueron considerados como derechos de carácter privado ya que los mismos eran regulados por el Código Civil. Al ser la sociedad y el orden jurídico de tipo liberal e individualista, las fuentes de las obligaciones se derivaban del acuerdo de voluntades, y no existía ningún ordenamiento jurídico específico que regulara las relaciones obrero-patronales.

"El reconocimiento del derecho colectivo del trabajo - libertad de coalición, de asociación profesional y de huelga y admisión de la validez del contrato colectivo de trabajo - no modificó aquella situación; la asociación profesional era una

32. De la Cueva Mario, Op. Cit., p. 211

asociación de derecho privado; la huelga era una situación de hecho, era la libertad de no trabajar, pero producía el incumplimiento de los contratos de trabajo la consecuente posibilidad de su rescisión; y el contrato colectivo de trabajo, valía, únicamente, para los miembros de las asociaciones que lo pactaban, pues se juzgaba que la asociación profesional actuaba como mandatario de los trabajadores y por ello se sostenía que los trabajadores y el patrono podían derogarlo libremente" (33)

El criterio de la "relación" para sustentar la división del derecho en público y privado, fue resumida por Jellinek: "Para comprender el sistema de derecho público, es necesario explicar en qué consiste lo esencial del derecho privado y su oposición a lo público. La oposición entre el derecho privado y el derecho público puede referirse al principio fundamental de que en aquel los individuos son considerados principalmente en una relación de coordinación, los unos con respecto a los otros. Por tanto, regula el derecho privado las relaciones de los individuos como tales, en tanto que el derecho público regula relaciones entre distintos

33. De la Cueva Mario, Op. Cit., p. 212.

sujetos y la relación de ellos con los sometidos al poder" (34)

La división del derecho en público y privado fue criticada por Kelsen: "Según la tesis más difundida, trátase de una división de las relaciones jurídicas; mientras que el derecho privado relaciona sujetos equivalentes con el mismo valor jurídico, el derecho público establece una relación entre dos sujetos, entre los cuales uno tiene frente al otro un valor jurídico superior. La típica relación de derecho público es la que se da entre Estado y súbdito. Suelen denominar también las relaciones de derecho privado como relaciones jurídicas propiamente dichas, como relaciones de derecho en el sentido auténtico y estricto de la palabra, para contraponerlas a las relaciones de derecho público, como poder de dominación". (35)

Para Kelsen, no existe ninguna razón para darle mayor rango jurídico a los actos de las autoridades que a los de los particulares. El advenimiento de esta distinción en la época renacentista (pues fue desconocida en la Edad Media) perseguía como objetivo político la justificación de los actos

34. Jellinek Georg, Teoría General del Estado (Buenos Aires: Ed. Albátros, 1981), p. 288

35. Kelsen Hans, Teoría Pura del Derecho (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979) p. 286.

de los gobernantes monarcas, que pretendían colocarse por el encima del derecho. De aquí surgió el concepto ideológico que manejó la burguesía en la época en que se aplicó el sistema económico liberal, que atribuía un carácter despótico al Estado, cuando este intervenía en el terreno económico, para proteger a las clases más necesitadas, pues consideraba que éste al dictar normas de derecho social, llevaba a cabo funciones "políticas" y no "jurídicas".

Después de las Constituciones de México y de Weimar, al elevarse los principios de los derechos del trabajo y de la seguridad social al rango de derechos constitucionales, y al volverse estos derechos de carácter imperativo, se les consideró derechos públicos.

La antinomia derecho público - derecho privado, aunque estuviera bien establecida se agotaría en sí misma, como sucede con otras aporías como derecho objetivo - derecho subjetivo, derecho positivo - derecho natural, los cuales, la explicación de cada uno de los términos se clarifica en razón del contrario.

Consideramos que en última instancia "el derecho social" sólo puede oponerse al "derecho individual", pues a través de dicho concepto se trata de encontrar la explicación

de una serie de fenómenos jurídicos, relacionados prioritariamente con la vida social de la persona individual. El "derecho individual" enfocaría en primer término a la persona humana, pero sin olvidar que la misma existe únicamente en el ámbito social, sin el cual no existe el derecho.

Creemos que a este respecto es más pertinente la explicación de Gustav Radbruch: "entre tanto ha ido abriéndose paso un tercer período de las relaciones entre el derecho público y el derecho privado: la época del derecho social. Se mantiene de pie, ciertamente, la tradicional distinción entre Derecho Privado, y Derecho Público, pero en vez de la nítida separación de antes surgen ahora nuevas zonas jurídicas como el Derecho del trabajo y el Derecho económico, que no pueden ser enclavadas, en conjunto, en aquellos dos campos, sino que forman más bien una mezcla o combinación de normas de Derecho Privado y Derecho Público". (36)

36. Radbruch Gustav, Introducción a la Filosofía del Derecho (México: Fondo de Cultura Económica, 1985) p. 93

1.2. Concepto de Derecho Social.

Trueba Urbina define el derecho social como: "... el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles" (37)

En términos de la definición citada, podemos decir que la finalidad de los derechos sociales es el asegurar al hombre en sociedad, por el solo hecho de ser persona, una existencia digna, con un mínimo de seguridad y bienestar, lo cual se deriva del reconocimiento del deber social para asegurar la vida humana.

Los derechos sociales nacieron en el derecho laboral, como reivindicaciones de un grupo, los obreros, frente de otro, la burguesía. Esto tiene una explicación histórica, pues fueron las luchas del proletariado, en el siglo XIX, las que provocaron un nuevo concepto de dignidad del

37. Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo (México: Ed. Porrúa, S. A., 1972) p. 155

hombre colocado en la sociedad industrial. En un principio, dichos derechos fueron considerados exclusivamente como derechos laborales, siendo los sujetos protegidos los trabajadores. Posteriormente, se pudo notar que algunos de esos derechos no pertenecían a los trabajadores por ser tales, sino simplemente por ser miembros de la especie humana. De lo anterior, se derivó, que en México algunos derechos laborales, pasaron de ese terreno al marco más amplio de los "derechos de los mexicanos" o de las "garantías individuales". Así nos encontramos con una serie de instituciones (por ejemplo el derecho a la vivienda) que aparecen en el artículo 123 de la Declaración de Querétaro y que en fechas posteriores se repiten en el capítulo de garantías individuales de la Constitución, como derechos de los mexicanos.

1.3. Ambito material de validez del Derecho Social.

No existe ningún criterio firme para clasificar el derecho social con lo que García Máynez denomina el ámbito material de validez de las normas jurídicas. Además, sabemos que toda clasificación resulta hasta cierto grado arbitraria,

pues todas las normas de un orden jurídico se vinculan a través de una norma fundamental y su división en materias depende en gran medida de la voluntad del legislador. Por otra parte, si intentáramos delimitar el "ámbito material" encontraríamos seguramente normas, que pueden pertenecer a diferentes ramas del derecho social.

En estas condiciones, resulta conveniente, desde mi punto de vista, proponer una división basada en el objetivo inmediato de las normas, pues su fin mediato es el mismo: la protección de la persona humana en sociedad. Esta clasificación sería únicamente válida para el derecho mexicano social vigente, su validez dependerá de cada sistema jurídico positivo.

Para el derecho mexicano, podemos considerar que los derechos sociales son principalmente, el derecho a la educación, el derecho del trabajo y el derecho a la seguridad social, de los cuales por razones de nuestro estudio, sólo trataremos los dos últimos.

Resulta importante mencionar, que entre el derecho del trabajo y el derecho a la seguridad social, existen instituciones que pertenecen a diferente rama en la cual son reguladas. En efecto, el derecho a la seguridad social

considera tangencialmente algunas instituciones que han sido tradicionalmente reservadas al derecho del trabajo y viceversa. Por ejemplo, todo lo referente a seguridad e higiene, lo relativo a la habitación de los trabajadores, el trabajo de las mujeres y de los menores y otras instituciones, son consideradas igualmente en el marco del derecho del trabajo y del derecho de la seguridad social, cuando realmente deberían ser instituciones reglamentadas por éste último. Lo anterior provoca cierta incertidumbre jurídica, por lo que resulta procedente definir el derecho del trabajo y el derecho a la seguridad social.

Podemos decir que el derecho del trabajo es el conjunto de principios, instituciones y normas, que regulan las relaciones entre trabajadores y patrones, a efecto de lograr el equilibrio social entre el capital y el trabajo.

El derecho a la seguridad social se referiría a los aspectos fundamentales del bienestar personal y reuniría las normas protectoras del derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho a los servicios sociales necesarios, el derecho a los seguros de enfermedad, de invalidez, viudez, vejez, y especialmente de desempleo, así como otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes a la voluntad de las personas.

Así planteado, el derecho al trabajo, se vincula más con la seguridad social, que con el derecho del trabajo, por lo que lo consideraremos como una rama del derecho a la seguridad social.

Cabe señalar por último, la diferencia que existe entre el derecho al trabajo y el derecho del trabajo. El derecho del trabajo es el que determina y regula las relaciones entre un patrón y un trabajador, cuando este ya cuenta con un empleo. Cuando un individuo no tiene empleo, cuando el hombre está inactivo, tiene el derecho al trabajo. "El derecho al trabajo, es un derecho del hombre a la existencia. El derecho del trabajo, es un conjunto de normas que protegen y tutelan al trabajador en el ejercicio de su empleo. El derecho al trabajo es un derecho subjetivo oponible a todos; el derecho del trabajo es norma sustantiva, derecho objetivo". (38)

38. Lemus García Raúl y Otros, Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano (México: Ed. Manuel Porrúa, S. A., Librería, 1948) p. 477

2. EL DERECHO AL TRABAJO.

2.1. Concepto de Trabajo.

La noción de trabajo es muy común y por lo mismo resulta conveniente tratar de dar una noción general sobre el mismo y precisar su función social en la vida del hombre y de la sociedad.

Las palabras "trabajo" y "trabajador", son tan frecuentemente pronunciadas, que se toman la mayoría de las veces en la acepción de una sola forma de trabajo y una sola categoría de trabajadores, llegándose inclusive a no determinar diferencias entre trabajo "intelectual" y trabajo obrero.

Se dan diferentes especies de trabajo, y para llegar a determinar lo que es el trabajo hay que establecer lo que tienen de común las diferentes formas de trabajo.

En primer término, podemos decir que el trabajo es

una actividad propia y exclusiva del hombre. A esto cabe añadir que no toda actividad del hombre es trabajo. A diferencia del placer, en dónde la ocupación no tiene otro fin que a sí misma, en el trabajo, el objetivo de la acción no es el gusto, sino ganarse un salario. De lo anterior, podemos concluir que el trabajo, por oposición al placer, es una actividad regulada con miras a un fin útil. A este respecto, Jacques Leclerq señala: "así pues, en el trabajo, el fin directo de la ocupación es un medio con miras a alcanzar otro fin buscado por sí mismo. Un hombre se entrega a una ocupación para ganar dinero; ganar dinero es el fin, y el fin del trabajo, en sí mismo, no es sino un medio para alcanzar el fin que pretende el trabajador. El fin del trabajo tomado en sí es, pues, un fin útil para otro fin; el fin útil viene a ser un fin subordinado o un medio, es fin desde el punto de vista de la ocupación tomada en sí misma, es medio en relación con otro fin". (39)

Asimismo, señala este autor, que generalmente, el fin del trabajo, es obtener una remuneración económica, y que inclusive estamos acostumbrados a considerar que este aspecto es el que lo distingue de las demás actividades y a no

39. Leclerq Jacques, Derechos y Deberes del Hombre según el Derecho Natural (Barcelona: Ed. Herder, 1965) p. 163)

considerar trabajo aquel que no es remunerado, existiendo sin embargo excepciones al respecto, como por ejemplo serían el caso de las personas que trabajan por amor al prójimo en obras de caridad.

Sin embargo, si bien en primer plano la mayoría de los hombres trabajan por ganar dinero, también lo hacen por dignidad, por satisfacción de la obra realizada y con la idea de ocupar un puesto en la sociedad. Por dignidad, ya que el hombre tiende por naturaleza a ser independiente y a bastarse por sí mismo, lo cual es proporcionado, o debería por lo menos de serlo, por el trabajo. Asimismo, el hombre al ser un ente dotado de razón y naturalmente activo, experimenta, al hacer algo, satisfacción de proyectar al exterior la expresión de su personalidad, haciendo una obra de la cual puede estar orgulloso. "El trabajo representa finalmente, la preocupación y la satisfacción de ocupar un puesto en la sociedad. El hombre que trabaja es "alguien", tiene una razón de ser en el mundo; su desaparición dejaría un vacío que habría necesidad de colmar. El hombre desea un puesto en el mundo; está orgulloso de ser útil, se siente humillado de ser inútil; el que no vale para "nada" es objeto de desprecio". (40)

Otra de las características es que el trabajo no se desarrolla por un fin en sí mismo, y persigue un fin útil, por lo que es penoso y supone un esfuerzo. Sin embargo, esto puede ser disminuído desarrollando el interés del trabajo y el gusto por el mismo. Hacer atractivo el trabajo e inspirar gusto por él es un problema social. "El hombre considera al trabajo con cierta repulsión y con alguna pena; procura trabajar lo menos posible, estableciendo con su inteligencia los lineamientos de métodos o los puntos de invención que lo conduzcan a reducir o suavizar el ejercicio del trabajo a su mínima expresión. Exactamente en el sitio en donde ya no puede rehuir esa parte de trabajo necesario, éste se convierte en el medio indispensable para proporcionarse lo esencial ante el inaplazable sostenimiento de la vida... De lo anterior se desprende que lejos de poder concebir al trabajo como una cosa deleznable, vergonzosa o ruin, es el trabajo el honor mismo del ser humano porque constituye un medio noble, decoroso y lícito de sostener su propia vida". (41)

Con lo anterior, llegamos a un concepto de trabajo cuya extensión va más allá que aquélla para la cual generalmente usamos dicho vocablo, y podemos decir que el

41. Lemus García Raúl y Otros, Op. Cit., p. 485

trabajo es toda aquella actividad, remunerada o no, regulada con vistas a un fin mediato útil.

2.2. El Deber del Trabajo.

Toda civilización es fruto del trabajo. Toda organización social se funda en el trabajo y toda formación intelectual, todo desarrollo técnico se debe al trabajo. A medida que una sociedad eleva su grado de civilización es decir, entre más se apartan los hombres de las condiciones espontáneas de la naturaleza, para utilizarla según convenga a sí mismos, deben de trabajar más. Primero para conservar el grado adquirido de civilización, ya que entre más alto sea éste más difícil será de conservar, y segundo para desarrollarlo, ya que los avances técnicos se hacen cada vez más difíciles.

Asimismo, toda la formación del hombre, no tiene otro fin que su perfeccionamiento, y hacer de él que sea un buen trabajador para su propia perfección y para la perfección del género humano.

Por lo anterior, se debe admitir que existe un deber de trabajar, que es un deber primario y en cierto modo el primero, ya que la mayoría de las actividades que realizamos durante nuestras vidas tienen como fin ponernos en condiciones necesarias para poder realizar un buen trabajo y ser socialmente útiles.

El hombre que no trabaja, comete una gran falta, ya que al no cumplir con su deber de trabajar, no se está perfeccionando a sí mismo, ni tampoco está colaborando al desarrollo de la sociedad, por lo que no merece la menor consideración y en una sociedad sana, debería de estar privado de todo tipo de ventajas. Este principio ha sido aceptado desde hace mucho tiempo. Tán es así que "conforme al acta de 1530, promulgada por Enrique VIII, toda persona que careciera de empleo debía ser considerada como un "criminal voluntario" al que había de convencer mediante el liberal uso del látigo, hasta que jurarán regresar a su lugar de origen y ponerse a trabajar. En 1547, Eduardo VI, sancionó un estatuto que reducía a la esclavitud a quien se negara a trabajar; su dueño por supuesto era quien lo denunciara". (42)

Sin embargo, es necesario añadir que el trabajo,

tampoco debe ser considerado, en sí mismo como el fin del hombre. El trabajo es sólo un medio. "El fin es la obra a que conduce el trabajo, y en primer lugar el desarrollo humano, la perfección del hombre mediante la perfección del género humano, para llegar a la perfección de esta manifestación en la obra y por la obra... Todo esto solo se obtiene con el trabajo, pero no es el trabajo. Si el trabajo es el centro de la vida, lo es en cuanto instrumento necesario y central de todo desarrollo." (43)

2.3. El Derecho al Trabajo y el Seguro de Desempleo.

De conformidad con lo anterior, el hombre tiene deberes para consigo mismo y para con la sociedad por el hecho de que no vive solo y está ligado con sus semejantes y debe colaborar con ellos en la obra común del desarrollo del género humano, ya que el trabajo es el único instrumento de la civilización.

43. Leclerq Jacques, Op. Cit., p. 180

Asimismo, hemos visto que por medio del trabajo el hombre se perfecciona a sí mismo, se vuelve independiente y se gana la vida satisfaciendo sus propias necesidades sin depender de otros.

Por lo tanto, así como existe el deber de trabajar, existe el derecho al trabajo. "La idea del trabajo como un deber del hombre hacia la sociedad, sin embargo, tardó mucho tiempo en verse complementada por el principio opuesto: es más o menos reciente la noción de que si existe tal deber resulta legítimo, entonces exigir de la sociedad la creación de un número suficiente de empleos". (44)

La razón de ser de la sociedad es permitir que los hombres se desarrollen. La primera condición del desarrollo es que el hombre pueda con su actividad satisfacer sus necesidades vitales. La organización social, debe estar pues, centrada en el trabajo desde el punto de vista individual como desde el punto de vista del interés general.

El fin de toda comunidad política es el bien común. El Estado es el guardián del bien común. Su misión es establecer las instituciones más favorables para el desarrollo

44. Lemus García Raúl y Otros, Op. Cit., p. 504

social, por lo cual su primera misión es organizar a la sociedad en la forma más favorable al trabajo. "Por lo tanto, es indispensable establecer como regla de orden la de que todo hombre, por su naturaleza social, tiene derecho a pertenecer a una sociedad, y dentro de ella debidamente organizada a poder desempeñar toda una conducta tendiente al y entorno al trabajo. La libertad de trabajo en su doble aspecto: la de escoger un modo de trabajar y de seleccionar la mejor remuneración, sin embargo, no puede ser confundida con el derecho al trabajo. El derecho al trabajo es el principio conminatorio del hombre para poder seguir viviendo... Como segundo paso, el hombre puede darse el lujo de escoger, dentro de la gran organización estatal, el trabajo que más le agrade y esto es la libertad de trabajo. Luego, entonces, primero es lo dominante y después lo facultativo". (45)

Uno de los atributos más importantes del Estado, es por lo tanto de implantar la civilización: el progreso de la sociedad y la prosperidad de los individuos. La economía política dirigida al bien común es aquella que permite la prosperidad. "Hoy la justicia de los hombres no es simplemente conmutativa, es, además, justicia social, porque ella

45. Lemus García Raúl y Otros, Op. Cit., p. 479

constituye la necesidad de atribuirle al Estado una importante tarea humanística: la obligación de ejercer una eficacia en el manejo de la naturaleza, de los recursos humanos y de las condiciones de vida de los pueblos, para lograr su desarrollo material y su elevación espiritual; en suma, un gobierno para todos dentro del cual se de la oportunidad al hombre para trabajar. Es obligación del Estado forjar para el hombre escenarios de trabajo. Es obligación del hombre corresponder con su trabajo a la multiplicación de dichos escenarios del trabajo. Trabajo genera trabajo". (46).

Visto así, el trabajo obliga a los Estados a organizar a la sociedad en forma de que todo individuo que quiera trabajar, esté en posibilidad de hacerlo y para ello debe favorecer y estimular la creación de empleos suficientes para todos. El primero que planteó esta idea fue Thomas Hobbes, en el capítulo 30 del "Leviatán" en donde señaló que el Estado, o mejor, el Gobierno del Estado, debía expedir leyes para fomentar el empleo y crear nuevas fuentes de trabajo.

Lo anterior, no quiere decir sin embargo, que sea el Gobierno del Estado quien deba proporcionar directamente

46. Lemus García Raúl y Otros, Op. Cit., p. 478

trabajo a todos los ciudadanos. En efecto, su objetivo es el de coordinar, conducir, establecer los modos y formas que permitan que todo individuo pueda hacer efectiva, realmente efectiva, su posibilidad de trabajar pero no de crear empleos por sí mismo. "...No estamos de acuerdo con la idea de que el Estado tenga obligación de dar directamente trabajo; esto lo convertiría en un doble patrón. El patrón por el ejercicio del poder político y el patrón empresario. El gobernado reduciría sus perspectivas de conciencia, su ámbito de dignidad y sus posibilidades de autorrealización a cambio de un sueldo presente de muy dudosas posibilidades de eficaz y total funcionamiento. El Estado, sin embargo, puede fomentar la creación de fuentes de trabajo, ahí donde la iniciativa de los particulares resulte insuficiente...". (47)

Como señalamos en el apartado anterior, el desempleado voluntario, es decir, aquel que tiene posibilidades de trabajar y de conseguir empleo y que por cualquier causa no tiene voluntad de hacerlo, no resulta titular de ningún derecho a este respecto y se le debe combatir. Pero el desempleo, en la mayoría de los casos, es involuntario, y es el caso de todos

47. Lemus García Raúl y Otros, Op. Cit., p. 478

aquellos miembros de una sociedad que se ven privados de trabajo a pesar de su deseo de laborar y por lo tanto, en forma injusta, de medios de subsistencia. Al ser la misión del Estado el proteger la vida de los ciudadanos, sin tomarla sin embargo a cargo directamente, las circunstancias anteriores aparece como una responsabilidad de éste, y por lo tanto los desempleados tienen derecho a que se les asegure la existencia. La única condición es que ellos mismos cumplan con sus deberes y si están dispuestos a prestar sus servicios a la colectividad, es decir a trabajar en la rama en que estén capacitados, tienen derecho en compensación a que se les garantice en la medida de lo posible, los medios indispensables para vivir. Este derecho no debe tener más límites que los materiales.

Si un gobierno no es capaz de organizar a la sociedad de tal forma que todos aquellos que tengan disposición de laborar, consigan un empleo, no puede abandonar a los desempleados, como se hacía en las antiguas sociedades, en las cuales aquellos que no tenían recursos, eran abandonados a la caridad privada, considerándose que no había nada que hacer y que se trataba de una plaga inevitable, sin que nadie adjudicará siquiera responsabilidad al Estado.

Con dicha actitud ese gobierno estaría incumpliendo

con uno de sus primeros deberes, o quizás el primero de todos, que es proteger la vida de los ciudadanos.

Además el interés colectivo exige también que no exista desinterés frente a los que se hayan sin recursos. La miseria es perjudicial para toda la sociedad desde dos puntos de vista.

Una sociedad en donde hay miseria, es una sociedad que se debilita. Las personas que se hayan sin recursos económicos, se subalimentan y no viven en condiciones que les permitan desarrollarse a sí mismos por lo cual se disminuyen y dan nacimiento a hijos desnutridos y enclenques y de esta manera dejan de ser útiles a la sociedad, ellos mismos y su descendencia.

Por otra parte, la miseria es fuente de desorden social puesto que ésta lleva consigo al desarrollo de la prostitución, el robo y todas las formas de inmoralidad y desorden. "En las sociedades antiguas dominaba el bandidaje casi en estado permanente, y los bandidos se reclutaban en su mayoría entre los que hoy se llaman desempleados. Privados de recursos fijos, los que conservaban algún vigor se veían fácilmente tentados a procurarse recursos fuera de las vías normales. El remedio más eficaz contra los desordenes sociales

consiste en proporcionar a cada uno un oficio que le permita ganarse honradamente la vida; y a falta de esto, dar medios de existencia regulares a los desocupados involuntarios. El interés de la sociedad concuerda, pues, aquí una vez más con el derecho del hombre."(48)

Por último, cabe señalar que toda relación jurídica es bilateral, y por lo mismo frente a un derecho siempre existe una obligación y frente a un derechohabiente un obligado. En el presente caso, como ya se señaló, el sujeto obligado es el Estado, pero falta aclarar en qué consiste esa obligación, es decir, a qué dá derecho el derecho al trabajo, es precisar cuál es la obligación correlativa de la garantía que otorga.

Existen autores que señalan, que el derecho al trabajo, dá derecho a exigir que conforme a la ley, se promueva la creación de empleos y la organización social para el trabajo, y por lo tanto, se establezca una situación de hecho en la cual sea sencillo hallar trabajo para la mayoría de las personas que busquen empleo.

Desde mi punto de vista, resulta improcedente dicho concepto, ya que, tal y como se manifestó anteriormente, la

48. Leclerq Jacques, Op. Cit., p. 74

obligación de crear empleos por parte del Estado se deriva de su deber de salvaguardar el bien común y procurar que se den las condiciones necesarias para el desarrollo social.

En realidad, podemos decir, que la obligación correlativa del derecho al trabajo es la indemnización que debe ser cubierta por aquel Estado que, resultando incapaz de proveer a la existencia de las condiciones necesarias para que aquel que teniendo voluntad de laborar consiga empleo, tenga que estar inactivo y sin medios de subsistencia.

Esta es la única vía por la cual, el obligado, en este caso el Estado, cumple efectivamente con dicha obligación, ya que de considerarse dicha obligación en el sentido de favorecer la creación de empleos, no existiría ningún medio de hacer efectivo el derecho que la garantía del derecho al trabajo otorga.

A diferencia de las garantías individuales, en donde se trata de un derecho frente al cual el Estado debe de "dejar hacer" o "no hacer", es decir, bastando el cumplimiento de una obligación de respeto, frente a los derechos sociales encontramos la obligación de una conducta activa, es decir de "hacer".

Por supuesto, lo más importante es que haya trabajo, es decir que la sociedad esté organizada de forma que no haya o haya poco desempleo. Esta es la primera medida que hay que llevar a cabo ya que "el paro es, pues, en cierta manera una contrapartida del trabajo. El paro es un estado malsano. En una sociedad sana, el paro debe ser un estado raro y puramente accidental, pues el equilibrio moral de la vida del hombre supone que el hombre viva de su trabajo. Cuando el paro viene a ser endémico y afecta a una importante proporción de los trabajadores, el cuerpo social está enfermo".(49)

49. Jacques Leclerq, Op. Cit. p. 75

CAPITULO III
ANTECEDENTES EN MEXICO DEL DERECHO SOCIAL

1. LA CONSTITUCION DE 1857.

En México, el primer antecedente de los derechos sociales son las discusiones que se sostuvieron en la Cámara de Diputados en 1856, al momento de la elaboración de la Constitución de 1857.

En efecto, en esas discusiones se constatan varios intentos de incorporar normas de derecho del trabajo y de derecho de la seguridad social al texto constitucional.

El 7 de julio del mismo año, Ignacio Ramírez reprochó a la Comisión de Constitución "haber conservado la servidumbre de los jornaleros... La nación Mexicana no puede organizarse con los elementos de la antigua ciencia política, porque ellos son expresión de la esclavitud y las preocupaciones".(50)

En base a dichas consideraciones, Ignacio Ramírez

50. Zarco Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 (México: Imp. de Ignacio Cumplido, 1857), Tomo I, p. 665. Sesión del 7 de julio de 1856.

propusó: "formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza, y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada". (51)

Ignacio Vallarta, contrario a la opinión de Ramírez, sacó de las deliberaciones la propuesta de este: "El derecho al trabajo libre es una exigencia imperiosa del hombre, porque es una condición indispensable para el desarrollo de su personalidad... Sus consecuencias lógicas y necesariamente aceptables, las reconozco también y elevado al rango de ley ese principio, me congratulo de que sus consecuencias sean también parte de la ley constitucional del país... Pero, Señor, ésta en mi juicio no es la cuestión ... ■En el actual estado social, es posible que la clase proletaria, libre del yugo de la miseria, entre a disfrutar de los derechos y de las garantías que una sociedad bien constituida debe asegurar a sus miembros?... Decía Señor, en el estado actual económico de los pueblos, es posible llegar a cortar de raíz los abusos de que con justicia nos estamos quejando? Sin la proporcional distribución del trabajo, con los excesos de una loca y avara producción, hija de una com-

51. Zarco Francisco, Op. Cit., p. 665, Sesión del 7 de Julio de 1856.

petencia sin límites y causada por los fríos cálculos del interés individual, sin la justa proporción entre la población y la riqueza, y por consiguiente en el equitativo pago del trabajo, sin la organización social de éste, con una industria que por dar a las máquinas, quita al hombre su subsistencia y su trabajo, con un estado económico, en fin, como el que vemos hasta en los pueblos que marchan al frente de la civilización, es aquello posible?... Que me respondan los publicistas, si creen que las constituciones pueden curar tan graves males? (52)

En base a lo anterior, Vallarta recomendó: "No descender a pormenores eficaces para impedir aquellos abusos de que nos quejábamos, y evitar así las trabas que tienen con mantilla a nuestra industria, porque sobre ser ajeno de una constitución descender a formar reglamentos, en tan delicada materia puede, sin querer, herir de muerte a la propiedad, y la sociedad que atenta contra la propiedad se suicida... Yo veo, Señor, que la proclamación del principio de la libertad del trabajo, llena nuestros deberes como legisladores constituyentes: no me hago la ilusión de creer que eso basta para curar el mal de que con justicia, lo repito, se queja la Comisión, pero opino que el desenvolvimiento de aquel principio, materia

52. Zarco Francisco, Op. Cit., Tomo II, pp. 117 a 119, Sesión del 8 de agosto de 1856.

de una ley secundaria, y formada conforme a las doctrinas en la ciencia, será capaz de librar al trabajo de las trabas que le oprimen y que constituyen los abusos de los propietarios". (53)

En el Constituyente de 1856, no había diputados que provinieran de clases socioeconómicamente bajas y que rebatieran los conceptos de Vallarta. Por lo tanto, los principios del derecho del trabajo no quedaron plasmados en la Constitución de 1857, y la legislación en materia de trabajo se expuso a través de la "legislación ordinaria", o sea, el derecho civil, que era entonces atribución de las entidades de la Federación, quienes conservaban dicha competencia aún después de la promulgación de la Constitución de Querétaro de 1917. Sin embargo, los discursos de Ignacio Ramírez, en el constituyente de 1857, son los primeros antecedentes en México de los derechos sociales, ya que fue la primera vez que se intentó que se elevaran ese tipo de derechos a rango constitucional.

53. Zarco Francisco, Op. Cit., Tomo II, p. 121, Sesión del 8 de agosto de 1856.

2. LA REVOLUCION MEXICANA.

2.1. Periodo Porfirista.

La Revolución Mexicana significó el paso del feudalismo hacia una estructura capitalista de carácter dependiente. El movimiento campesino obtuvo una victoria parcial, pues logró disminuir el antiguo poder de los terratenientes, que fueron sustituidos por una clase capitalista carente de los recursos suficientes para industrializar al país sin recurrir al capital extranjero.

Para conseguir sus propósitos, Porfirio Díaz decretó una serie de garantías en 1880, a efecto de atraer inversión extranjera. Estas consistían fundamentalmente en mantener un orden estricto en materia política y ofrecer una mano de obra extraordinariamente barata y sumisa. Las condiciones de vida de los trabajadores fueron justificadas con fundamento en las teorías darwinianas que hablaban de la "supervivencia del más fuerte". Por otra parte el pueblo que se encontraba cansado de

la guerra y de la miseria en que vivía, aceptó fácilmente las condiciones de trabajo que se le ofrecían. El país fue encausado hacia un "progresismo" que si bien creaba riqueza, no aseguraba una distribución equitativa del ingreso nacional, creándose así fuertes desigualdades entre las clases sociales.

Durante el régimen de Porfirio Díaz se impusieron en México los principios del liberalismo económico, que impedían la intervención del Estado en las relaciones obrero-patronales. Los empresarios en múltiples casos, aprovecharon dicha circunstancia, para no remunerar en forma correcta a sus trabajadores socavándolos en sus derechos. A principios del siglo XX, había operarios que laboraban doce horas diarias y costureras que trabajaban once horas para ganar un salario ínfimo. Los niños empezaban a trabajar desde los primeros años, y no existía el descanso dominical para la mayor parte de los obreros.

Los trabajadores procuraron defenderse mediante huelgas, que estallaron fundamentalmente por el aumento de la jornada de trabajo, la disminución de los salarios, los despidos injustificados y las diferencias que se efectuaban en favor de los trabajadores extranjeros, quienes, en muchos casos, en puestos similares percibían mejores salarios que los nacionales. El gobierno de Don Porfirio Díaz, normalmente

otorgó apoyo a los patrones en contra de los trabajadores, huelguistas y en dos ocasiones, Cananea y Río Blanco, llegó al extremo de masacrar a los trabajadores para obligarlos a reanudar labores. Las huelgas pues, no produjeron mayores beneficios a los trabajadores durante el régimen del General Díaz.

Por otra parte, los obreros aprovecharon la libertad de asociación para fundar sociedades cooperativas y mutualistas, que tenían por objeto proteger a los trabajadores en contra de cierto tipo de infortunios. Según González Navarro, "su fracaso era inevitable: los propios trabajadores no podían mermar más sus salarios, ni tenían suficiente conciencia de clase ni capacidad para organizarse de manera consistente". (54)

Los Sindicatos que se fundaron a finales del siglo XIX y en la primera década del XX, no pudieron tampoco transformar la realidad social mexicana, y los trabajadores vivieron hasta finales del régimen de Porfirio Díaz dentro de un sistema que los mantenía en la pobreza, la ignorancia y la injusticia.

54. González Navarro Moisés, Historia Moderna de México, El Porfiriato, Vida Social. (México-Buenos Aires: Ed. Hérmes, 1975), p. 352.

Como en el caso de Europa, se hacía necesaria la intervención del Estado para proteger a los trabajadores en el proceso de industrialización. Por ello, ciertos funcionarios del régimen porfirista, tomando conciencia de tal necesidad, empezaron a formular propuestas encaminadas a garantizar un mínimo de derechos y bienestar en beneficio de los trabajadores.

Es así que en 1904, José Vicente Villada, gobernador del Estado de México y en 1906 Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León expidieron legislaciones para proteger a los trabajadores y sus familiares en contra de los riesgos profesionales.

Posteriormente, el "Manifiesto del Partido Liberal Mexicano" de 1906, planteó la necesidad de darle rango constitucional a las medidas tendientes a proteger a los trabajadores. Consideraban entre éstas el salario mínimo, la jornada máxima, el descanso dominical, la igualdad de salarios entre extranjeros y nacionales, la seguridad e higiene en fábricas y talleres, así como una protección especial para el trabajo de las mujeres y los niños y la prohibición absoluta de emplear a niños menores de 12 años.

"El Partido Liberal volvió a cobrar fuerza ante el continuado descrédito del Porfiriato, no obstante las mejoras

materiales que pretendían demostrar un aparente desarrollo económico... Así, el programa del Partido Liberal pretensor de continuar las ideas de Benito Juárez sale a la luz pública el 10. de julio de 1906 en el extranjero, y es esta la primera postura antagónica en contra de Díaz, o mejor, en contra del Porfiriato; declara la guerra al despotismo de la dictadura porfiriana y señala los vicios y miserias en que se encontraba el trabajador mexicano, obligado a desempeñar una jornada inhumana a cambio de jornadas miserables que nunca recibía en efectivo... El programa del Partido Liberal señaló las lacras más importantes en que se encontraba el campesino; salarios de 25 centavos, recibidos en especie, vía tienda de raya; deudas eternas con el hacendado transmisibles de padres a hijos. El Partido Liberal exigió el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la distribución equitativa de las tierras a fin de cultivarlas y aprovecharlas. Porfirio Díaz aniquiló a los Flores Magón, quienes no tenían posibilidad alguna de hacer efectivo el programa del Partido Liberal". (55)

2.2. Período de 1911 a 1917.

La revolución armada de 1910 no repercutió de inmediato en el desarrollo de instituciones tendientes a la protección de los trabajadores. Sin embargo, los obreros aprovecharon el régimen de libertad instaurado por Madero para fortificar las organizaciones laborales. En 1912 se fundó la Casa de Obrero Mundial, en la cual participaban dirigentes de muy diversa ideología, que coincidían, sin embargo en la necesidad de llevar a cabo una revolución para modificar el régimen de propiedad de los medios de producción.

Al triunfo de la revolución de 1910, Madero encargó a Federico González Garza y a Abraham González la elaboración de un proyecto de ley que mejorara la situación de los trabajadores y expidió un reglamento de Policía Minera y de Seguridad del Trabajo en las Minas. Por su parte, los diputados Prida y Alcérreca presentaron en la Cámara baja un proyecto de ley sobre accidentes de trabajo y algunos gobernadores como Venustiano Carranza, consiguieron la aprobación de medidas en favor de los trabajadores.

La conciencia social de la revolución constitucio-
nalista se expresó en el principio de la lucha armada.

A ese respecto, Federico Anaya Sánchez señala: "La revolución mexicana es eminentemente agraria y además propiamente una revolución de trabajo; esto es, una revolución que requiere que todos los hombres puedan tener un trabajo. Sus grandes conquistas tienen lineamientos agrarios porque la República cuenta con dos millones de kilómetros cuadrados y alrededor de 24,000 hectáreas de tierra propia para el cultivo. El mayor número de personas está en el campo, el mayor problema de México es el "del campo" y "en un país como éste la mejor forma de ejercer el derecho al trabajo debe ser la oportunidad jurídica y material de cultivar la tierra, garantizada, promovida y auspiciada por el Estado". (56)

El 24 de septiembre de 1913, en Hermosillo, Venustiano Carranza explicó el objetivo del Plan de Guadalupe. "El Plan de Guadalupe es un llamado patriótico a todas las clases sociales sin ofertas y sin demandas al mejor postor. Pero sepa el pueblo de México el que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable

y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opongáanse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional". (57)

En ese mismo discurso, Carranza señaló las vertientes fundamentales del derecho social, que surgiría con el propósito de resolver el problema de la educación, de la propiedad campesina y del bienestar de los trabajadores.

Posteriormente, Venustiano Carranza publicó una convocatoria para instaurar un congreso constituyente que tenía por objeto dar a la nación su forma de expresión soberana a través de una Constitución, iniciándose ahí el período constitucional de la revolución.

Los representantes del pueblo señalaron la necesidad

57. Trueba Urbina Alberto, Derecho Social Mexicano (México: Ed. Porrúa, S. A., Primera Edición, 1978) p. 116

de que se expidiera una legislación adecuada para resolver los problemas laborales. Los propósitos sociales de la revolución se confirmaron en el decreto de reformas y adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, en cuyo artículo 2o. el Primer Jefe se comprometió a "expedir y poner en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para reestablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios... y restituyan... a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados... legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general, de las clases proletarias..." (58)

En los años de combate, los gobernadores constitucionalistas dictaron una serie de leyes estatales en las cuales aparecieron los principios sociales propuestos por Venustiano Carranza pues era necesario proceder a crear un sistema jurídico en el cual los derechos sociales quedarán

58. Adiciones al Plan de Guadalupe y Decreto dictado conforme a los mismos, Cit. por González Ramírez Manuel, Planes Políticos y Otros Documentos (México: Fondo de Cultura Económica, 1954), p. 9

debidamente protegidos por el Estado nacido del Plan de Guadalupe, que desde un principio, había considerado la necesidad de convocar un nuevo constituyente.

Desde aquellos años se manifestaron serias inquietudes en relación a la educación y a la atención médica de los trabajadores campesinos. Así el 6 de noviembre de 1912, la diputación de Jalisco presentó una "iniciativa de ley sobre mejoramiento de la situación actual de los peones y médicos de las haciendas".

Los gobernadores designados por los caudillos triunfantes vieron la necesidad de justificar plenamente el movimiento armado y para ello, expidieron decretos agrarios o laborales, en los cuales se expresaban ciertos ideales revolucionarios. Entre otros deben citarse los decretos de Cándido Aguilar en el Estado de Veracruz, el de Nicolás Flores en el Estado de Hidalgo, los de Manuel M. Diéguez (1914) y el de Aguirre Berlanga (1915) en el Estado de Jalisco, el de Espinoza Mireles en Coahuila y el de Salvador Alvarado en Yucatán.

En todos los decretos mencionados se dió a conocer la inquietud de los jefes revolucionarios por socorrer a los trabajadores en caso de riesgo profesional y seguridad en el trabajo. Frecuentemente se legisló en beneficio de los menores

y de las mujeres, dándosele a éstas una protección legal en caso de embarazo.

Por otra parte, algunos gobernadores intentaron crear, a nivel estatal instituciones, en sus propósitos parecidas al actual Instituto Mexicano del Seguro Social.

Asimismo, el 6 de enero de 1915, se dictó la Ley Agraria, antecedente inmediato del artículo 27 de la Constitución de Querétaro. El 17 de febrero de ese mismo año, el Primer Jefe firmó el pacto entre la revolución constitucionalista y la Casa del Obrero Mundial, que comprometió totalmente a Carranza con el movimiento obrero.

"Así, cuando se convoca el Poder Constituyente de Querétaro en 1916, el país, esencia y reflejo de su propia revolución, había tratado ya de darse asimismo a nivel de legislación de los estados, leyes del trabajo que permitieran que éste cumpliera con su cometido: darle a cada hombre la garantía de su propia existencia". (59)

59. Lemus García Raúl y Otros, Op. Cit., p. 456

3. LA DECLARACION DE QUERETARO.

Al reunirse el constituyente en la Ciudad de Querétaro, había un acuerdo profundo entre los representantes de la revolución constitucionalista, en relación a la necesidad de crear los instrumentos jurídicos, que consagraron los derechos sociales como una conquista de la revolución.

"Una Constitución Política es el reflejo de la realidad de un pueblo, es el modo de ser de un pueblo, y México había hecho una gran epopeya para conquistar la dignidad de la persona humana; el deseo que tenían todos los mexicanos de poder vivir con decoro en su propio país era de satisfacción imperativa. Para ello el único camino factible tenía que consistir en el ambiente social y económico que permitiera que todo hombre trabajara". (60)

Entre las discusiones que se sostuvieron en la elaboración de la Constitución de 1917, destacó la iniciada por

60. Lemus García Raúl y Otros, Op. Cit., p. 459

el Constituyente Lizardi, que se refirió fundamentalmente a la especificación de las instituciones laborales, que en opinión de los juristas de 1917, deberían remitirse a las leyes ordinarias que reglamentarían los derechos de los trabajadores, los cuales no debían mencionarse en detalle en el texto constitucional. En contra de la opinión de Lizardi, Froylan Manjarrez propuso que se creara un título especial en materia de trabajo dentro de la Constitución. Esta idea la recogió el Constituyente Cravioto, quien dijo: "... presentemos un artículo especial, que será el más hermoso de nuestros trabajos; pues así como Francia después de la revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros". (61)

En el concepto de Mario de la Cueva, la Declaración de Querétaro quedó comprendida en tres artículos de la Nueva Constitución. Estos son el artículo 27 en el cual se consignó la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y las aguas, existiendo la posibilidad de crear la propiedad privada,

61. Alfonso Cravioto, Sesión del 28 de diciembre de 1916, Cit. en Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, (México: Imp. de la Secretaría de Gobernación, 1917) Tomo 1, p. 718

y a la vez, de imponerles las modalidades exigidas por el poder público. Además, en este artículo también se reconoció el derecho de la nación para regular el aprovechamiento de los recursos naturales y de efectuar la distribución de la riqueza entre los nacionales. Además el artículo 27, contenía la orden al Estado de restituir a los pueblos las tierras de las que habían sido despojados en el régimen de Porfirio Díaz y entregarlas a las poblaciones campesinas.

El segundo de los preceptos, el artículo 123, considera las bases sobre las cuales se edificaría la legislación del trabajo a efecto de que los trabajadores pudieran vivir de acuerdo con su dignidad. En cuanto al artículo 28, que prohíbe el acaparamiento de los instrumentos de producción, señala Mario de la Cueva, que aparentemente fue expedido con un espíritu liberal, pero que su verdadero propósito no resulta la protección de industriales y comerciantes sino evitar por ese medio el encarecimiento de los precios.

La Declaración de Querétaro tenía fundamentalmente un carácter reivindicativo. Se trataba de devolver a los pueblos, antes que nada, los derechos que les habían sido socavados en la Colonia y en la época del Porfiriato. La Comisión que elaboró el proyecto de bases constitucionales sobre el trabajo, encabezada por Pastor Rouaix, se dirigió al Congreso

Constituyente encareciendo la "alta importancia de plantear en nuestra legislación los problemas relacionados con el contrato de trabajo, toda vez que una de las aspiraciones más legítimas de la revolución constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las vigentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales contra el capital a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todas las ramas de la industria, el comercio, la minería, la agricultura". (62)

Es así, que el liberalismo que había sido instituido en la época de Porfirio Díaz, fue atemperado por el intervencionismo del Estado, quien abandonó su papel de mero vigilante del proceso social, para convertirse en el promotor fundamental de su mejoramiento.

En ese período se legisló en favor de los trabaja-

62. Comisión Elaboradora del Proyecto de Bases sobre Legislación del Trabajo, presidida por Pastor Rouaix, Sesión del 13 de enero de 1917, Cit. en Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, Op. Cit., p. 261

dores para asegurarles un mínimo de bienestar y derechos, adicionándose así, a los derechos individuales los nuevos derechos sociales.

CAPITULO IV
DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO COMPARADO

1. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

1.1. Antecedentes.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) surgió del Tratado de Versalles de 1919. El preámbulo del punto XIII de ese documento explica las razones de la fundación de la OIT: "a) La Sociedad de Naciones tiene por objeto la paz universal, pero tal paz puede basarse únicamente en la justicia social; b) existen en el mundo condiciones de trabajo que implican, para gran número de personas, la injusticia y la miseria, situación que pone en peligro la paz y la armonía universales, por lo que es urgente mejorar las condiciones de trabajo; c) La no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano, es un obstáculo a los esfuerzos de los pueblos deseosos de mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores" (63).

63. Pierre Renouvin, Le Traité de Versailles (Paris: Ed. Flammarion, 1969) p. 81

La OIT fue una de las tantas respuestas que dieron los sistemas económicos liberales de Europa occidental a los problemas que se habían engendrado como consecuencia de dicho sistema económico. Las sesiones de los diplomáticos reunidos en Versalles, se desarrollaron en medio de una serie de problemas planteados por representantes de grupos obreros, que amenazaban traer problemas sociales. En estas condiciones, las potencias europeas aceptaron el proyecto propuesto por Albert Thomas, mediante el cual podían mejorarse las condiciones de trabajo en cada país sin que se perdiera la calidad en los productos nacionales frente de las demás potencias industriales. La OIT, mediante medidas reformistas, ha creado una vigorosa legislación sobre el trabajo y sobre la seguridad social, que ha repercutido en la adopción de medidas beneficiosas para los trabajadores.

El problema de la seguridad social de los trabajadores era un requisito necesario para el desarrollo del sistema capitalista occidental, sin temor a conflictos entre estos y los patrones. En el curso de la segunda guerra mundial, Nelson Rockefeller señaló al respecto:

"Esta guerra en que los destinos de la civilización, tal como la concebimos, se está resolviendo, es, en efecto, una guerra que tiene relación con la seguridad social. Es en sí

misma una guerra de seguridad social, de dignidad humana, de libertad... Bien sabéis que este conflicto de voluntades entre la destrucción y el progreso, entre la civilización organizada y la barbarie que ha asumido la tecnología de la civilización, no tuvo su origen en fuentes oscuras. Lo tuvo en el hecho de que la organización financiera e industrial de la sociedad internacional, no obstante sus grandes contribuciones, no pudo encontrar el camino, en el período de su mayor expansión, para distribuir entre toda la población en general, la bendición amplia de su abundancia, o para dar a todos los hombres y a las mujeres comunes, seguridades de empleo, de aborto, de salud o de previsión para la vejez... Precisamente por falta de seguridad, el mundo, entre los años 1920 y 1930, fue presa de una vasta crisis psicológica - una ola aplastante de temor neurótico - que debilitó las voluntades y cegó el criterio de millones de hombres y de mujeres, que aspiraban a contar con la sensación de la seguridad... En estas condiciones surgieron en todos los países del mundo los profetas del deshonor y de la falsedad; de la sed de sangre; de los odios sádicos y alejados de toda razón. Estos profetas prometieron a quienes los escucharon, ese regalo sin precio de la seguridad, siempre que ellos se avinieran a abandonar la decencia y la dignidad propias de la libertad humana y que los siguieran en las guerras de conquista, cuyo objetivo era la seguridad de los demás... Estas promesas fueron falsas y monstruosas. En

presencia de esta crisis que se refiere al futuro de la sociedad humana, no podemos, sin embargo, olvidar el hecho de que millones y millones de hombres y mujeres, a través de toda Europa y Asia dieran fé a esas promesas. Esos seres, destruidos mental y moralmente por los temores acerca de su seguridad eligieron el camino de la locura y la destrucción, antes de enfrentar sus íntimos temores." (64)

Sin embargo, la OIT había cumplido sus obligaciones. Entre 1919 y 1939 había creado 37 Convenios Internacionales, que abarcaban diversos aspectos, tales como previsión social, horarios de trabajo, protección de las mujeres y los menores, descanso dominical, vacaciones pagadas, trabajadores migrantes, derecho de asociación, prohibición del trabajo forzoso, etc... En materia de seguridad social se habían creado instrumentos internacionales de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, sobre el seguro de vejez, el seguro de inválidez, el seguro de muerte, conservación de derechos de los migrantes, prestaciones de enfermedad y de maternidad.

64. Rockefeller Nelson, La Seguridad Social, la Guerra y la Postguerra, Cit. por Instituto Mexicano del Seguro Social El Seguro Social en México (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1943), pp. 43 a 47

Pero estas medidas fueron tardías y la crisis económica, debida al reparto desigual del ingreso entre los países desarrollados, explotó en Alemania, Italia y España. Los centros de poder económico, no pudieron crear un sistema de seguridad social que fuera realmente eficaz.

Durante la guerra y la postguerra, los países desarrollados hicieron una serie de declaraciones humanitarias, que sus sucesores dejaron posteriormente en el olvido. Sin embargo, la Carta del Atlántico, la creación de las Naciones Unidas, la Declaración de los Derechos del Hombre, provocaron la esperanza de un despertar de la conciencia humana, que buscaría la paz a través de la justicia.

En estas circunstancias la OIT celebró una asamblea general en Filadelfia en 1948, e hizo una declaración en la cual se resumían los ideales de sus integrantes. Dicha declaración señala que "la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad en todas partes". Por ello, "la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de

carácter democrático, a fin de promover el bien común".(65)

Con estos antecedentes, la OIT se proponía fomentar, entre otros, programas que permitieran alcanzar:

"1) La plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida.

2) La extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección y asistencia médica completa.

3) Protección adecuada de la vida y salud de los trabajadores en todas sus ocupaciones.

4) Protección de la infancia y la maternidad.

5) Suministración de alimentos, vivienda y facilidades de recreo y cultura adecuadas.

65. Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Organización Internacional del Trabajo, Cincuentenario del Ingreso de México a la Organización Internacional del Trabajo, (México: STPS y OIT, 1981) pp. 91 y 92.

6) Garantía de iguales oportunidades educativas y profesionales." (66)

**1.2. Convenios y Recomendaciones Internacionales en
Materia de Protección contra el Desempleo.**

México ingresó a la OIT el 12 de septiembre de 1931. Hasta la fecha ha adoptado 63 convenios, que son ley obligatoria en la República, según lo dispone el artículo 133 Constitucional, que a la letra transcribo:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las

Constituciones o leyes de los Estados."

De acuerdo con lo anterior, los Convenios que cumplan con las formalidades señaladas y que no vayan en contra de la Constitución, adquieren carácter obligatorio. Al respecto, Oscar Rabasa indica: "La Constitución... expresamente dispone que ella es ley suprema, en toda la nación; y cuando establece que los tratados también lo serán, es claro que tal cosa es cierta siempre y cuando estos se ajusten a los preceptos expresos de la propia ley fundamental." (67)

El proceso de adopción de un Convenio se inicia en la OIT. Los países envían cuatro delegados cada uno: dos delegados gubernamentales, un delegado empleador y un delegado trabajador. Los delegados, reunidos en sesión plenaria, se pronuncian sobre la adopción de una serie de proposiciones relativas a una cuestión del día, que previamente son discutidas en las comisiones creadas para tal efecto. La votación debe decidir si dichas propuestas adoptan la forma de un convenio o de una recomendación. En ambos casos, para que el instrumento sea adoptado por la Conferencia, se requiere de

67. Rabasa Oscar, Cit. por Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano (México: Ed. Porrúa, S. A., Vigésima Primera Edición, 1985), p. 42

una mayoría de dos tercios de los delegados presentes.

En el caso de un convenio, las obligaciones de los miembros son:

a) Someterlos en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, a efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas.

b) Los miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas para someter el convenio a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades considerados competentes y a las medidas por ellas adoptadas.

c) Si el miembro obtuviera el consentimiento de la autoridad o autoridades competentes, comunicará la ratificación formal del Convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dichos convenios.

d) Si el convenio es rechazado por la autoridad

competente, el miembro está obligado a informar al Director General sobre el estado de su legislación y la práctica en lo relativo a los asuntos tratados en el convenio.

e) Si alguna organización profesional de empleadores o de trabajadores considera que un Estado no cumple con el convenio ratificado, podrá presentar una queja ante el Consejo de Administración de la OIT, el cual, si no está satisfecho con las explicaciones del gobierno, puede hacerla pública e incluso informar al respecto a la Conferencia Internacional del Trabajo.

Si el gobierno no estuviera de acuerdo con la OIT, puede someter el asunto ante la Corte Internacional de Justicia, cuyo fallo será inapelable. (68)

Las recomendaciones de la OIT también generan obligaciones gubernamentales, pues deben someterse igualmente a la autoridad competente, a efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas. Igualmente, los Estados Miembros deben informar al Director General de dicho organismo sobre el estado

68. El proceso de creación de la norma jurídica internacional y las obligaciones de los Estados Miembros aparecen en la Constitución de la OIT. Hemos consultado con un ejemplar publicado por la OIT en febrero de 1982, en Ginebra, Suiza.

de su legislación y su práctica al respecto, precisando en que medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se consideren necesarias para adoptar o aplicar estas disposiciones.

En materia de prestaciones de desempleo, los instrumentos existentes de la OIT de mayor pertinencia son el Convenio sobre el Desempleo de 1934 (número 44); el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima) de 1955 (número 102); la Recomendación sobre el Desempleo de 1934 (número 44), la Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida de 1944 (número 67), Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo de 1988 (número 168), de los cuales efectuaremos un análisis comparativo.

PRESTACIONES DE DESEMPEÑO; DISPOSICIONES DE LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES DEL TRABAJO.

CONVENIO NO.44(1934)	RECOMENDACION No.44 (1934)	RECOMENDACION NO. 67 Y ANEXO 1944	CONVENIO NO.102(1952)	CONVENIO NO.168 (1988)
1) I CONTINGENCIA Desempleo voluntario (art.1,1)	Desempleo y Desempleo Parcial	La prestación de desempleo debería pagarse cuando la pérdida de la ganancia se deba al desempleo de un asegurado que habitualmente esté empleado, sea capaz de trabajar regularmente en alguna profesión y busque un trabajo conveniente o cuando la cause un desempleo parcial. (párrafo 14)	Suspensión de ganancias, según la define la legislación nacional, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y este disponible para el trabajo (art. 20) El desempleo parcial no se halla comprendido.	Desempleo total, definido como pérdida de ganancias debido a la imposibilidad de obtener un empleo conveniente. Desempleo parcial, definido como pérdida de ganancias por reducción temporal del trabajo y suspensión de ganancias ocasionada por pérdida temporal del trabajo sin terminación de la relación de trabajo.
II. ALCANCE: CATEGORIAS DE PERSONAS PROTEGIDAS. 2) CATEGORIAS PROTEGIDAS. Todas las personas habitualmente empleadas que perciban un salario o un sueldo (art. 2,1)	Todas las personas empleadas en virtud de un contrato de trabajo así como toda persona empleada en virtud de un contrato de aprendizaje que fije una retribución en metálico hasta la edad en que tengan derecho a cobrar una pensión de vejez. (párrafo 4, a) y b)).	Las personas que perciben una remuneración, tan pronto como pueda organizarse el cobro de sus cotizaciones y se hayan tomado las medidas necesarias para la administración de las prestaciones (párrafo 20)	Alternativa (con los criterios estadísticos de la protección mínima): a) asalariados; no menos del 50% de todos los asalariados; o b) todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos. (art. 21, a) y b)).	Trabajadores a tiempo parcial que estén en busca de un empleo de tiempo completo. Asalariados; no menos del 85% de todos los asalariados, incluidos los funcionarios públicos y los aprendices.

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION No.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

3) EXCEPCIONES PRIM-
CIPALES.

Personas empleadas en el servicio doméstico; trabajadores a domicilio; trabajadores que ocupen empleos estables dependientes del gobierno, de las autoridades locales o de un servicio de utilidad pública; trabajadores no manuales cuyas ganancias sean consideradas por la autoridad competente suficientemente elevadas para que puedan protegerse ellos mismos contra los riesgos del desempleo; trabajadores cuyo empleo tenga carácter temporal, siempre que la duración de la temporada sea normalmente inferior a seis meses y que los interesados no ocupen habitualmente durante el resto del año otro empleo comprendido en el presente convenio; trabajadores jóvenes

Las excepciones deberían limitarse a un mínimo estricto (párrafo 4,a). Cuando se juzgue oportuno establecer un máximo de remuneración como condición para aplicar el seguro, sólo deberían quedar excluidos por este concepto los trabajadores que cuenten con una remuneración suficientemente elevada para hacer frente por sí mismos a los riesgos de desempleo, ya que la finalidad perseguida es la de incluir en el seguro a todos los trabajadores, manuales o no, cualquiera que sea su remuneración (Párrafo 5)

Las personas cuyo empleo sea tan irregular o, probablemente, de una duración tan corta que verosíblemente no les permitirá adquirir el derecho a las prestaciones reservadas a los asalariados, podrán ser excluidas del seguro en lo que a dichas prestaciones se refiera (Anexo, Párrafo 20, 1).

Excepciones transitorias para los países en vías de desarrollo; podrían proteger a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan por lo menos el 50 % de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales donde están empleadas como mínimo 20 personas (Art. 21,C).

Excepciones transitorias podrán proteger a categorías prescritas de asalariados que constituyan por lo menos el 50 % del conjunto de asalariados o bien a categorías prescritas de asalariados que constituyan en total el 50 % por lo menos del conjunto de asalariados que trabajen en empresas industriales que ocupen a 20 personas por lo menos. Podrán diferir la protección por desempleo por desempleo parcial y suspensión de ganancias.

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION No.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

que aún no hayan alcanzado una edad determinada; trabajadores que excedan de una edad determinada y que disfruten de una pensión de retiro o de vejez; personas que sólo estén ocupadas a título ocasional o subsidiario en empleos comprendidos en el presente Convenio; miembros de la familia del empleador (art. 2,2)

Esta Convenio no se aplica a la gente de mar, a los pescadoras ni a los trabajadoras agrícolas (Art.2, 4).

**4) DISPOSICIONES
ESPECIALES**

En caso de dificultad para la aplicación a una categoría especial de trabajadores de las reglas generales que rigen el seguro contra el desempleo, deberían tomarse medidas especiales para hacer extensivo el seguro a dicha categoría de trabajadoras (Párrafo 4, C)

Siempre que sea posible y en particular cuando

Deberían dictarse disposiciones especiales a favor de las personas que ordinariamente trabajen para el mismo empleador durante muy poco tiempo (Anexo, Párrafo 20, 1)

Disposiciones particulares para los nuevos solicitantes de empleo. (Art. 26).

podan aplicarse medidas de control adecuadas deberían tomarse disposiciones especiales para ayudar, en caso de desempleo, a los trabajadores independientes con escasos recursos económicos (Párrafo 4, D).

5) III. MEDIOS DE PROTECCION

Un sistema de seguro obligatorio; un sistema de seguro voluntario; una combinación de los sistemas de seguro obligatorio y de seguro voluntario; cualesquiera de los sistemas precitados, completado con un con un sistema de asistencia (Art. 1,2)

En los países donde no exista un sistema de seguro obligatorio contra el desempleo, deberían tomarse medidas para implantar tan pronto como sea posible, un sistema de este género (Párrafo 1).

En los países donde funcionen sistemas de seguro obligatorio o voluntario contra el desempleo debería establecerse un sistema de asistencia complementaria, con el fin de auxiliar a las personas que hayan agotado su derecho a indemnizaciones, y en ciertos casos, a las que no hayan tenido aún

Seguro obligatorio de desempleo (Párrafo 3 y Anexo Párrafo 7, F)

No se hayan establecidos. Tienen en cuenta la protección resultante de los seguros que aunque no obligatorios:

- Estén controlados por las autoridades públicas o administrados conjuntamente trabajadoras y empleadores de conformidad con normas prescritas;
- Cubren una parte apreciable de las personas cuyas ganancias excedan de las de un trabajador calificado de sexo masculino y
- Cumplan las disposiciones correspondientes del Convenio (Art. 6).

No se hayan establecidos. Tienen en cuenta la protección resultante de los seguros que aunque no obligatorios:

- Sean de régimen contributivo.
- Sean de régimen no contributivo.
- Sean resultantes de una combinación de ambos regímenes.
- Cumplan con las disposiciones correspondientes del convenio.

CONVENIO NO.44(1934)	RECOMENDACION No.44 (1934)	RECOMENDACION NO. 67 Y ANEXO 1944	CONVENIO NO.102(1952)	CONVENIO NO.168 (1988)
----------------------	-------------------------------	--------------------------------------	-----------------------	------------------------

el derecho a percibir las prestaciones; este sistema no debería establecerse sobre las mismas bases que las medidas ordinarias de asistencia a los indigentes (Párrafo 2).

6. IV NATURALEZA DE LAS PRESTACIONES.

Sea:

a) Una "indemnización", es decir, el pago de una cantidad devengada con motivo de las cotizaciones abonadas en virtud del empleo del beneficiario afiliado a un sistema obligatorio o voluntario; o
 b) Un "subsidio", es decir, una prestación que no constituye ni una indemnización, ni un socorro concedido en virtud de medidas generales de asistencia a los indigentes.

Indemnizaciones y subsidios de desempleo (alusión en el preámbulo).

Indemnizaciones de desempleo (anexo, párrafo 24,1) (los subsidios no están comprendidos).

Las indemnizaciones de desempleo (excluyendo los subsidios) consisten en un pago periódico. (art. 22)

Indemnizaciones de desempleo, consistentes en un pago periódico. (Capítulo VI).

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION NO.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

gentes, pero que puede constituir la remuneración de un empleo en trabajos de asistencia organizados de acuerdo con las condiciones previstas por el artículo 9o.; o
c) Una combinación de indemnizaciones y subsidios (art.1,1).

Las condiciones en que los trabajadores desempleados podrán pasar del régimen de indemnizaciones al régimen de subsidios, si el caso se presentare, serán fijadas por la legislación nacional (art.1,3).

El pago de las indemnizaciones no deberá depender del estado de necesidad del solicitante (art.12,1).

Las indemnizaciones deberán pagarse en efectivo, pero las

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION No.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

prestaciones suplementarias destinadas a facilitar la vuelta al trabajo del asegurado podrán entregarse en especie. Los subsidios podrán entregarse en especie (art.13).

V. CONDICIONES REQUERIDAS PARA CAUSAR DERECHO A PRESTACIONES

7. PERIODO DE PRUEBA

El derecho a recibir una indemnización o un subsidio podrá estar sujeto a un período de prueba, que podrá cumplirse mediante;

a) El pago de cierto número de cotizaciones dentro de un período determinado que preceda a la solicitud de indemnización o al cese del desempleo;

b) Un empleo comprendido en el pre-

El período de prueba previsto por el Convenio no. 44, no debería exceder de 26 semanas de empleo en una ocupación incluida en el sistema vigente, o del pago de 26 cotizaciones semanales o su equivalencia, durante los 12 meses que precedan a la solicitud de indemnización; o bien de 52 semanas de empleo, o de 52 cotizaciones semanales o su equi-

El derecho a prestaciones de desempleo debería estar sujeto a condiciones de cotización que permitan probar que la situación normal del solicitante es la de una persona que trabaja, y mantener una regularidad satisfactoria en el pago de las cotizaciones (párrafo 25).

Entre las condiciones de cotización para las prestaciones del desem-

Podrá prescribirse un período de calificación para evitar abusos (art.23).

No se haya establecido.

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION No.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

sente Convenio durante un período determinado que preceda a la solicitud de indemnización o subsidio o al comienzo del desempleo; o
c) Una combinación de ambos métodos (art. 6).

valencia, durante los 24 meses que precedan a la solicitud de indemnización (párrafo 6).

pleo podrá exigirse que las cotizaciones se hayan pagado por lo menos durante la cuarta parte de un período prescrito por ejemplo de dos años, completado antes de que ocurra el riesgo (anexo, párrafo 25,1).

8. PERIODO DE ESPERA.

El derecho a recibir una indemnización o un subsidio podrá estar sujeto a la expiración de un período de espera cuya duración y condiciones de aplicación se fijarán por la legislación nacional (art. 7).

El período de espera no debería exceder de 8 días por período de desempleo ni en caso de desempleo parcial (párrafo 8).

No será obligatorio el pago de prestaciones durante los primeros días de un período de desempleo, contados a partir de la fecha en que se haya presentado la solicitud, sin embargo en caso de nuevos desempleos en los meses siguientes no debería exigirse un nuevo período de espera (anexo, párrafo 14,1)

La prestación podrá no ser pagada por un período de espera fijado en los 7 primeros días en cada caso de suspensión de ganancias, contando como parte del mismo caso de suspensión de ganancias los días de desempleo antes y después de un empleo temporal que no exceda de una duración prescrita (art. 24,3).

Cuando se trate de trabajadores de temporada la duración de la prestación y el período de espera podrán adaptarse a las condiciones de empleo (art. 24,4).

El período de espera no deberá exceder de 7 días en caso de desempleo total. En caso de trabajadores de temporada el plazo podrá adaptarse a las condiciones de su vida profesional.

9. OTRAS CONDI-
CIONES.

El derecho a recibir una indemnización o subsidio podrá estar sujeta al cumplimiento por el solicitante de las siguientes condiciones:

- a) Ser apto para el trabajo y estar disponible para el mismo;
- b) Estar inscrito en una oficina pública de colocación o en una oficina aprobada por la autoridad competente y a reserva de las excepciones y condiciones que pueda establecer la legislación nacional frecuentar dichas oficinas; y
- c) Conformarse a todas las condiciones que pueda prescribir la legislación nacional con el fin de determinar si reúne las condiciones requeridas para la concesión de una indemnización o de

La obligación de asistir a un curso de enseñanza profesional o de otra índole, a la que el Convenio no. 44, permite condicionar el pago de indemnizaciones o subsidios, sólo debería ser impuesta en caso de que el interesado pueda obtener ventajas desde el punto de vista físico o moral, o desde el de su capacidad profesional o sus aptitudes generales (párrafo 11, A).

Cuando se imponga a un desempleado la obligación de aceptar un empleo en trabajos de asistencia debería tenerse en cuenta la edad, el estado de salud y la profesión ejercida anteriormente por el interesado así como sus aptitudes para el trabajo bajo de que se trate. Solamente deberían considerarse trabajos de asistencia aquellos que teniendo un carácter excepcional y

un subsidio (art.4)

El derecho a recibir una indemnización o el subsidio podrá estar sujeto a la asistencia a un curso de enseñanza profesional o de otra índole (art. 8).

El derecho a recibir una indemnización o un subsidio podrá estar sujeto a la aceptación, en las condiciones que fije la legislación nacional, de un empleo en los trabajos de asistencia organizados por una autoridad pública (art. 9).

El derecho a recibir un subsidio podrá estar sujeto a la comprobación del estado de necesidad del solicitante y las condiciones que

temporal, organice la autoridad pública con fondos especialmente destinados a asistir a los desempleados. Una parte de las sumas destinadas a la asistencia al desempleo debería ser invertida en facilitar el reingreso al trabajo de los desempleados por ejemplo mediante una enseñanza profesional o de otra índole, o en el pago de los gastos de transporte de los trabajadores que encuentran empleo en una región diferente de aquella donde residen (párrafo 11, B y C); párrafo 12).

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION No.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

fije la legislación nacional (art.12,2)

El derecho a recibir una indemnización o un subsidio podrá estar sujeto a otras condiciones, no mencionadas anteriormente.

10. VI. CUANTIA DE LAS PRESTACIONES

Ninguna disposición.

Ninguna disposición.

En el caso de trabajadores no especializados, las prestaciones de desempleo no deberían ser inferiores al 40 % de las ganancias anteriores netas del asegurado, si no tiene cargas familiares, o al 60 % de dichas ganancias si tiene una mujer a su cargo o un ama para el gobierno de sus hijos; debería pagarse por el primer cargo y también por el segundo, un suplemento equivalente al 10 % de dichas ganancias, deducida la su-

Las prestaciones de desempleo deberían consistir en un pago periódico cuya cuantía para un hombre con una mujer y dos hijos no debe ser inferior al 45 % del salario de referencia (el cual depende de elementos tales como las categorías de personas protegidas).

Las prestaciones de desempleo deberían consistir en un pago periódico calculado de la siguiente forma:
a) Cuando dichas indemnizaciones se calculen sobre la base de cotizaciones pagadas, o en función de sus ganancias anteriores, estas se fijarán en el 50 % por lo menos de las ganancias anteriores.
b) Cuando dichas indemnizaciones se calculen independientemente de las cotizaciones o ganancias estas se fijarán en el 50 % por lo menos del salario mínimo legal o

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION No.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

ma pagada por dichos hijos en concepto de asignaciones familiares. En el caso de trabajadores que reciben salarios elevados, podrá reducirse ligeramente la proporción señalada entre la prestación y las ganancias anteriores (anexo, párrafo 24, 1) y 2). Las prestaciones de cuantía fija pueden ser apropiadas en los países donde la población tenga facilidades económicas adecuadas para procurarse una protección suplementaria por medio del seguro voluntario. Estas prestaciones deberían ser proporcionales a las ganancias de los trabajadores no especializados (párrafo 24).

del salario de un trabajador ordinario.

11. VII. DURACION DE LAS PRESTACIONES

El derecho a recibir una indemnización

El período durante el cual se prevé el pago

La prestación debería seguir pagándose hasta

La prestación deberá concederse durante to-

En casos de desempleo completo y de

CONVENIO NO.44(1934)	RECOMENDACION No.44 (1934)	RECOMENDACION NO. 67 Y ANEXO 1944	CONVENIO NO.102(1952)	CONVENIO NO.16B (198B)
----------------------	----------------------------	-----------------------------------	-----------------------	------------------------

zación o un subsidio podrá limitarse a un período determinado, que normalmente no deberá ser inferior a 156 días laborables por año y en ningún caso inferior a 78 días laborables por año (art. 11).

de indemnización en virtud de la legislación debería prolongarse tanto como lo permita la solvencia del sistema; y debería hacerse todo lo posible para que los subsidios se paguen durante todo el tiempo que los solicitantes lo necesiten (párrafo 7).

que se le ofrezca al asegurado un empleo conveniente.

Durante un período inicial, fijado equitativamente según las circunstancias del caso deberían considerarse como empleos convenientes únicamente los siguientes:

a) Un empleo en el trabajo habitual del asegurado, en un lugar que no entrañe un cambio de residencia, retribuido con la tasa vigente de salarios fijada por un contrato colectivo, cuando este sea aplicable; o
b) Un empleo aceptable para el asegurado.

Después de la expiración del período inicial:

a) Podrá considerarse como conveniente un empleo que entrañe un cambio de profesión si puede ser ofrecido razonablemente al asegurado, habi-

do el transcurso de la contingencia, pero su duración podrá limitarse:

a) Cuando la protección comprenda a categorías de asalariados, a 13 semanas en el transcurso de un período de 12 meses; o
b) Cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, a 26 semanas en el transcurso de un período de 12 meses.

Cuando la legislación nacional establezca que la duración de la prestación variará de conformidad con el período de cotización o de conformidad con las prestaciones recibidas anteriormente en el transcurso de un período prescrito, o con ambos factores a la vez, las disposiciones del apartado a) se

suspensión de ganancias como consecuencia de una suspensión temporal de trabajo, sin terminación de la relación de trabajo, las indemnizaciones deberán abonarse mientras duren estas contingencias.

En caso de desempleo total:

a) La duración inicial del pago de las indemnizaciones podrá limitarse a 26 semanas por cada caso de desempleo o a 39 semanas en el transcurso de un período de 24 meses.

b) Si continúa el desempleo al expirar el período inicial de indemnización, la duración del pago de las indemnizaciones, podrán limitarse a un período prescrito.

c) Cuando la legislación de un miembro prevea que la duración inicial del pago de las indemnizaciones sea escalonada, estas se deberán de cubrir cuando menos 26 se-

da cuenta de sus fuerzas, aptitudes, experiencia previa y de las facilidades de formación a su alcance;

b) Podrá considerarse empleo conveniente aquel que entraña un cambio de residencia si existe posibilidad de alojamiento adecuado en el nuevo lugar de residencia;

c) Podrá considerarse conveniente un empleo en condiciones menos favorables en las que el asegurado obtuvo generalmente en su región y profesión habituales si las condiciones ofrecidas corresponden a las normas comúnmente observadas en el empleo y región que se ofrece el trabajo (anexo, párrafo 14,2) 4)

considerarán cumplidas si el promedio de duración de las prestaciones comprende, por lo menos 13 semanas en el transcurso de un período de 12 meses (art. 24, 1 y 2).

Quando se trate de trabajadoras de temporada, la duración del período de prestación podrá adaptarse a las condiciones de empleo (art. 24, 4).

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION No.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

12) VIII. INTERRUPCION
O SUSPENSION DE LAS
PRESTACIONES
(en su totalidad o
en parte)

Se podrá suspender el derecho a indemnización o a subsidio, durante un período adecuado:

A) Si el solicitante rehúsa un empleo convenientes. No debe considerarse como conveniente:

a) Un empleo cuya aceptación implique la residencia en una región donde no pueda conseguirse alojamiento adecuado;

b) Un empleo cuya tasa de salarios sea inferior o cuyas otras condiciones de trabajo sean menos favorables;

El que las que el solicitante hubiera podido esperar, dada su profesión habitual en la región en que

Cuando se trate de determinar si el empleo ofrecido a un solicitante en una profesión distinta de la que ejercía anteriormente es un empleo conveniente cuya no aceptación pueda dar lugar a la descalificación del solicitante autorizada por el convenio No. 44, deberán tenerse en cuenta el tiempo de servicio del interesado en la profesión anterior, las posibilidades que tiene de encontrar nuevo empleo en la misma profesión, su formación profesional y sus aptitudes para el trabajo propuesto (párrafo 9).

La exclusión del dere-

El asegurado no podrá perder el derecho a prestaciones por el hecho de que el empleado no haya percibido regularmente las cotizaciones que él deba pagar (párrafo 25).

La prestación podrá ser suspendida, en la medida en que pueda ser prescrita:

a) tanto tiempo como el interesado no se encuentre en el territorio del empleo;

b) tanto tiempo como el interesado esté mantenido con cargo a fondos públicos o a costa de una institución o de un servicio de seguridad social; sin embargo, si la prestación excede del costo de esa manutención, la diferencia deberá concederse a las personas que estén a cargo del beneficiario;

c) tanto tiempo como el interesado reciba otra prestación, en dinero, de seguridad social,

Se podrá suspender, reducir, denegarse o suprimirse el derecho a indemnización:

a) Durante el tiempo que el solicitante resida en territorio extranjero;

b) Cuando el interesado haya contribuido libremente a su despido;

c) Cuando el interesado haya abandonado su empleo sin motivo legítimo;

d) Durante un conflicto laboral cuando el interesado haya interrumpido su trabajo para participar en el o cuando se le impida trabajar como consecuencia de dicho conflicto;

e) Cuando el interesado haya tratado de conseguir o haya conseguido fraudulentamente las indemnizaciones;

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION No.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

estaba generalmente empleado o las que hubiera obtenido si hubiese continuado empleado en la misma forma (cuando se trata de un empleo en la profesión y en la región en donde habitualmente estaba empleado al solicitante);

i) que el nivel que generalmente se observa en aquel momento en la profesión y en la región donde se le ofrezca el empleo (en todos los demás casos)

c) Un empleo que se encuentra vacante en virtud de una suspensión del trabajo causada por un conflicto del trabajo;

d) Un empleo que, por una razón diferente de las indicadas anteriormente y habida cuenta de todas las circunstancias y de la situación personal del solicitante, pueda ser rechazado con fundamento por el interesado;

cho a indemnizaciones o subsidios en caso de pérdida del empleo, por cesación del trabajo debida a un conflicto profesional, sólo debería aplicarse a los solicitantes directamente interesados en el conflicto en cuestión, y su exclusión debería cesar, en todo caso, al terminar la interrupción del trabajo (párrafo 10).

con excepción de una prestación familiar, y durante todo el período en el transcurso del cual esté indemnizado por la misma contingencia por un tercero, a condición de que la parte de la prestación suspendida no sobrepase la otra prestación o indemnización procedente de un tercero;

d) cuando el interesado haya intentado fraudulentamente obtener una prestación;

e) cuando la contingencia haya sido causada por un crimen o delito cometido por el interesado;

f) cuando la contingencia haya sido provocada por una falta intencionada del interesado;

g) en los casos apropiados, cuando el interesado no utilice los servicios médicos o los de readaptación puestos a su disposición o no observe las reglas prescritas para comprobar la existencia de la con-

f) Cuando el interesado haya hecho caso omiso, sin motivo legítimo de los servicios de colocación, orientación, formación y readiestramiento o reinserción profesionales en un empleo conveniente;

g) Mientras el interesado cobre otra prestación de mantenimiento de los ingresos;

h) Cuando el interesado rehuse un empleo conveniente;

i) Cuando el interesado haya recibido de su empleador una indemnización para compensar la pérdida de ganancias por desempleo, por el período equivalente;

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION NO.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

B.a) Cuando haya perdido su empleo como consecuencia directa de una suspensión del trabajo causada por un conflicto del trabajo;
b) cuando haya perdido el empleo por su propia culpa o lo haya abandonado voluntariamente sin motivo justificado;
c) cuando haya tratado de obtener fraudulentamente una indemnización o un subsidio; o
d) cuando no se ajuste a las instrucciones de una oficina pública de colocación o de cualquier otra autoridad competente al solicitar un empleo, o que se le pruebe, que no ha aprovechado deliberadamente o por negligencia una ocasión razonable para obtener un empleo conveniente (Art.10, 1 y 2).

Todo solicitante que al abandonar su empleo haya recibido de su empleador,

tingencia o la conducta de los beneficiarios de las prestaciones;
h) cuando el interesado deje de utilizar los servicios del empleo disponibles;
i) cuando el interesado haya perdido su empleo como consecuencia directa de una suspensión de trabajo debida a un conflicto profesional o haya abandonado su empleo voluntariamente sin motivo justificado (art.69)

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION NO.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

an virtud de su contrato de trabajo, una compensación aproximadamente igual a la pérdida de salario durante un período determinado, podrá perder el derecho a indemnización y subsidio durante dicho período. Sin embargo, no podrá considerarse como compensación una indemnización de despido prevista por la legislación nacional (art. 10, 3).

El solicitante puede ser privado del derecho a indemnización o a subsidio durante el tiempo que reside en el extranjero. Se podrá establecer un régimen especial para los trabajadores fronterizos que trabajen en un país y vivan en otro (art. 15).

El derecho a recibir una indemnización o un subsidio podrá estar sujeto a condiciones o descalificaciones que no sean las previstas anteriormente.

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION No.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

13) IX FINANCIACION

Ninguna disposición.

La situación financiera de las cajas del seguro debería ser examinada periódicamente por las autoridades competentes a fin de garantizar, en todo lo posible, su solvencia y el equilibrio entre sus gastos e ingresos. La organización financiera del sistema debería estar concebida, en todo lo posible, de suerte que este sistema pueda hacer frente a modificaciones transitorias en el volumen del empleo, sin que por ello resulte ningún cambio en las condiciones de aplicación del sistema (párrafo 13).

Debería crearse un fondo de emergencia para garantizar, durante los periodos de desempleo particularmente intenso, el pago de los subsidios previstos por la legislación nacional (párrafo 14).

El costo debería distribuirse entre los asegurados, entre los empleadores y entre los contribuyentes, de suerte que evite una carga demasiado gravosa a los asegurados de escasos recursos (párrafo 26). La contribución de los empleadores no debería ser inferior a la mitad del costo total de las prestaciones (anexo, párrafo 26,4).

El costo de las prestaciones que no pueda ser cubierto con las cotizaciones debería serlo por la comunidad. Entre los elementos que puedan incluirse en el costo cubierto por la comunidad podrá figurar la carga que resulta del pago continuado de prestaciones de desempleo cuando persista un nivel elevado de desempleo (Anexo, párrafo 26, 8) y 9, c).

El costo de las prestaciones debería ser financiado colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa. El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50% del total de los recursos financieros (art. 71, 1 y 2).

El miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones y adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin. Deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación

Ninguna disposición.

CONVENIO NO. 44 (1934)

RECOMENDACION NO. 44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO. 102 (1952)

CONVENIO NO. 168 (1988)

de las prestaciones, de la tasa de cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión (art. 71, 3).

14) X. ORGANIZACION Y ADMINISTRACION.

Ninguna disposición.

Deberían adoptarse medidas para la participación de representantes de los contribuyentes en la administración de los sistemas del seguro (art. 15).

La administración del seguro social debería unificarse o coordinarse dentro de un sistema general de servicios de seguridad social, y los cotizantes, por intermedio de sus organizaciones, deberían estar representados en los órganos que determinan o aconsejan la política administrativa y presentan proyectos legislativos o redactan reglamentos (art. 27).

Cuando la administración no este confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de los representantes de los empleados y de las autoridades públicas.

El miembro deberá asu-

Cuando la administración sea confiada a un departamento gubernamental responsable ante el poder legislativo, las personas protegidas y los empleadores podrán participar en la administración, con carácter consultivo.

Cuando no se haya confiado la administración a un departamento gubernamental responsable ante el poder legislativo: a) los representantes de las personas protegidas participarán en la administración o estarán asociados a ella; b) se podrá prever la participación de los representantes de los em-

CONVENIO NO.44(1934)	RECOMENDACION No.44 (1934)	RECOMENDACION NO. 67 Y ANEXO 1944	CONVENIO NO.102(1952)	CONVENIO NO.168 (1988)
----------------------	-------------------------------	--------------------------------------	-----------------------	------------------------

mir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que contribuyen a la aplicación del convenio (art. 72).

pleadoras;
c)se podrá prever la participación de representantes de las autoridades públicas.

15) XI. APELACIONES

Deberán crearse tribunales u otras autoridades competentes, de conformidad con la legislación nacional, para dirimir las cuestiones suscitadas por las demandas de indemnización o de subsidio presentada por las personas a las que se aplique el presente Convenio (art. 14).

Ninguna disposición.

Los solicitantes deberían tener derecho a apelar, en el caso de litigio con la autoridad administrativa, sobre asuntos relacionados con el derecho a prestaciones y su cuantía.

De preferencia, las apelaciones deberían ser interpuestas ante tribunales especiales que comprendan jueces expertos en la legislación del seguro social, asistidos por consejeros, que representen al grupo al que pertenezca el apelante, y también por representantes de los empleadores, cuando se trate de asalariados.

Todo solicitante debería tener derecho a apelar; en caso de que se le niegue la prestación o en caso de queja contra su calidad o cantidad.

Quando las reclamaciones se lleven ante tribunales especialmente establecidos para tratar de los litigios sobre seguridad social y en ellos estén representadas las personas protegidas, podrá negarse el derecho de apelación (art.70, 1 y 3).

Los solicitantes tendrán derecho a presentar una reclamación ante el organismo que administra el régimen de prestaciones y a interponer posteriormente un recurso ante un órgano independiente en caso de denegación, supresión, suspensión o reducción de las indemnizaciones.

CONVENIO NO.44(1934)

RECOMENDACION No.44
(1934)

RECOMENDACION NO. 67
Y ANEXO 1944

CONVENIO NO.102(1952)

CONVENIO NO.168 (1988)

En cualquier litigio referente a la vinculación al seguro o a la cuantía de la cotización, el asalariado o el trabajador independiente debería tener derecho a apelar, así como el empleador en el caso de que se trate de su cotización.

Un tribunal superior de apelación debería asegurar la uniformidad en la interpretación (Anexo, párrafo 27-10).(69)

69. Los cuadros de análisis comparativos de los Convenios celebrados por O.I.T. fueron parcialmente reproducidos del libro de O.I.T. Desempleo y seguridad social (Suiza: Imp. du Journal de Genève, 1976), pp. 37 a 45.

Los instrumentos de 1934 se consideran hoy generalmente como textos superados. No obstante, la Recomendación de 1944 sobre la seguridad de los medios de vida continúa siendo de gran utilidad para el desarrollo a largo plazo de los sistemas nacionales de seguridad social, pero siendo de carácter general, no permite formular directrices concretas para adaptar los regímenes de prestaciones de desempleo a las circunstancias mundiales actuales. La parte IV del Convenio número 102 responde plenamente a las aspiraciones de un gran número de Estados; se trata, sin embargo, de una serie de normas mínimas y no da el tipo de garantías sociales avanzadas que los Estados industriales modernos están dispuestos actualmente a conceder a las personas sin trabajo. Pero esa misma parte IV es muy concisa y se limita a lo esencial. Muchos países en desarrollo la consideran, aún actualmente, como una meta. Asimismo, el Convenio de 1952, fija un nivel de protección superado actualmente por la mayor parte de los regímenes de indemnización existentes en los países industrializados, si bien sus normas todavía constituyen un objetivo por alcanzar de los países en desarrollo. El Convenio de 1988 se celebró con objeto de completar las normas que rigen en materia de protección por desempleo en los países desarrollados.

La eventualidad del desempleo, ya sea total o

parcial, está amenazando a millones de trabajadores en un gran número de países, como consecuencia de la recesión económica, de la disminución del poder adquisitivo de las poblaciones en general y de la reconversión industrial.

Las legislaciones de los países desarrollados están progresando hace años, tanto en la formulación de nuevos conceptos como en la organización de sistemas de protección más complejos. En cambio se ha acentuado la diferencia entre países industrializados y países en desarrollo en cuanto a la protección que la seguridad social concede a los desempleados.

1.3. Conferencia Mundial del Empleo.

A este respecto, cabe mencionar la Conferencia Mundial del Empleo que tuvo lugar en junio de 1976, en Ginebra Suiza, a instancias del Gobierno de México y de un grupo de representantes obreros de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres. Dicha conferencia constituyó uno de los esfuerzos más importantes de los países en desarrollo para instrumentar las resoluciones de la

Organización de Naciones Unidas sobre el nuevo orden económico internacional.

La Conferencia adoptó una Declaración de Principios y Programa de Acción en el cual se formularon propuestas para evitar los problemas económicos que actualmente acosan a los países desarrollados y sobre todo a los países en desarrollo, mismos que implican un grave deterioro de las condiciones de vida de la población asalariada.

El programa de acción señalaba, en primer término, la necesidad de cubrir las necesidades esenciales de la población indigente de los países en desarrollo. "Las necesidades básicas... se componen de dos elementos: Comprenden, en primer lugar ciertas exigencias mínimas de consumo privado de las familias: alimentación, vivienda y vestimentas adecuadas, así como ciertos artículos y mobiliarios del hogar. En segundo lugar, incluyeron también los servicios básicos suministrados y utilizados por la colectividad en su conjunto, por ejemplo, agua potable, servicios de saneamiento y salud públicos y servicios educativos y culturales".

Los autores del documento pretendían asegurar los niveles de ingresos mínimos para toda la población tanto por razones humanitarias como por razones económicas, pues pensaban

certemente que cualquier sistema económico, político y socialmente sano se basa en el trabajo y el consumo y que éste no es posible sino a través del ingreso generado por el empleo. A partir de esta base, se discutieron todas las cuestiones, regionales, nacionales o internacionales, que inciden en el empleo: problemas financieros, monetarios, comerciales, tecnológicos y jurídicos. En dicha conferencia se abordó ampliamente el tema del empleo relacionándolo con la economía, la "reconversión industrial", la transferencia de tecnologías, el proteccionismo, la política de población, las migraciones, las transnacionales, el armamentismo y otras realidades, que configuran el fenómeno del desempleo y de la pérdida del valor adquisitivo de los salarios reales.

La Conferencia Mundial del Empleo significó un adelanto tangible en relación al planteamiento de las reivindicaciones de los países en desarrollo, sin embargo constituyó un fracaso pues los países desarrollados de economía de mercado no aplicaron las determinaciones a las que se había llegado en dicha Conferencia.

1.4. La Situación en los Países en Desarrollo.

Como se señaló anteriormente, "la finalidad de los sistemas de prestaciones de desempleo, es resolver la situación del trabajador que ha quedado involuntariamente sin empleo y que, por consiguiente, carece de ingresos". (70)

De la lectura de los Convenios y Recomendaciones Internacionales, se desprende que el trabajador en dichas circunstancias recibe las prestaciones o subsidios durante un período de tiempo determinado, mientras que se encuentra sin empleo y esté disponible para el trabajo.

Hay dos características comunes a todos los países en desarrollo que dificultan la implantación de medidas de protección contra el desempleo. La primera es el elevado ritmo de aumento de la población que trae consecuencias de fuerte desequilibrio entre la fuerza de trabajo y el mercado del mismo. En segundo lugar, existe una alta tasa de migración de

70. OIT, Op. Cit, p. 5

las zonas rurales a las urbanas, que complican el problema del desempleo y la aplicación de los programas sociales.

Por otro lado, la elaboración de los programas sociales se complica si tomamos en cuenta la gran cantidad de personas que laboran en empleos no identificables, como vendría siendo el caso del subempleo y aquellos que tienen ocupaciones de carácter temporal o de tiempo parcial y que buscan un trabajo de tiempo indeterminado y completo.

En los países en desarrollo, los sistemas de seguridad social, han hecho hasta ahora, pocos progresos en materia de desempleo. Las razones de esta situación resultan, de los problemas antes señalados que crean la dificultad de establecer una infraestructura administrativa y sistemas de control adecuados para otorgar las prestaciones de desempleo y verificar la disponibilidad de los solicitantes para el trabajo.

2. SISTEMAS DE PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO EN DIVERSOS PAISES DEL MUNDO.

2.1. Evolución de los Regímenes de Prestaciones de Desempleo.

Los sistemas de protección contra el desempleo aparecieron a finales del siglo XIX, con la institución de cajas que eran formadas por las comunidades locales. Dichos sistemas no estaban regulados por ninguna ley y resultaban de la iniciativa de los sindicatos o de los empleadores. La administración de dichas cajas estaba a cargo de estos últimos o del propio sindicato. Sin embargo este sistema no resultó eficaz en virtud de que carecía de fondos suficientes para socorrer a los desempleados, y además los sistemas se aplicaban esencialmente a los que ejercían una profesión determinada o trabajaban en una empresa específica, con lo cual el número de protegidos era muy limitado. Lo anterior provocaba el problema de que los sistemas eran muy vulnerables desde el punto financiero y no resistían a las fluctuaciones del empleo cuando

se producían en el limitado sector económico al que pertenecían los trabajadores interesados.

En el período que llega hasta 1920, los gobiernos de Francia (1905), Noruega (1906) y Dinamarca (1907), iniciaron acciones para subencionar las cajas voluntarias de seguro contra el desempleo. En Inglaterra e Italia se establecieron en 1911 y 1919, respectivamente, seguros obligatorios contra el desempleo, aunque al principio de limitada cobertura, se fueron extendiendo rápidamente al mismo tiempo que mejoraban las cuantías de las prestaciones.

Después de la primera guerra mundial, y en una situación de extenso desempleo que siguió a la misma, otros once países instituyeron sistemas contra el desempleo que prevalecieron en la mayoría de ellos, con tendencias a los seguros obligatorios.

La crisis de los años treinta trajo como consecuencia que los países instituyeran un sistema organizado de seguridad social para los desempleados que sustituyó las diversas formas de asistencia social que en general los protegían. La misma causa llevó a mejorar los sistemas ya existentes.

Después de la segunda guerra mundial, bajo el mismo impulso y ante la amenaza de un grave desempleo se extendieron y ampliaron las medidas de protección para los desempleados.

Sin embargo, la protección contra el desempleo, por conducto de la seguridad social se extendió más lentamente que la protección contra otros riesgos, e incluso actualmente no llegan a cuarenta los países que han establecido este tipo de instituciones, la mayor parte de ellos, países de Europa Occidental. Si bien transcurrieron casi cincuenta años para que se duplicara el número de sistemas nacionales para la protección del desempleo, ha sido significativo el mejoramiento gradual de tales sistemas, ya que se han aumentado las coberturas, cuantías, y duración de las prestaciones. El incremento de las prestaciones, ha sido siempre superior al de los índices del costo de vida y en algunos casos al índice de aumentos de salarios. Asimismo han sido disminuidas las condiciones para disfrutar de las prestaciones y se ha reducido la edad de admisión al seguro de desempleo.

Los períodos de mayor actividad nacional en materia de protección contra el desempleo fueron los años que precedieron a la segunda guerra mundial y algunos posteriores.

En los países industrializados, el concepto de

protección contra el desempleo ha cambiado. Ello se debe a las variaciones de las condiciones de trabajo que se han dado en dichos países, tales como la reducción de la jornada de trabajo y la jubilación anticipada en casos de desempleo prolongado en años inmediatamente anteriores a la edad mínima normal de pensión. Los países de Europa Oriental, se basan en el principio de que el empleo está garantizado por la Constitución, lo cual evita el desempleo. Ello se debe a que los sistemas de economía planificada de ese tipo, utilizan al máximo todos los recursos humanos existentes, aunque no siempre en empleos de carácter productivo.

2.2. CUADRO UNO: RELATIVO AL SISTEMA
DE PROTECCION ESTABLECIDO
EN ALGUNOS PAISES

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	a) Seguro de desempleo. b) Asistencia por desempleo.
AUSTRALIA	Asistencia por desempleo.
AUSTRIA	a) Seguro obligatorio de desempleo b) Asistencia por desempleo.
BELGICA	Seguro obligatorio de desempleo.
BRASIL	Asistencia por desempleo.
BULGARIA	Seguro obligatorio de desempleo.
CANADA	Seguro obligatorio de desempleo.
CHILE	Seguro obligatorio de desempleo.
CHIPRE	Seguro obligatorio de desempleo.
DINAMARCA	Seguro voluntario de desempleo.
ECUADOR	Seguro obligatorio de desempleo.
EGIPTO	Seguro obligatorio de desempleo.
ESPAÑA	a) Prestación por desempleo. b) Subsidio por desempleo.
ESTADOS UNIDOS	Seguro obligatorio de desempleo.
FINLANDIA	a) Asistencia por desempleo. b) Seguro voluntario de desempleo.
FRANCIA	Seguro de desempleo, que principal- mente, comprende: a) Subsidio de base, b) Subsidio por fin del derecho del regimen de solidaridad (Asistenci- al).
GHANA	Seguro obligatorio de desempleo.
GRECIA	Seguro obligatorio de desempleo.

HUNGRIA	Asistencia por desempleo.
IRLANDA	a) Seguro obligatorio de desempleo. b) Asistencia por desempleo.
ISLANDIA	Seguro obligatorio de desempleo.
ISRAEL	Seguro obligatorio de desempleo.
ITALIA	a) Seguro obligatorio de desempleo. b) Asistencia por desempleo.
JAPON	Seguro obligatorio de desempleo.
LUXEMBURGO	Seguro obligatorio de desempleo.
MALTA	Seguro obligatorio de desempleo.
NORUEGA	Seguro obligatorio de desempleo.
NUEVA ZELANDIA	Asistencia por desempleo.
PAISES BAJOS	a) Seguro obligatorio de desempleo. b) Asistencia por desempleo. c) Subsidio de espera.
PORTUGAL	Seguro obligatorio de desempleo.
REINO UNIDO	Seguro obligatorio de desempleo.
REPUBLICA DEMOCRATICA DE ALEMANIA	Seguro obligatorio de desempleo.
SUECIA	a) Asistencia por desempleo. b) Seguro voluntario de desempleo.
SUIZA	Seguro obligatorio de desempleo.
URUGUAY	Seguro obligatorio de desempleo.
YUGOSLAVIA	Asistencia por desempleo.

2.3. CUADRO DOS: PRIMERAS LEGISLACIONES Y TEXTOS FUNDAMENTALES.

<p>REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA 6 de julio de 1927. Ley de 25 de junio de 1969, varias veces modificada. Código social, parte general (11 de diciembre de 1975); disposiciones comunes 23 de diciembre de 1976).</p>	<p>AUSTRALIA 1947</p>	<p>AUSTRIA 1973</p>	<p>BELGICA 28 de diciembre de 1944. Decreto de 20 de diciembre de 1963 (modificado).</p>	<p>BRASIL 1965 1966 1972</p>	<p>BULGARIA 1958</p>
<p>CANADA 1971</p>	<p>CHILE 1974</p>	<p>CHIPRE 1956 1972</p>	<p>DINAMARCA Ley de 4 de abril de 1907. Ley de 24 de marzo de 1970, modificada.</p>	<p>ECUADOR 1958</p>	<p>EGIPTO 1964</p>
<p>ESPAÑA A) Ley 62/61, de 22 de julio. B) Ley 51/1980, de 8 de octubre, modificada por la 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo. Reglamento real decreto 625/1985, de 2 abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984.</p>	<p>ESTADOS UNIDOS 1935</p>	<p>FINLANDIA 1968 1972</p>	<p>FRANCIA Ley de 11 de octubre de 1940. Convenio de 31 de diciembre de 1958. Ley de 16 de enero de 1979.</p>	<p>GHANA 1972</p>	<p>GRECIA 1954 Decreto-Ley de 1954.</p>

HUNGRÍA 1957	IRLANDA Ley de 1911. Ley Codificada de seguridad social (modificada).	ISLANDIA 1956	ISRAEL 1972	ITALIA Decreto-Ley de 19 de octubre de 1919 Decreto-Ley de 4 de octubre de 1935 con modificaciones diversas.	JAPÓN 1974
LUXEMBURGO Ley de 6 de agosto de 1921. Ley de 30 de junio de 1976, modificada.	MALTA 1956	NORUEGA 1970	NUEVA ZELANDIA 1964	PAISES BAJOS a) y b) Ley de 9 de septiembre de 1949 (modificada). c) Ley sobre asistencia por desempleo de 10 de diciembre de 1964.	PORTUGAL 1963 1975
REINO UNIDO Ley de 1911. Ley de 1975 y reglamentos.	REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE ALEMANIA 1947	SUECIA 1973	SUIZA 1951 1966 1975	URUGUAY 1958 1962	YUGOSLAVIA 1927 1972

2.4. CUADRO TRES: RELATIVO AL CAMPO DE APLICACION DE LOS SISTEMAS DE SEGURO OBLIGATORIO DE DESEMPLEO.

<p>REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA</p> <p>a) Todos los trabajadores asalariados (obreros, empleados, trabajadores en formación profesional, comprendidos los jóvenes insumiválidos). Las personas que, como consecuencia de medidas de rehabilitación, perciben subsidios transitorios.</p>	<p>AUSTRIA</p> <p>Todos los asalariados cubiertos por el seguro de enfermedad; los aprendices (pagados o en el último año de aprendizaje); los que trabajan en su domicilio; los que reciben una instrucción superior durante el empleo; los trabajadores frontarizos asegurables por ordenanza.</p>	<p>BELGICA</p> <p>Todos los trabajadores incluidos obligatoriamente en la Seguridad Social.</p> <p>Los jóvenes que, al finalizar su formación, se encuentren sin empleo.</p>	<p>BULGARIA</p> <p>Todos los asalariados.</p>	<p>CANADA</p> <p>Todos los asalariados.</p>	<p>CHILE</p> <p>Todos los obreros y empleados del sector público y del privado. Algunas categorías especiales de trabajadores independientes.</p>
<p>CHIPRE</p> <p>Todos los asalariados.</p>	<p>ECUADOR</p> <p>Los asalariados de la industria, el comercio y la banca; todos los funcionarios del Estado y de los municipios.</p>	<p>EGIPTO</p> <p>Todos los asalariados y los miembros de cooperativas de producción.</p>	<p>ESTADOS UNIDOS</p> <p>Ley Federal: asalariados de la industria y del comercio; los que trabajan en instituciones no lucrativas que tienen cuatro o más asalariados durante 20 semanas al año.</p>	<p>FRANCIA</p> <p>Todos los trabajadores asalariados.</p>	<p>GHANA</p> <p>Los asalariados de los establecimientos con cinco o más trabajadores.</p>

ESTADOS UNIDOS

Leyes de los Estados: asalariados cubiertos por la Ley Federal; los empleados del Estado y de los gobiernos locales están cubiertos en los cuatro quintos de los Estados.

GRECIA	IRLANDA	ISLANDIA	ISRAEL	ITALIA	JAPON
Asalariados afiliados al seguro de enfermedad de la Seguridad Social.	a) Con algunas excepciones, todas las personas de 16 años o más empleadas en virtud de un contrato de trabajo o de aprendizaje.	Los miembros de sindicatos, en las comunidades de 300 o más personas.	Todos los asalariados.	a) Todos los trabajadores asalariados.	Todos los asalariados, pero, por ahora el seguro es voluntario en la agricultura, la silvicultura y la pesca si la empresa tiene menos de 5 trabajadores y no tiene existencia jurídica.
LUXENBURGO	MALTA	NORUEGA	PAISES BAJOS	PORTUGAL	REINO UNIDO
-Trabajadores asalariados. -Jóvenes que, al finalizar su formación, se encuentren sin empleo. -Autónomos que han tenido que cesar en su actividad y que	Todos los asalariados de más de 19 años de edad y menos de 61, si son hombres, o de 60, si son mujeres.	Todos los asalariados.	a) y b) Todos los trabajadores asalariados.	Todos los asalariados.	Todos los asalariados.

LUXEMBURGO

buscas un empleo asalariado.

REPUBLICA DEMOCRATICA DE ALEMANIA

Todos los asalariados.

Los asalariados afiliados a cajas de desempleo reconocidas. Los trabajadores agrícolas, domésticos o sin empleo fijo están separados por disposiciones especiales.

URUGUAY

Los asalariados de la industria y del comercio.

**2.5. CUADRO CUATRO: RELATIVO AL CAMPO DE APLICACION
DE LOS SISTEMAS DE SEGURO VOLUNTARIO DE DESEMPLEO.**

DINAMARCA

Los trabajadores asalariados y los autónomos de 16 a 65 años pueden afiliarse a Cajas de Desempleo.

FINLANDIA

Todos los asalariados que se hayan adherido voluntariamente a las cajas de seguro contra el desempleo creadas por los sindicatos. (Estas cajas existen principalmente en la construcción, la metalurgia y la industria de la pasta de madera de las grandes ciudades).

SUECIA

Todos los asalariados que están afiliados a las cajas reconocidas, establecidas como regla general por los sindicatos. La afiliación a la caja es habitualmente obligatoria para los miembros del sindicato, pero no puede ser negada a los trabajadores de la respectiva industria que la soliciten voluntariamente. Los trabajadores independientes pueden también asegurarse.

2.6. CUADRO CINCO: RELATIVO AL CAMPO DE APLICACION
DE LOS SISTEMAS DE ASISTENCIA A LOS DESEMPLEADOS.

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	AUSTRALIA	AUSTRIA	BRASIL	ESPAÑA	FINLANDIA
b) Todos los trabajadores asalariados .	Residentes de más de 16 años de edad y menos de 65 (60 para las mujeres) con una ocupación retribuida.	Todos los ciudadanos austriacos cubiertos por el seguro.	Todos los asalariados.	a) Prestación por desempleo. a) Trabajadores por cuenta ajena de la industria, y de los servicios. b) Subsidio por desempleo. b) - Los trabajadores mayores de 18 y menores de 65 años que hayan agotado el derecho a las prestaciones contributivas y tengan responsabilidades familiares. - Los penados que hubieran sido liberados.	Los obreros y empleados que no están afiliados a una caja de seguros.
FRANCIA	HUNGRIA	IRLANDA	ITALIA	NUEVA ZELANDIA	PAISES BAJOS
-Subsidio por fin del derecho del Régimen de Solidaridad (1). (asistencial) -Todos los trabajadores asalariados.	Los asalariados regulares de establecimientos no privados.	b) Las personas a partir de 18 años.	b) Subsidio extraordinario de desempleo. b) Trabajadores de ciertas categorías y en ciertas localidades que no cumplan los re-	Residentes de más de 16 años de edad con una ocupación retribuida y antes de la edad de derecho a la pensión de vejez.	a) Subsidio de espera. a) y b) Todos los trabajadores asalariados. c) Asistencia por desempleo. c) Asalariados que no cumplen o ya no

SUECIA

Personas que no son miembros de una caja de seguros contra el desempleo aprobada o que ya han perdido su derecho a recibir prestaciones de tales cajas. Para tener derecho a la prestación es necesario haber estado empleado 5 meses durante los doce meses anteriores. Disposiciones especiales para los jóvenes y para las personas que han terminado los cursos para adultos.

YUGOSLAVIA

Todos los asalariados y miembros de cooperativas de artesanos y pescadores.

ITALIA

quisitos exigidos en a).

PAISES BAJOS

cumplen las condiciones necesarias para el otorgamiento de los subsidios del seguro de desempleo.

2.7. CUADRO SEIS: RELATIVO A LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA PERCIBIR LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO.

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	AUSTRALIA	AUSTRIA	BELGICA	BRASIL	BULGARIA
Estar a disposición de la Oficina de Empleo y ser declarado en situación legal de desempleo.	12 meses de residencia o la intención de obtener una residencia permanente, previa autorización de las autoridades.	20 semanas de empleo asegurado; para la primera solicitud, 52 semanas de empleo asegurado en los 12 meses anteriores a la solicitud, salvo para la primera (24 meses).	-Estar en situación de paro y sin remuneración. -Ser apto para el trabajo y estar inscrito como solicitante de empleo.	120 días consecutivos de empleo con el mismo empleador; haber sido despedido sin causa justificada, junto con otros 50 o más trabajadores con un plazo de 60 días, o por cierre total o parcial del establecimiento. Falta de recursos de origen privado para vivir.	2 años de empleo bajo contrato en los últimos 3 años.

CANADA	CHILE	CHIPRE	DINAMARCA	ECUADOR	EGIPTO
i) Para la prestación mínima: 8 semanas de seguro; ii) para la prestación total: 20 semanas o más de seguro en las 52 semanas anteriores.	52 semanas o 12 meses, en total, de cotizaciones.	i) Haber pagado 26 cotizaciones semanales; y para la prestación mínima; ii) 20 cotizaciones semanales pagadas o acreditadas.	-Ser apto para el trabajo. -Parado involuntario. -Inscrito en la Oficina de Empleo.	24 meses de cotización.	1 año de cotizaciones, que deben comprender las de los últimos seis meses.

ESPAÑA

a) Tener capacidad y voluntad de trabajo.

-Estar a disposición de la Oficina de Empleo.
-Haber perdido involuntariamente el anterior puesto de trabajo.

-Estar afiliado y en alta o en situación asimilada.

-Tener cubiertos los períodos de cotización.

b) Para quienes hayan agotado las prestaciones contributivas se exige:

-Inscribirse en la Oficina de Empleo.

-No haber encontrado trabajo 30 días después de haber agotado el derecho a las prestaciones contributivas.

-Carecer de rentas superiores al salario mínimo interprofesional.

-Los que hubieran tenido derecho a

ESTADOS UNIDOS

En el 75 % aproximadamente de los Estados se exige que las retribuciones percibidas durante el año de base precedente equivaigan como mínimo a un total especificado. En el 25 % aproximadamente de los Estados se exige determinado número de semanas de empleo (por ejemplo, de 14 a 20)

FRANCIA

Estar dispuesto a aceptar un empleo y psíquicamente apto para ejercerlo.

GHANA

Para los nuevos miembros, 36 meses de cotización (para los demás, 24 meses), con dos pagos en los últimos 4 meses.

GRECIA

-Ser apto para el trabajo.
-Parado involuntario.

-Inscrito en la Oficina de Empleo.

-Estar a disposición de la Oficina de Empleo.

HUNGRÍA

Para la primera solicitud, una media de 80 días de salario al año. 1 año de empleo (interrumpido) antes del desempleo, o 3 años de empleo (con interrupciones) durante los últimos 5 años en los 3 años anteriores al pago de la prestación.

ESPAÑA

la prestación contributiva por no reunir el período de carencia tienen derecho a las de nivel asistencial siempre que hayan cotizado al menos 3 meses y tengan responsabilidades familiares. Para los que hubieran sido emigrantes se exige: -No tener derecho a prestaciones por desempleo en el país extranjero. -Inscribirse en la Oficina de Empleo durante los 15 días siguientes al retorno. En caso de desempleo parcial se requiere además resolución de autoridad laboral competente.

IRLANDA

a) y b)
-Ser apto para el trabajo.
-Estar disponible y ser solicitante de empleo.
-No hallarse despedido como consecuencia de mala conducta.
-Estar inscrito en la Oficina de Empleo

ISRAEL

i) Para los trabajadores pagados al día:
a) 150 días de cotización, o
b) 225 días de cotización;
ii) para los empleados:
a) 180 días de cotización, o
b) 270 días de cotización;
iii) para los nuevos inmigrantes: 100 días de cotización;
iv) para los menores entre 15 y 17 años de edad: 100 días de cotización;
v) para los soldados, ninguna.

ITALIA

a) y b)
Estar a disposición de la Oficina de Empleo. En caso de desempleo parcial se requiere además una solicitud del patrono.

JAPON

6 meses de seguro en el año anterior al desempleo.

LUXEMBURGO

-Hallarse en paro involuntario.
-Ser apto para el trabajo.
-Estar inscrito como solicitante de empleo.
En caso de desempleo parcial se requerirá además pertenecer a la plantilla de la Empresa afectada por el desempleo parcial.

MALTA

1) 50 cotizaciones pagadas se-

MORUEGA

30 semanas de empleo o 45 semanas

NUEVA ZELANDIA

12 meses de residencia anteriores

PAISES BAJOS

Estar a disposición de la Oficina

PORTUGAL

Trabajadores rurales: 120 días de

REINO UNIDO

-Ser apto para el trabajo.

MALTA

manalmente desde el ingreso al seguro y ii) 50 cotizaciones pagadas o acreditadas en el último año de cotización. Si el número de cotizaciones es inferior a 50 pero superior a 20, pueden percibirse prestaciones reducidas.

NORUEGA

de empleo en el último año de la prestación o en los últimos 3 años de la prestación.

NUEVA ZELANDIA

al desempleo.

PAISES BAJOS

na de Empleo.

PORTUGAL

cotizaciones. Otros trabajadores: 180 o 156 días según que su remuneración esté basada en la semana de 7 ó 6 días. También se cuentan los períodos de formación o de readaptación profesional, si no son inferiores a 4 meses. En los 12 meses anteriores al desempleo.

REINO UNIDO

-Estar dispuesto a trabajar para un empresario.
-Estar inscrito en la Oficina de Empleo.
-No estar en desempleo como consecuencia de resolución voluntaria del contrato o de despido por mala conducta o por huelga.

REPUBLICA DEMOCRATICA DE ALEMANIA

26 semanas de cotizaciones en los 12 meses anteriores al pago de la prestación.

SUECIA

5 meses de empleo retribuido y 12 meses de cotización en los 12 meses anteriores al desempleo. Desde la admisión en el seguro.

SUIZA

1 mes en los 365 días anteriores al desempleo.

URUGUAY

6 meses de cotizaciones en los 2 años anteriores al desempleo.

2.8. CUADRO SIETE: RELATIVO A LAS PRESTACIONES, PERIODO DE ESPERA Y DURACION DE LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO.

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	<p>Desempleo total:</p> <p>Beneficiarios con hijos a cargo:</p> <p>a) 68% del salario neto (prestaciones fijadas según baremo).</p> <p>b) 58% del salario neto (prestaciones fijadas según baremo).</p> <p>Beneficiarios sin hijos a cargo:</p> <p>a) 63% del salario neto.</p> <p>b) 50% del salario neto.</p> <p>Desempleo parcial:</p> <p>Por hora de desempleo, importe como en caso de desempleo total.</p>	Ninguno	<p>a) En función de los períodos de empleo en el curso de los últimos 3 años.</p> <p>Empleo: 12 meses Subsidio: 104 días</p> <p>Empleo: 18 meses Subsidio: 156 días</p> <p>Empleo: 24 meses Subsidio: 208 días</p> <p>Empleo: 30 meses Subsidio: 260 días</p> <p>Empleo: 36 meses Subsidio: 312 días</p> <p>b) Ilimitada.</p>	<p>Asignaciones familiares.</p> <p>Anticipo de la jubilación a desempleados de 60 años.</p>
AUSTRALIA	Hasta 38.75 dólares por semana, previa verificación de ingresos, para los solteros.	7 días	Mientras se tenga derecho.	Hasta 25.75 dólares a la semana por la esposa a cargo y 5 dólares por cada hijo de menos de 16 años, o estudiantes de más de 16 años, a cargo del desempleado.

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
AUSTRIA	38 categorías de salarios. La cuantía básica es el 40% de la retribución en el punto medio de la respectiva categoría. La cantidad máxima son 2,523 schillings al mes, más asignaciones de vivienda.	3 días	30 semanas, si se ha tenido un empleo asegurado de 156 semanas en los últimos cinco años. Se paga una asignación especial sin límite de tiempo en caso de extrema indigencia.	240 schillings por cada persona a cargo.
BELGICA	Primer año: 60% del salario regulador. Segundo año: -Cabeza de familia: 60% del salario regulador. -No cabeza de familia: 40% del salario regulador. Máximo: 1.017 FB por día. Mínimo: Cabeza de familia: 846 FB Otros: 595 FB Exceptuando: -Jóvenes de 18 a 20 años: 417 FB -De menos de 18 años: 264 FB A partir del ter	Ninguno	Ilimitada (salvo para ciertos casos en los que el desempleo se prolongue o se renueve anormalmente, así como para minusválidos ocupados en talleres protegidos y trabajadores a tiempo parcial voluntario).	Prepensión convencional en caso de despido de empleados mayores y prepensión de jubilación.

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
DINAMARCA	<p>cer año:</p> <p>-Cabeza de familia: 60% del salario de referencia.</p> <p>-Otros: 404 FB por día (484 FB si convive con otra persona que no tiene ingresos de sustitución.</p> <p>-Persona sola: 605 FB por día. (Semana de 6 días)</p> <p>Desempleo total: 90% del salario regulador (limitada a 2.010 DK por semana). Los porcentajes máximos son fijados por cada Caja para periodos de 6 meses.</p> <p>En caso de desempleo parcial cuantía proporcional de desempleo total.</p>	Ninguno	<p>Limitada a 2 años y medio.</p> <p>Para el asegurado que tenga derecho a una pensión de vejez o de invalidez; limitada a 78 días en el curso de un periodo de 12 meses.</p>	<p>Para empleados mayores.</p> <p>Prestaciones en caso de preretiro.</p>

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
BRASIL	Hasta el 80% del salario mínimo legal.	6 meses como máximo, a partir del mes que sigue al último de los tenidos en cuenta para calcular la indemnización de despido.		
BULGARIA	8-18 levas, según los ingresos y el número de personas de la familia (tasas semanales).	7 días	13 semanas por año.	
CANADA	66.6% de la retribución media semanal asegurable durante el período de adquisición del derecho.	2 semanas	51 semanas	Los solicitantes con bajos ingresos y personas a cargo pueden obtener hasta el 75% de su retribución media semanal. Los solicitantes con un mínimo de 20 semanas de empleo asegurable tienen derecho a 3 semanas de prestaciones regulares pagadas por anticipado, en caso de despido por escasez de trabajo; prestaciones de maternidad y de enfermedad; pensión de jubilación durante 3 semanas para los trabajadores de edad.

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
CHILE	75% del salario medio del último semestre.	Ninguno, a menos que se solicite la prestación después del 30.º día de desempleo en cuyo caso sólo se paga a partir de la fecha de la solicitud.	90 días prorrogables hasta un máximo de 360.	
CHIPRE	Mínimo: 1.65 libras por semana. Máximo: 3.75 libras por semana.	3 días	26 semanas	1.50 libras por la primera persona a cargo; 0.75 libras por cada una de las dos personas a cargo siguientes.
ECUADOR	Cantidad fija de terminada por la antigüedad de servicios y las cotizaciones individuales acreditadas.			En caso de fallecimiento, también una cantidad fija.
EGIPTO	50% de las ganancias.	7 días	16 semanas (28 semanas si se han pagado cotizaciones los últimos 36 meses).	
ESPAÑA	Prestación por desempleo: a) 80% del salario	Ninguno	Prestación por desempleo: a) En función de	Suplementos familiares: Los desempleados que sean perceptores del subsidio por desempleo

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
	<p>regulador durante los 180 primeros días; a partir del 60. y hasta el 120. mes, el 70% y el 60% después.</p> <p>La cuantía no puede ser en ningún caso inferior al salario mínimo interprofesional vigente en cada momento.</p> <p>Subsidio por desempleo: b) 75% del salario mínimo interprofesional.</p> <p>En casos de desempleo parcial: La cuantía del subsidio por desempleo parcial se calcula en principio de igual forma que para el desempleo total, reduciéndose posteriormente en proporción a la reducción del trabajo.</p>		<p>los períodos de ocupación cotidiana en el curso de los últimos 4 años.</p> <p>más de 6 meses: -3 meses</p> <p>más de 12 meses: -6 meses.</p> <p>más de 18 meses: -9 meses.</p> <p>más de 24 meses: -12 meses.</p> <p>más de 30 meses: -15 meses.</p> <p>más de 36 meses: -18 meses.</p> <p>más de 42 meses: -21 meses.</p> <p>más de 48 meses: -24 meses.</p> <p>Subsidio por desempleo: b) seis meses prorrogables por períodos semestrales, hasta 18 meses.</p> <p>Cuando se trate de trabajadores mayores de 55 años, hasta que alcancen la edad de jubilación. Cuando se trate de traba</p>	<p>y los desempleados que sean beneficiarios de las prestaciones de asistencia sanitaria tienen derecho a un complemento de protección familiar por menores ingresos de 1050 pesetas mensuales por cada hijo a cargo.</p> <p>Subsidios a desempleados mayores:</p> <p>1) Jubilaciones anticipadas (64 años) con el 100% de los derechos pasivos.</p> <p>2) De acuerdo con la Ley de Reconversión Industrial, los sectores que reúnan las condiciones exigidas para quedar incluidos como sectores de reconversión, los trabajadores de dichos sectores acceden a un tipo de prestaciones sociales, que no son financiadas por la Seguridad Social, sino por los respectivos planes sectoriales de reconversión. Las prestaciones sociales tienen especial importancia para aquellos trabajadores que tienen al menos 55 años de edad en la fecha de la reconversión del sector y que se prolongan hasta que alcanzan la edad de 65 años.</p> <p>3) Jubilación parcial a partir de 62 años, con reducción proporcional de la pensión de jubilación.</p>

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
			<p>jadores que no han tenido derecho al nivel contributivo por falta de periodo de carencia; 3 meses de cotización-tras meses de subsidio, 4 meses de cotización-4 meses de subsidio, 5 meses de cotización-5 meses de subsidio.</p>	
ESTADOS UNIDOS	Alrededor del 50% de las ganancias según las modalidades de los diversos Estados.	1 semana en casi todos los Estados.	De 26 a 36 semanas según el Estado. En caso de fuerte desempleo, la Ley Federal prevé suplementos condicionales con prórroga hasta 65 semanas.	La quinta parte de los Estados, aproximadamente, prescriben que se concedan suplementos para las personas a cargo (niños en la mayoría de los casos).
FINLANDIA	30 marcos para los miembros con personas a cargo; 23 marcos para los demás (diarios).	5 días	200 días por cada año civil, 450 días durante los tres años civiles siguientes, con prórrogas especiales cuando las condiciones locales de empleo son particularmente difíciles.	Subsidios para la casa, el vestuario y el transporte.

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
FRANCIA	<p>Subsidio de base: 40 FF por día, más 42% del salario regulador. Mínimo: 95 FF por día.</p> <p>Subsidio por fin del derecho: 40 FF por día</p> <p>Régimen de solidaridad: 40 FF por día (se incrementa el importe por personas a cargo y por la edad).</p>	Ninguno	<p>Subsidio de base: En función de la duración de la afiliación y de la edad:</p> <p>-Mínimo: 3 meses</p> <p>-Máximo: 18 meses</p> <p>Es posible la prórroga.</p> <p>Régimen de solidaridad: Indeterminado</p>	Prejubilación a cargo del Estado a partir de 55 años de edad.
GHANA	50% del salario medio mensual del último año pagadero al final del 20. mes de desempleo, más al cabo del 3er. mes, 20% adicionales o 15 codia, según cual cantidad sea más elevada.			
GRECIA	<p>Obreros: 40%</p> <p>Empleados: 50 % del salario diario mínimo 2/3 partes del salario</p>	6 días	<p>5 meses por 180 días de trabajo.</p> <p>3 meses por 150 días de trabajo</p> <p>2 meses por 125</p>	Suplementos familiares. Incremento del 10% del subsidio de paro por persona a cargo máximo por subsidio a incremento 70% del salario diario.

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
FRANCIA	<p>Subsidio de base: 40 FF por día, más 42% del salario regulador. Mínimo: 95 FF por día.</p> <p>Subsidio por fin del derecho: 40 FF por día</p> <p>Régimen de <u>solidaridad</u>: 40 FF por día (se incrementa el importe por personas a cargo y por la edad).</p>	Ninguno	<p>Subsidio de base: En función de la duración de la afiliación y de la edad: -Mínimo: 3 meses -Máximo: 18 meses Es posible la prórroga. Régimen de <u>solidaridad</u>: Indeterminado</p>	Prejubilación a cargo del Estado a partir de 55 años de edad.
GHANA	<p>50% del salario medio mensual del último año pagadero al final del 20. mes de desempleo, más al cabo del 3er. mes, 20% adicionales o 15 codis, según cual cantidad sea más elevada.</p>			
GRECIA	<p>Obreros: 40% Empleados: 50 % del salario diario mínimo 2/3 partes del salario</p>	6 días	<p>5 meses por 180 días de trabajo. 3 meses por 150 días de trabajo 2 meses por 125</p>	Suplementos familiares. Incremento del 10% del subsidio de paro por persona a cargo máximo por subsidio e incremento 70% del salario diario.

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
	mínimo diario. (856 DR) Máximo importe de base y mejorada en ca- so de personas a cargo); 70% del salario ficticio de la base de co- tización del ase- gurado.			
HUNGRIA	30% del salario. Mínimo de 300 fo- rinta al mes y má- ximo de 600 forinta al mes.	3 días	6 meses	40 forinta al mes por cada persona a cargo.
IRLANDA	a) Prestaciones u- niformes : 37,75 IL por sema- na (mujer casada dependiente de su marido y jóvenes de menos de 18 años: 32,75 IL. por sema- na). Suplemento propor- cional a los ingre- sos 147 primeros días; 40% 234 días siguientes 20% de los ingresos sema- nales comprendidos entre 43 IL. y 220 IL. El importe to- tal (prestación uniforme más suple- mento proporcional) no puede superar	Prestaciones u- niformes: 3 días. Suplemento propor- cional: 12 días.	a) Prestaciones u- niformes: Limitada a 390 días (312 para mujer ca- sada dependiente de su marido o 156 dí- as para jóvenes de menos de 18 años). Suplemento propor- cional a los ingre- sos: Limitado a 381 días. b) Ilimitada.	Suplementos familiares: Por semana. 1 adulto a cargo: 24,15 IL. 1er. hijo: 8,85 IL. 2do. hijo: 9,90IL. 3er. a 5to. hijo: 8,20IL. 6to. y siguientes: 6,55IL. b) 1 adulto a cargo zona urbana: 22,30 IL. Suplemento propor- cional a los ingresos: 1 adulto y 1 hijo 22,30IL.

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
	<p>el 85% de ingresos semanales netos obtenidos en el año fiscal en curso.</p> <p>b) Zona urbana: máximo 30,90 IL. Otros lugares: 29,25 IL., máximo por semana.</p> <p>Bajo prueba de necesidad.</p>			
ISLANDIA	370 coronas al día. Prestación máxima: 571 coronas al día.	36 días.	4 veces por año.	57 coronas al día por la mujer. 40 coronas por cada hijo.
ISREAL	Del 40 al 80% del salario medio para los desempleados cuya esposa o hijos no tienen ganancias para los demás, del 30 al 70%.	5 días	175 días por año	Aumento según las personas a cargo. Subpara los que tienen sídicos por menores a cargo de menos de más de 45 años de 18 años de edad, según el grado en que edad o 3 personas a el interesado mantenga a su familia y cargo; 138 días pa- según su salario. ra los demás.
ITALIA	a) y b), tanto al- zado: 800 LI por día. En caso de deseam- plo por extinción de contrato de tra- bajo en razón de	a) 7 días b) 1 día	a) 180 días por año Un regimen transi- torio permite sin embargo la concesión de prestaciones du- rante 360 días en la construcción.	

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
	<p>cesa de la actividad de la empresa o de reducción de personal, subsidio especial de desempleo durante 180 días por un importe igual a los dos tercios del último salario diario. (El requisito de cotización se reduce en este caso a 13 semanas.)</p>		b) 90 días con posibilidad de prolongación hasta 180 días.	
JAPON	<p>Alrededor del 60 al 80% de la retribución, según la categoría de salario (el porcentaje varía en razón inversa al salario).</p>	7 días	<p>Para los que llevan un año de seguro o más, varía según los grupos de edad y la posibilidad de empleo. La duración es prorrogable en los casos de formación profesional, dificultades individuales o en función de las condiciones económicas nacionales o locales.</p>	<p>Subsidios para la formación profesional, el transporte, la mudanza y el rápido reemplazo en un puesto regular; prestaciones por incapacidad temporal durante el desempleo. El período de un año de prestaciones por incapacidad temporal durante el desempleo. El período de 1 año de prestaciones puede prorrogarse a 4 años si no se está en condiciones de buscar trabajo durante más de 30 días a causa de enfermedad, maternidad, etc.</p>
LUXEMBURGO	80% del salario regulador, sin que el	Ninguno.	-365 días naturales por cada período de	

PAIS

CUANTIA DE LA
PRESTACION

PERIODO DE ESPERA

DURACION

PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS
Y ADICIONALES.

subsidio pueda ser superior a 2,5 veces el salario social mínimo, o a 2 veces el salario social mínimo si la duración del desempleo excede de 182 días naturales a lo largo de un período de doce meses.

Para el período de subsidio complementario el tope máximo se fija en 1,5 veces el salario mínimo.

60% del salario regulador, si el conyuge no separado o la persona que conviva con el desempleado dispone de rentas superiores a 2,5 veces el salario social mínimo. En caso de desempleo parcial, 80% del salario bruto por hora sin que el subsidio pueda exceder de 2,5 veces el salario social mínimo. Las primeras 8 horas por mes

24 meses.
-182 días naturales para personas con dificultad especial de colocación.

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
	no se indemnizan.			
MALTA	Para los solteros: 5,40 libras a la semana. Para los casados: 9 libras a la semana.	Ninguno	Un día de prestación por cada cotización pagada hasta un máximo de 156 días.	
NORUEGA	4 coronas al día, más el 0,18 de los ingresos anuales.	3 días	20 semanas por año. Si el desempleado tiene 50 o más años de edad puede percibir la prestación durante 30 semanas como máximo. Si tiene más de 64 años de edad puede percibir la prestación hasta la edad de 67 años.	4 coronas por cada persona a cargo; subsidio por viaje y mudanza, contribuciones al seguro de enfermedad, al fondo de pensiones y a la pensión familiar.
NUEVA ZELANDIA (plan de asistencia por desempleo)	Adultos solteros: hasta 30,75 dólares a la semana por adulto; casados: 51,25 dólares. Verificación de los ingresos.	7 días	Mientras tenga derecho.	Suplementos para las personas a cargo. Prestaciones para fines domésticos a los que dejen de trabajar para cuidar a otras personas.
PAISES BAJOS	a) y b) 80% del salario regulador.	Ninguno	a) Subsidio de espera: 40 días por	En caso de desempleados mayores: 1) Prolongación de la duración del sub-

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
	<p>c) 75% del salario regulador. Mínimo para cabezas de familia:</p> <p>a) y b) 80% de 123,24 HF c) 75% de 131,52 HF</p>		<p>año. Después, subsidio por desempleo. b) 130 días por año. c) 2 años para los parados de 60 años y más, pudiéndose prolongar hasta los 65 años.</p>	<p>sidio. 2) Eventualmente, pre-pensión en el marco de los convenios colectivos de los sectores profesionales.</p>
PORTUGAL	La tercera parte del salario mínimo legal para los trabajadores sin personas a cargo. En caso de desempleo parcial se paga la diferencia entre la prestación normal y el salario efectivo si este último es inferior.	30 días	180 días, que pueden prorrogarse hasta 365, 540 o 720 días, para las personas de 50, 55 o 60 años de edad, respectivamente. Al cabo de 720 días, se tiene derecho a la pensión de jubilación anticipada.	En caso de personas a cargo, suplemento de dos tercios.
REINO UNIDO	27,05 SL. por semana.	3 días	Prestaciones uniformes: limitada a 312 días (no comprendidos los domingos) durante cada período de interrupción de empleo. El solicitante tiene derecho a un nuevo período de 312 días si trabajó co-	Suplementos familiares. Un adulto a cargo: 16,705L. Por cada hijo con derecho a prestaciones familiares 0,155L. por semana. En caso de desempleados mayores, regímenes de cese voluntario en el trabajo.

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
				no asalariado durante 13 semanas. (no necesariamente consecutivas) y 16 horas como mínimo en cada una de ellas.
REPUBLICA DEMOCRATICA DE ALEMANIA	De 10,13 a 16,8 marcos a la semana según las regiones.	7 días (salvo que hayan estado precedidos de 4 semanas de desempleo parcial).	26 semanas.	0,35 marcos al día por persona a cargo; 8,12 marcos al mes como subsidio de vivienda.
SUECIA	130 coronas al día (máximo legal). De 40 a 130 coronas al día, según la caja y la categoría de salario.	5 días durante las 5 semanas anteriores.	300 días, 450 días para los que tienen más de 55 años de edad.	
SUIZA	60% de la retribución, o 65% cuando se tiene 1 o varias personas a cargo. Máximo diario: 102 francos.	Ninguno	120 días por año, con posibilidad de prorrogar a 180 días o más.	6 francos al día por la primera persona a cargo; 3 francos al día por cada una de las subsecuentes.
URUGUAY	12 jornales por mes,		En caso de desempleo total: 6 meses	Ausento de 20% cuando se tienen personas a cargo; gastos de viaje; subsidio

PAIS	CUANTIA DE LA PRESTACION	PERIODO DE ESPERA	DURACION	PRESTACIONES SUPLEMENTARIAS Y ADICIONALES.
YUGOSLAVIA (plan de asistencia por desempleo)	Como media, 50% del salario (que puede variar según las leyes entre las Repúblicas que constituyen la Federación).	Ninguno	6 meses, que pueden prolongarse otros 6-18 más en el caso de trabajadores que hayan estado desempleados de 50 a 120 meses.	<p>para vestidos e instrumentos necesarios. Prestación especial igual a 15 jornales cuando la pérdida de empleo se debe a enfermedad.</p> <p>Subsidio de viaje y de mudanza.</p>

2.9. CUADRO OCHO: RELATIVO A LOS RECURSOS FINANCIEROS
DE LOS SISTEMAS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO.
(EN PORCENTAJES DE LOS SALARIOS ASEGURADOS,
SALVO INDICACION EN CONTRARIO).

PAIS	ASALARIADOS	EMPLEADORES	ESTADO
República Federal de Alemania	2.3	2.83	El estado cubre el posible déficit del seguro y el costo de la asistencia por desempleo.
Australia			Asistencia por desempleo.
Austria	1.0	1.0	Asistencia por desempleo.
Bélgica	0.87	2.83	Cobertura de posible deficit.
Brasil			Asistencia por desempleo.
Cánada	1.4 % del sin exceder de 170 dólares.	1.4 veces el salario de sus empleados.	Subvención del gobierno. no cuando la tasa nacional del desempleo pasa del 4%.
Chile		2.0	El estado paga la prestación a los empleados del sector público.
Dinamarca	Cotización a tanto alzado, fijada cada año sobre una base máxima legal del subsidio diario por desempleo.		
	11.25 veces la cotización indicada por año.	6 veces la cotización indicada por año.	El estado se hace cargo de los gastos cubiertos por las cotizaciones.

PAIS	ASALARIADOS	EMPLEADORES	ESTADO
Ecuador	2.0	1.0	
Egipto	1.0	2.0	1.0
España	0.68	4.52	Prestación por desempleo.
Estados Unidos	Ninguna salvo en los Estados de Alabama, Alaska y Nueva Jersey.	0.5 como impuesto federal, 2.7 para el sistema del estado variando la cuantía efectiva entre 0.6 y 3.2 según el desempleo experimentado por la respectiva empresa.	Los gastos de administración de sistemas de los Estados se costean con el impuesto federal. (El saldo se destina a préstamos a los Estados).
Finlandia	Cuantías fijadas por las cajas para cubrir el 7% del costo de las prestaciones.	0.2 % de la nómina para la caja central que cubre el 43% del costo de las prestaciones más 0.5 marcos por miembro y por cada año para gastos de administración.	El gobierno nacional 2% y el gobierno local 1% del salario del trabajador no calificado por cada asalariado.
Francia	2.42	4.08	Subsidio por fin del régimen de solidaridad.

PAIS	ASALARIADOS	EMPLEADORES	ESTADO
Grecia	1.0	2.0	Subvenciones anuales para cubrir el posible déficit.
Irlanda	5.50	12.10	Diferencia entre las cotizaciones y el costo de las prestaciones.
Islandia		Por cada asalariado, 1% del salario del trabajador no calificado.	El gobierno nacional 1% y el gobierno local 1% del salario del trabajador no calificado por cada asalariado.
Israel	De 0.4 hasta el doble del salario medio nacional.	De 0.8 hasta el doble del salario medio nacional.	
Italia		1.61	Subvenciones anuales a cargo del Estado.
Japón	0.6	0.8	25% del costo de las prestaciones, el 33.3 del déficit si lo hay, los gastos de administración

PAIS

ASALARIADOS

EMPLEADORES

ESTADO

porción de miembros que reciben prestaciones en el año.

Yugoslavia

Solo una cotización con cargo al primer salario

cobrado (su tasa varía según la República Federativa o según la región autónoma).

Financia todos los gastos restantes.

La información contenida en los cuadros se obtuvo de los libros Desempleo y Seguridad Social, Op. Cit., pp. 71 a 74 y Comisión de las Comisiones Europeas y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cuadros Comparativos de los Regímenes de Seguridad Social, (España: Ed. Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986) p.118 a 125.

CAPITULO V

**POSIBILIDADES DE IMPLANTACION DE UN
SISTEMA DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN MEXICO.**

1. CONSIDERACIONES JURIDICAS.

1.1. Derecho Internacional.

De conformidad con lo que se ha analizado en este estudio, el trabajo es a la vez un deber y un derecho del hombre. Sin embargo encontramos que el primer antecedente de reconocimiento público en torno a este concepto se dió en el Siglo XVIII . En efecto, el antecedente más remoto es un edicto publicado por Turgot, Ministro de Luis XVI, que señalaba: " Dios, al dar al hombre necesidades, al hacer necesario el recurso del trabajo, ha hecho del derecho al trabajo, la propiedad de cada hombre; y esta propiedad es la primera, la más sagrada y la más imprescriptible de todas".(71)

Este principio fue retomado por la corriente humanista de la Revolución Francesa, quien hizo que quedara establecido en el Artículo 10 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que "La sociedad está obligada a

71. Lemus García Raúl y Otros, Op. Cit. p. 480

proveer la subsistencia de todos sus miembros, sea procurándoles trabajo, sea asegurándoles los medios de subsistir a quienes no se encuentran en estado de trabajar".(72)

Sin embargo, no fue hasta 1945, cuando este principio fue aceptado y reconocido en forma global, con la Carta de las Naciones Unidas, en la cual los países signatarios se comprometieron, en términos del Artículo 55 de dicho Instrumento Internacional, a tomar medidas para promover "trabajo permanente para todos". Posteriormente, en 1948, al expedirse la Declaración de los Derechos del Hombre de Filadelfia, se dispuso en su Artículo 23, que "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo" (73)

Asimismo, como se vió en el capítulo anterior, los países desarrollados de economía de mercado, cuentan todos con algún sistema de prestación por desempleo. En todos esos países, se cumple con la misión de facilitar las colocaciones, organizar programas de capacitación profesional, adoptar

72. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Cit. por Pirenne Jacques, Op. Cit. p. 14

73. Sepúlveda César, "Derecho Internacional Público" (México: Ed. Porrúa, S.A. Séptima Edición, 1976) p. 543

medidas de creación de puestos de trabajo y asegurar la asistencia de los desocupados y sus familias, es decir, hacer efectivas las prestaciones pecuniarias por desempleo.

México también aceptó y reconoció el principio por el cual el trabajo constituye tanto un derecho como una obligación para los hombres.

Desde el punto de vista internacional, México ha asumido diversas obligaciones en relación al derecho al trabajo. En primer término, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, que indudablemente ha sido aceptada y firmada por México, éste se comprometió a tomar las medidas necesarias para "promover trabajo permanente para todos" y posteriormente, ratificó dicho compromiso en 1948, al fungir como signatario de la Declaración de los Derechos del Hombre de Filadelfia en términos del Artículo 23 fracción I, que se citó anteriormente.

Ese mismo año, México aceptó y firmó la Carta de la Organización de Estados Americanos, en cuyo Artículo 43, inciso B, leemos: "El trabajo es un derecho y un deber social; no será considerado como un artículo de comercio; reclama respeto para la libertad de asociación y la dignidad de quien lo presta y ha de efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso, tanto en los años de trabajo, como

en la vejez o cuando cualquier circunstancia prive al hombre de la posibilidad de trabajar".(74)

Ruiz Hartel, menciona igualmente que las disposiciones relativas a la Carta de Punta del Este, resultan de interés, en este sentido; "las disposiciones que integran a la "Carta de Punta del Este", constitutiva de la fugaz "Alianza para el Progreso" y conforme a las cuales México convino el esforzarse para lograr en la década 1961-1970, entre otros propósitos, el proporcionarle "ocupación productiva y bien remunerada a los trabajadores total o parcialmente desocupados..." y a incorporar a su Programa Nacional de Desarrollo tareas que permitieran llegar a ofrecerle "ocupaciones más productivas al trabajador subempleado..." así como a "utilizar capacidad o recursos inactivos, especialmente mano de obra subempleada" (75)

En conclusión, en el plano internacional, nuestro país reconoce jurídicamente:

1) El Derecho al Trabajo.

74. Sépulveda César, Op. Cit., p. 508

75. Lemus García Raúl y Otros, Op. Cit., p. 509

- 2) El Deber Social de Trabajar.
- 3) Como obligación del Estado:
 - a) Promover trabajo para todos, y
 - b) Esforzarse para que haya ocupación productiva bien remunerada para los trabajadores total o parcialmente desocupados y ocupaciones más productivas para el trabajador subempleado.

1.2. Legislación Nacional.

Desde el punto de vista interno, cabe mencionar que los compromisos internacionales que fueron adquiridos por México, están plasmados en diversas disposiciones Constitucionales y de la Ley Federal del Trabajo.

El Artículo 5 de nuestra Constitución Política garantiza la libre elección del trabajo al señalar que: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataque los derechos de

tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad..."

También el Artículo 34 Constitucional presupone no sólo el derecho al trabajo, sino también el deber de trabajar al indicar que: "Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Para su interpretación, es necesario relacionar este precepto con el Artículo 255 del Código Penal para el Distrito Federal (con variantes en los Estados) que dispone: "Se aplicará sanción de dos a cinco años de prisión a quienes no se dediquen a un trabajo honesto sin causa justificada y tengan malos antecedentes..."

Asimismo, la Ley Federal del Trabajo, corrobora lo manifestado anteriormente, al sostener en su Artículo 3 que: "El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador

y su familia".

En este orden de ideas, el Lic. José López Portillo, en 1978, en la parte final de su segundo informe de Gobierno, prometió enviar una iniciativa de Ley para que se agregara a la Constitución, el derecho al trabajo. "Organizemos a nuestra sociedad para enaltecer lo que tiene de más valioso: su capacidad de trabajo, esencia misma de su dignidad. Hace unos años, el derecho al trabajo se planteaba aquí como una declaración de buenas e irrealizables intenciones. Es llegado el momento de afirmar que esta aspiración es viable... En que enviaremos nuestra iniciativa a esta soberanía. De llegar a votarse - y esto lo subrayo - nos permitiría, organizar a la sociedad por medio de leyes secundarias - y esto también es importante - su estructura y funciones para hacerlo efectivo".(76)

A lo anterior, sucedió un proyecto de reformas, que se presentó ante la Cámara de Diputados en el mismo año, en el cual, en la Exposición de Motivos, el Lic. José López Portillo destacó: "...que el derecho al trabajo no es una garantía

76. Lic. José López Portillo, Segundo Informe de Gobierno, (México: Departamento de Impresiones de la Dirección General de Administración de la Presidencia de la República, 1978) p. 175

individual en el sentido clásico del liberalismo; es un derecho social con el correlativo deber que la sociedad reconoce como suyo... Es de importancia social, jurídica y política establecer claramente esta diferencia y de ahí que en vez de incluirla en el capítulo que la Constitución dedica a las Garantías Individuales, se siguiera hacer del párrafo que consagra el derecho al trabajo el primero de nuestro Artículo 123. Hacerlo no es sólo reconocer su origen, sino vincularlo mejor al derecho del trabajo y, también, reconocer una vez más, la visión de los Constituyentes que hicieron de la nuestra la primera Constitución que estableció las garantías sociales".(77)

El párrafo relativo al derecho al trabajo, quedó incrustado al principio del Artículo 123 de nuestra Constitución que señala: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley".

De la lectura del precepto anterior, se desprende que la interpretación jurídica que se da en México del Derecho

77. Diario de Debates de 1978, Sesión del 21 de Septiembre de 1978 (México: Departamento de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, 1978)

al Trabajo es el derecho que tiene todo ciudadano conforme a la Ley a exigir la creación de empleos y la organización social para el trabajo por parte del Estado, quien en términos del artículo citado quedaría obligado para tales fines.

Sin embargo, tal y como se expresó en el capítulo segundo de este estudio, desde nuestro punto de vista, el derecho al trabajo es la garantía social que otorga a todo ciudadano que tiene voluntad y capacidad física y psíquica para trabajar, el derecho y la posibilidad de hacerlo, el cual, en caso de verse imposibilitado para tales fines por razones de escasez de empleos, debe ser indemnizado, proporcionándosele los medios económicos necesarios para subsistir en forma decorosa.

La garantía consagrada en el primer párrafo del Artículo 123, interpretado de la forma en que lo hicieron los legisladores, carece de una obligación correlativa. En efecto, ante el derecho de un desempleado a trabajar, en este caso el derechohabiente, encontramos a un obligado, el Estado. El problema real consiste en definir el contenido y alcance de dicha obligación. Si pretendemos que aquélla es la obligación por parte de éste de crear empleos, debemos decir que dicho derecho se reduce, para los mexicanos a vivir en una sociedad organizada para el trabajo.

Sin embargo, a la luz de tal interpretación se nulifica la garantía por la cual se otorga el derecho al trabajo, ya que dicho derecho no formula una obligación correlativa, lo cual resulta improcedente en materia laboral.

Con lo anterior, podemos concluir que para que efectivamente se cumpla el contenido de la garantía por la cual "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil", es necesario que el Estado lleve a cabo una organización de la sociedad por la cual todo individuo que quiera y pueda trabajar esté en posibilidad de hacerlo, y en caso de resultar incapaz para tal fin, resarcir a dichas personas proporcionándoles los medios de subsistencia necesarios, con lo cual realmente se haría efectivo el cumplimiento de la obligación que entraña el derecho al trabajo.

Si bien, como se ha mencionado, esa medida debe ser el último recurso de un Estado, ya que lo óptimo tanto para el individuo como para la sociedad, es que exista el número suficiente de empleos para cubrir la demanda del mercado de trabajo. Mientras no se promueva un sistema de protección contra el desempleo, el primer párrafo del Artículo 123 de nuestra Constitución carece de sentido.

En efecto, si bien es cierto que las indemnizaciones

que se otorgan a los trabajadores que son separados de sus empleos sin causa justificada, podrían ser equiparadas en algunos aspectos a las prestaciones por desempleo, también lo es que las mismas tienen un carácter restringido que las convierte en prestaciones de tipo temporal, que en gran parte de los casos no cubren la contingencia del desempleo en forma total.

Si analizamos los Artículos 123 fracción XXII de la Constitución Política Mexicana y los Artículos 48, 50 y 162 de la Ley Federal del Trabajo, podemos decir que las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores rescindidos sin causa justificada, ascienden a tres meses de salario, veinte días de salario por cada año trabajado en caso de que el patrón no se quiera someter a la jurisdicción de las Autoridades Laborales y prima de antigüedad de doce días de salario por cada año de servicios.

El problema se plantearía entonces exclusivamente, para aquellos trabajadores que en el lapso que cubren dichas prestaciones se encuentran aún sin un nuevo empleo sin que medie una causa imputable a los mismos. A los trabajadores que incurrieran en dicha hipótesis, es a quienes realmente se les coartaría su derecho al trabajo.

La cuantía de las prestaciones por desempleo, en la forma en que se encuentran establecidas, son de carácter variable, de conformidad con la antigüedad que lleve cada trabajador en su empleo y el salario que perciba. Para determinar donde empezaría ese derecho, bastaría cuantificar el número de días de salario integrado que efectivamente constituye el monto de la prestación.

Sin embargo, es necesario señalar que si bien existen semejanzas entre las prestaciones por desempleo y las indemnizaciones que son cubiertas a los trabajadores injustamente separados de su empleo, sobretodo en cuanto a su finalidad, también existen diferencias importantes que cabe recalcar.

En primer término, las prestaciones por desempleo encuentran su origen en la imposibilidad material del Estado para organizar a la sociedad de manera en que se absorba en forma integral la demanda de trabajo.

Las indemnizaciones por despidos injustificados responden al régimen inflexible que caracteriza a las relaciones de trabajo en nuestro país, por el cual, en términos generales un patrón no puede rescindir el contrato de un trabajador sin que exista una causa justificada para ello.

Este mecanismo puede ser equiparado a un sistema de sanción al patrón, y en todo caso responde a una naturaleza jurídica diferente a la de las prestaciones por desempleo.

Por otra parte, dichas indemnizaciones son cubiertas en su totalidad por el patrón, y de conformidad a lo señalado anteriormente, éste no resulta ser el sujeto obligado frente al trabajador desempleado.

En el caso de las prestaciones por desempleo, la obligación correlativa está a cargo del Estado y no a cargo de los empleadores.

Por lo tanto resulta improcedente equiparar las indemnizaciones por despido injustificado con las prestaciones por desempleo, ya que aquéllas no constituyen la obligación correlativa que genera el derecho al trabajo, sino más bien resultan un paliativo temporal para el principio del desempleo, que a su vez encuentran su origen en la falta de flexibilidad de las relaciones de trabajo.

Este sistema da lugar a un gran número de desventajas. La primera consiste en que no cubre en forma total la contingencia de desempleo en los casos en que éste se prolonga. Por otro lado, señala a los patrones como los únicos obligados para el

pago de las indemnizaciones, lo cual en caso de medianas y pequeñas empresas puede llegar a significar una carga económica demasiado pesada, sobretodo en aquéllos de cierres parciales en plantas productivas, en donde las cantidades que tienen que ser entregadas por concepto de indemnización pueden representar sumas de dinero considerablemente elevadas.

Por otro lado, en muchos casos las indemnizaciones, antes de ser pagadas, conllevan la aclaración de situaciones jurídicas que causan un retraso en su pago y que hacen de este un sistema, en general poco viable para atender una contingencia como es el desempleo.

2. INICIATIVA DE REFORMAS A DIVERSAS DISPOSICIONES PARA CREAR EL SEGURO DE DESEMPLEO.

2.1. Exposición de motivos.

Las anteriores consideraciones y otras de las cuales

efectuaremos el estudio condujeron, a que se presentara en 1987, ante la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley para la creación del seguro de desempleo.

En la exposición de motivos de dicho proyecto, se señala que el nivel de vida de los trabajadores mexicanos se ha deteriorado como resultado de la profundización de la crisis económica, y que los efectos de esta han recaído principalmente en los sectores más débiles política y económicamente, tales como los jubilados, los pensionados, los jóvenes y los desempleados, sin que estos sectores cuenten con los mecanismos que les permitan defender sus niveles de vida.

Dice la iniciativa: "La situación generada por los altos niveles de inflación y el desempleo, han llevado a una disminución de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional, que ahora se ha reducido a la tercera parte, mientras que hace algunos años significaba poco más del 40%"(78)

Asimismo, de conformidad con los estudios que fueron realizados para la elaboración del proyecto de Ley, se llegó a la conclusión de que de 1980 a 1987, la fuerza de trabajo

78. Iniciativa de Reformas a Diversas Disposiciones para crear el Seguro de Desempleo, (México: 26 de noviembre de 1987)
p.2

creció a una tasa superior al 3.2% anual en promedio, debido a la explosión demográfica de décadas pasadas y que los recursos destinados a la inversión habían ido en disminución en el mismo período, lo cual había traído como consecuencia una disminución en la oferta de empleos.

En este orden de ideas, señalan que: "uno de los rasgos más preocupantes es el retroceso que en materia de empleo se está sufriendo en nuestro país, al grado que en 1986 existían alrededor de 13.5 millones de mexicanos subempleados, pertenecientes al llamado sector "informal" de la economía; mientras que el empleo abierto afectaba a cerca de 4.6 millones de personas, es decir, más del 50% de la población económicamente activa" (79)

Por otro lado, se efectuó un estudio de los salarios reales y se determinó en base al mismo, que estos solo representaban la mitad de los de 1981, lo cual, aparejado a las reducidas oportunidades de empleo, provocaban un grave deterioro en los niveles de bienestar social.

Sería interesante ratificar y estudiar estos

79. Iniciativa de Reformas a Diversas Disposiciones para crear el Seguro de Desempleo, Op. Cit., p.4

argumentos de tipo económico. Sin embargo, dicho estudio, así como el análisis de los elementos económicos para determinar la conveniencia o inconveniencia de la implantación de una institución de este tipo en México, quedan fuera de nuestro alcance por pertenecer dichas cuestiones a la rama de la economía y por la dificultad que existe para obtener índices y estadísticas confiables en materia de desempleo.

En efecto, de la simple lectura de los estudios elaborados a este respecto por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se desprende que sólo existen análisis parciales e incompletos en dicha materia, que no reflejan en forma fidedigna la realidad del país.

Dichos estudios se encuentran basados en encuestas efectuadas solamente en áreas metropolitanas y no existen datos acerca de las zonas rurales, con lo cual no se tiene una información de carácter nacional, que realmente revelara las tasas de desempleo efectivamente existentes en el país, ni mucho menos si se trata de desempleo voluntario o involuntario.

Por otra parte, para determinar, en materia económica, las ventajas y desventajas que resultarían de la implantación del seguro de desempleo, se requeriría de un estudio profundo y detallado, que queda fuera de nuestra

materia.

A este respecto, cabe señalar que antes de determinarse la viabilidad de una Institución de este tipo en México, resultaría necesario contar con información precisa, confiable y suficiente sobre aspectos demográficos, sociales y económicos que se relacionen con la misma.

La iniciativa define al Seguro de Desempleo "como una medida de seguridad social, cuyo fin básico es cubrir los riesgos que padecen aquellos trabajadores que se han visto alejados de su fuente de ingreso".(80)

Asimismo señala que el problema del desempleo no puede ni debe ser entendido como un problema individual, sino por el contrario debe ser reconocido como un problema colectivo de influencia negativa sobre los diferentes aspectos de la sociedad.

Desde su punto de vista las Instituciones como el

80. Iniciativa de Reformas a diversas Disposiciones para crear el Seguro de Desempleo, Op. Cit., p. 5

IMSS y el ISSSTE son elementos que favorecerían la implantación del seguro de desempleo, ya que cuentan con la capacidad institucional, legal y con la infraestructura necesaria, bastando con efectuar una reforma al Artículo 123 fracción XI, para que se considerara al seguro de desempleo como una de las prestaciones comprendidas en la Ley del Seguro Social.

A este respecto cabe mencionar que efectivamente en un principio sería ventajoso que dichas Instituciones colaborarán en el manejo del Seguro de Desempleo para que no se elevara en forma considerable el costo de su implantación.

En torno a este proyecto han surgido las siguientes objeciones:

1) Se sostiene que para superar la situación actual de los trabajadores, sería únicamente necesario lograr un incremento en su salario real. Esta medida permitiría redistribuir los excedentes internos a la economía en favor del trabajador. (81)

A esto se contestó que es válido solicitar la

81. Diario de Debates de 1987, (México: Departamento de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, 1987)

redistribución del ingreso, pero que ello no se oponía al seguro de desempleo. "Por lo contrario, el seguro sería un mecanismo concreto que ayudaría a esta redistribución... Señalar que sólo con incrementos reales en el salario se resolvería la actual situación es insuficiente, puesto que de esa manera no se cubriría de manera global a aquellos trabajadores que han perdido el empleo. Por ello, es necesario agregar al seguro de desempleo y al aumento de ingresos otras medidas: aplicación de escala móvil de salarios, incremento de pensiones y jubilaciones... y control de precios. (82)

2) Es imposible su financiamiento ya que disminuiría recursos que deberían ser destinados a la inversión, por lo que deberíamos empezar por crecer para posteriormente aplicar estos mecanismos de seguridad social.

A este respecto, se señaló que la aplicación de este seguro no disminuiría recursos cuyo fin es la inversión ya que la misma disminuyó en 7 puntos porcentuales de 1982 a 1987.

Por el contrario, debería de ser considerado como un

82. Diario de Debates, 1987 (México: Departamento de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, 1987)

estímulo a la misma, al generar una demanda constante que apoyaría a aquellas ramas productivas que tienen un mercado de carácter popular, tales como alimentos, vestido, construcción, etc.

El seguro de desempleo debe ser visto como un instrumento que puede ser aplicado dentro de una estrategia de reactivación económica, ya que las experiencias históricas demuestran que su creación en otros países se ha dado en momentos en que se sufren profundos paros en la actividad económica, es decir, se aplica como instrumento antidepresivo al elevar o mantener el nivel de demanda de la población.

A este respecto podemos citar como ejemplo el caso de España, en donde se creó el seguro de desempleo en 1962. (83)

En la exposición de motivos de la Ley del Seguro de Desempleo de España, se señala: "el seguro de desempleo constituye un remedio para las más graves amenazas para la vida de un trabajador. Sin embargo, el seguro que lo atiende ha tenido un lento proceso de implantación en los regímenes de

83. Revista Mexicana de Seguridad Social, B. Macotela, volúmen 15 y 16 (México: IMSS, 1979) p. 25

seguridad social" (84)

Se señala en la misma la necesidad de dar preferencia a una política de pleno empleo, pero se agrega que el seguro de desempleo es - un instrumento de gran utilidad para combatir el llamado "friccional", pero que tiene que ser atendido, "aún cuando por su número ♦ no afecte gravemente a la vida pública, porque son catastróficas para las economías débiles de quienes afecta..." (85)

El Seguro de Desempleo cuando se enfoca así, viene a ser palanca en lugar de freno para el desarrollo del país. Ofrece amplias posibilidades no sólo remediando la necesidad urgente, sino al constituir un instrumento de acción eficaz para ayudar y capacitar a los ciudadanos que necesiten cambiar de puestos de trabajo, con lo cual se contribuye a la mejor distribución de la fuerza laboral que constituye un poderoso factor para el sostenimiento de los pueblos.

84. Ley 1961/1962, de 22 de julio, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo. Revista Mexicana de Seguridad Social, año IX, volumen 12, (México: IMSS, 1961) p. 151

85. Ley 1961/1962, de 22 de julio, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo. Revista Mexicana de Seguridad Social, Op. Cit., pp. 151 y 152.

Asimismo, es de hacer notar que históricamente los períodos de mayor alcance en materia contra el desempleo, fueron los anteriores y algunos posteriores a la segunda guerra mundial, tal y como lo analizamos en el capítulo cuarto de este estudio, por lo cual podemos concluir que en la mayoría de los casos el principal motivo para organizar un sistema de seguridad social para los desempleados ha sido precisamente la depresión económica.

3) "Se considera que la aplicación de un seguro como éste provocaría una estratificación más aguda de los trabajadores mexicanos". (86)

A este respecto hay que considerar que resulta inevitable empezar a establecer este sistema en ciertos sectores laborales, sobretodo en aquéllos que contribuyen al sistema de seguridad social, con el fin de hacer más fácil su regulación y demostrar que es posible su aplicación en nuestro país.

El proyecto que se propone tendría un costo que significaría el 0.1% del Producto Interno Bruto, monto similar

86. Iniciativa de Reformas a diversas Disposiciones para crear el Seguro de Desempleo, Op. Cit., p 7

al que se destina al Seguro de Enfermedad y Maternidad, cubriendo aproximadamente a 2,477,000 beneficiarios, es decir, al 4.4% de la población mayor de 12 años, que según estadísticas gubernamentales, se encuentra en desempleo abierto. La implantación de un sistema de protección contra el desempleo, solo debe tener como límite las circunstancias de carácter económico.

2.2. Contenido del Proyecto, Crítica y Sugerencias.

Se propone en primer término, para poner en funcionamiento las medidas de atención contra el desempleo, la creación de un servicio de colocación que cumpla con la doble función de colocar a los interesados y verificar su disponibilidad para el trabajo. Efectivamente, este mecanismo resultaría indispensable para disminuir los riesgos financieros del sistema. Dicho servicio efectuaría la investigación del mercado de trabajo, y colocaría a los trabajadores, incluyendo en las funciones del mismo, la atención a los desempleados por medio de un registro de demandantes de empleo, un registro de solicitudes de prestación que por desempleo tengan derecho y la

promoción y supervisión de la colocación de los trabajadores desempleados. Se propone que el servicio fuera prestado por el Servicio Nacional de Empleo con la coordinación y cooperación del IMSS y el ISSSTE, que serían los encargados para recaudar las cotizaciones hechas por los trabajadores, los empleadores y el Gobierno.

En un principio, como ya señalamos, resultaría conveniente que dichas Instituciones manejarán el Seguro de Desempleo, ya que así se disminuiría en forma considerable el costo de su implantación. Sin embargo, en mi opinión, una vez que este estuviera establecido, funcionaría mejor como un Instituto descentralizado, con representación tripartita, siguiendo el modelo de Alemania Federal.

El tipo de prestación que se propone sería de nivel contributivo, es decir aportada por trabajadores, empleadores y Gobierno por medio de cuotas al sistema de seguridad social para atenderlo.

La fórmula de financiamiento que propone el proyecto atendería al tamaño de las empresas. A este respecto se clasificaría a las empresas de la siguiente manera:

- 1) Empresa Nacional Pequeña (entre 1 y 100

trabajadores).

2) Empresa Nacional Mediana (entre 101 y 250 trabajadores).

3. Empresa Nacional Grande (más de 250 trabajadores).

4. Empresa Transnacional (aquella que en su capital social tenga una participación mayoritaria de capital extranjero)

5. Empresa Pública; (aquella en que el Estado tenga una participación mayoritaria en su capital)

Desde mi punto de vista, el sistema que se propone tiene graves desventajas, ya que este se prestaría a manejos dudosos. Resultaría más conveniente que las cotizaciones se efectuarán sobre el porcentaje de salarios asegurados, sin atender a las características de las empresas y que estas fueran cubiertas en razón de 1% por los trabajadores, 1% por los empleadores y que el Estado cubriera el posible deficit del seguro de desempleo. En el caso de los trabajadores que perciben un salario mínimo la cotización debería ser cubierta por el patrón.

La cotización para el Seguro de Desempleo propuesta en el proyecto que estudiamos es de 3% del salario base, en función de la siguiente tabla:

Tabla de cotizaciones sobre el salario base

	Trabajador	Patrón	Estado
Empresa Nacional Pequeña	0.5%	0.5%	2%
Empresa Nacional Mediana	0.5%	1%	1.5%
Empresa Transnacional	0.5%	2.5%	0%
Empresa Pública	0.5%	0%	2.5%

La situación que cubriría esta prestación es la de quienes pudiendo y queriendo trabajar, pierden su empleo en forma temporal o definitiva, lo que repercutiría en una disminución de sus ingresos y por lo tanto en su nivel de vida.

Los beneficiarios serían todos los asegurados permanentes y eventuales incluidos en el régimen del IMSS y el personal contratado por la Administración Pública, es decir, los inscritos al ISSSTE.

Los requisitos básicos consistirían en:

- 1) Haber prestado un servicio personal subordinado.
- 2) Estar afiliado al sistema de Seguridad Social.
- 3) Tener cubierto el período mínimo de cotización para tener derecho al seguro al comienzo de la

cesación laboral.

4) No haber cumplido la edad ordinaria que se exija en caso de pensión, jubilación salvo que el trabajador hubiera acreditado el período de cotización requerido para ello.

A los anteriores requisitos, consideraría procedente que se añadieran los siguientes:

- a) Tener capacidad y voluntad de trabajo.
- b) Haber perdido involuntariamente el anterior puesto de trabajo.
- c) No tener derecho a prestaciones por desempleo en algun país extranjero.
- d) Que el derechohabiente no haya tratado de conseguir o haya conseguido fraudulentamente las prestaciones.
- e) Atender las instrucciones de los servicios de colocación, orientación y formación que se formularán.

El contenido de la prestación sería una prestación económica por desempleo y atención médica asegurada hasta que el beneficiario recuperara su situación de empleado.

La duración de la prestación variaría en función del período de ocupación cotizada en los tres años anteriores a la eventualidad sin que sea requisito indispensable el que haya cotizado de manera continua para este seguro durante dicho lapso. Para determinar la duración de la prestación, se tomaría como base la siguiente tabla:

Cotización	Duración
28 a 38 semanas	30 días
39 a 77 semanas	90 días
78 a 154 semanas	180 días
155 semanas en adelante	360 días

La cuantía de la prestación sería del 70% del salario base anterior a la situación de desempleo, para de esta forma no obstaculizar la intención de emplearse de nuevo, buscándose con este medio básicamente atender las necesidades más urgentes del desempleado y su familia durante el tiempo necesario para su reinstalación.

Para tener derecho a la prestación se pondría como condición la inscripción del demandante de empleo y la presentación de la solicitud de la prestación en el servicio

nacional de empleo, en un plazo no mayor de dos meses después de haber perdido el empleo.

La reestructuración del servicio nacional de empleo se traduciría en esta propuesta, en una reforma a la Ley Federal del Trabajo, y la implantación del seguro de desempleo en una reforma al artículo 123 fracción XI constitucional y una reforma a la Ley del Seguro Social, por la cual se consideraría a éste como una de las prestaciones comprendidas en dicha ley.

Lamentablemente este proyecto de ley jamás fue estudiado ni discutido en la Cámara de Diputados. Resulta de fundamental importancia que las autoridades gubernamentales y los partidos políticos encuentren alguna manera de resolver el problema del desempleo que acosa a una gran parte de la población en este país, o al menos que logren contrarrestar en forma eficiente los efectos nocivos de éste, principalmente la pérdida de ingresos de los trabajadores desempleados. Por lo anterior resulta procedente que se efectue el estudio de dicho proyecto o que se propongan otro tipo de ideas enfocadas a resolver esta problemática.

CONCLUSIONES

1. En Europa, el siglo XIX se caracterizó por la implantación de la doctrina individualista y un régimen económico de tipo liberal. La revolución industrial permitió un fuerte desarrollo económico. Sin embargo, ese siglo también se vió marcado por un descenso sensible en el nivel de vida de la clase trabajadora.

2. Como consecuencia de lo anterior, surgió en un principio el "socialismo utópico", corriente ideológica que denunció la desigualdad que se había generado en esas sociedades que se encontraban en importante desarrollo y pusieron en duda el sistema económico liberal. Las propuestas que formularon fueron contradictorias y con múltiples fracasos, sin embargo se designa a estos pensadores como los iniciadores del derecho del trabajo.

3. Posteriormente, el sistema económico liberal, fué puesto en entredicho por el "socialismo científico", cuyo expositor más completo fué Carlos Marx. Para éste, la situación de desigualdad prevaleciente producía una constante lucha entre las diferentes clases sociales y como remedio parcial proponía, la abolición de la propiedad privada de los medios de

producción.

4. Asimismo, en el siglo XIX, en Europa, existieron diversos conflictos entre trabajadores y patrones e inclusive algunos se vieron marcados por una serie de hechos de carácter violento.

5. Ambas posturas económicas, parecieron destinadas en los países desarrollados, a enfrentarse en un choque capaz de modificar las estructuras prevalecientes.

6. Ideológicamente, la Iglesia Católica, trató de dirimir los conflictos suscitados por ambas actitudes. Para tal efecto, en 1891, el Papa León XIII, escribió la Encíclica "Rerum Novarum", criticando tanto al sistema económico liberal que preveleecía en dicha época y al socialismo. En dicho documento, condenó la lucha de clases y propuso que existiera una cooperación amistosa entre las mismas. Consideraba dicha cooperación necesaria, ya que sostenía que los factores de la producción, capital y trabajo, no podían existir el uno sin el otro. Para solucionar el conflicto social, propugnó por que todas las clases y sus respectivos gobiernos se unieran a efecto de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

7. En octubre de 1917, la revolución bolchevique impuso el esquema socialista en el Antiguo Imperio Ruso. Los trabajadores

de Europa Occidental al finalizar la primera guerra mundial, se encontraban en una situación que hacía imposible conservar el sistema económico liberal que había estado vigente hasta esa fecha. En dichos países se llevaron a cabo medidas reformistas y se adoptaron con variantes, políticas intervencionistas en las relaciones obrero-patronales, otorgándose derechos sociales a la población.

8. En Europa, el primer antecedente de los derechos sociales, es la Constitución de Weimar, en la cual se elevaron los derechos sociales a rango constitucional. Estos derechos fueron aceptados e integrados a los sistemas jurídicos europeos por medio de los cuales se garantizó el bienestar de las clases trabajadoras, lográndose una síntesis entre ambos sistemas económicos.

9. Posteriormente, esos derechos quedaron también plasmados en la Declaración de Derechos del Hombre, que se formuló en Filadelfia en 1948. En dicha declaración, se reconoció que la dignidad humana era un punto de acuerdo entre todas las doctrinas filosóficas y se recogieron los derechos individuales y sociales como complementarios los unos de los otros, considerándoseles tanto a los unos como a los otros, necesarios para garantizar la dignidad del hombre.

10. Hasta la primera guerra mundial, las normas en materia de trabajo y de seguridad social eran legisladas como derecho privado. Después de las Constituciones de México y de Weimar, al convertirse los principios del derecho del trabajo y de la seguridad social de derechos constitucionales, y al ser éstos derechos de carácter imperativo, se les consideró derechos públicos. Los derechos sociales resultan una combinación de ambos derechos.

11. El derecho social, puede definirse como el conjunto de principios, instituciones y normas que tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles. Su finalidad es el asegurar al hombre en sociedad, una existencia digna, con un mínimo de seguridad y de bienestar.

12. Para el derecho mexicano, podemos considerar que los derechos sociales son principalmente, el derecho a la educación, el derecho del trabajo y el derecho a la seguridad social. Señalamos que el derecho del trabajo era el conjunto de principios, instituciones y normas que regulan las relaciones entre trabajadores y patrones a efecto de lograr un equilibrio social entre el capital y el trabajo. El derecho a la seguridad social, se refiere a los aspectos fundamentales del bienestar personal, que reúne el conjunto de normas protectoras del derecho a la salud, el derecho a la vivienda,

el derecho a los servicios sociales necesarios, el derecho a los seguros de enfermedad, de invalidez, viudez, vejez, desempleo, así como otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes a la voluntad de las personas.

13. En consideración de lo anterior, resulta pertinente clasificar el derecho al trabajo como una rama del derecho a la seguridad social, distinguiendo a éste del derecho del trabajo en razón de que aquel surge cuando un individuo no tiene empleo, y éste es el que determina y regula las relaciones entre un patrón y un trabajador, cuando éste ya cuenta con un empleo.

14. Se debe admitir que existe un deber por parte del hombre al trabajo. En efecto, toda civilización es fruto del trabajo y toda organización social se funda en el trabajo. Por otro lado, toda formación intelectual y todo desarrollo técnico se debe al trabajo y entre más se eleva el grado de civilización de una sociedad se hace más necesario el trabajo. La formación del hombre no tiene otro fin que su propio perfeccionamiento. Por ello el hombre que no trabaja, no se está perfeccionando a sí mismo, ni está colaborando al perfeccionamiento del género humano, cometiendo así una gran falta. En relación con lo anterior, cabe aclarar que para estos efectos estamos

considerando que es trabajo toda actividad, remunerada o no, que se desarrolla con miras a un fin útil. Por lo tanto, en una sociedad sana, todo aquel que no llevara a cabo una actividad de ese género, debería de estar privado de todo tipo de ventajas. Sin embargo, es necesario añadir, que el trabajo tampoco es el fin del hombre pero sí un medio que le permite perfeccionarse individualmente y que permite la perfección del género humano.

15. Así como existe el deber del hombre para trabajar, existe el derecho al trabajo. La idea del trabajo como un deber del hombre hacia la sociedad tardó mucho tiempo en verse complementada por la noción de que si existe tal deber es legítimo entonces exigir a la sociedad que exista el número suficiente de empleos, para que aquellos que puedan y quieran laborar tengan las posibilidades materiales de hacerlo.

16. El fin de toda comunidad política es el bien común y el Estado debe fungir como su guardián. Su objetivo primario es proteger la vida de los ciudadanos, sin tomarla, sin embargo, a su cargo. Por lo tanto, su primera misión es organizar a la sociedad en la forma más favorable al trabajo, promoviendo la creación de empleos, coordinando, conduciendo y estableciendo las formas y modos que permitan que todo individuo pueda hacer efectiva su posibilidad de trabajar, sin convertirse el mismo

en empleador.

17. El desempleado voluntario, aquel que tiene posibilidades de conseguir empleo y que no tiene voluntad de hacerlo, no es titular de ningún derecho. Sin embargo, aquel individuo que se ve privado de fuente de trabajo a pesar de su deseo de laborar, tiene derecho a que se le garantice, en la medida de lo posible, los medios indispensables para vivir. Al estar este dispuesto a prestar sus servicios a la colectividad, y al estar cumpliendo con su deber, ésta no debe ignorarlo. El Estado que no cubre en forma satisfactoria la demanda de trabajo, no puede abandonar a los desempleados, siendo su fin proteger la vida de los ciudadanos sin tomarla a su cargo. Este derecho no debe tener mas límites que los materiales.

18. Por otra parte, el interés de la sociedad exige que no exista desinterés frente a los que se hayan sin recursos, ya que la miseria causa perjuicios para la colectividad, siendo ésta fuente de desorden y debilidad social.

19. En el derecho al trabajo, el derechohabiente es el desempleado involuntario y el obligado el Estado. Ciertos autores señalan que dicha obligación consiste en promover conforme a la ley, la creación de empleos. En mi concepto, dicha actividad deriva de su deber de salvaguardar el bien

común y procurar que se den las condiciones necesarias para el desarrollo social. La obligación correlativa del derecho al trabajo es proveer a aquellos que en forma involuntaria se encuentran desempleados, de medios de subsistencia.

20. A diferencia de las garantías individuales, en donde la obligación del Estado consiste en "dejar hacer " o "no hacer", frente a los derechos sociales encontramos la obligación de una conducta activa, es decir "de hacer", para que resulten efectivas dichas garantías.

21. En México, el primer antecedente de los derechos sociales, son las discusiones que se sostuvieron en la Cámara de Diputados en 1856, al momento de la elaboración de la Constitución de 1857. Sin embargo, no fue sino hasta 1917, al promulgarse la Constitución de Querétaro, que los principios del derecho del trabajo y de la seguridad social se elevaron a nivel constitucional, convirtiéndose dicha Constitución, en la primera en el mundo que contemplaba normas de carácter social.

22. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), surgió en 1919. Dicha Organización, mediante medidas reformistas, ha creado una vigorosa legislación sobre trabajo y seguridad social. Después de la segunda guerra mundial, la OIT, celebró una asamblea en Filadelfia, en la cual dió a conocer los

ideales de sus integrantes y sus objetivos, señalando que se proponía fomentar programas que permitieran alcanzar la plenitud del empleo, la extensión de medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que lo necesitaran y en general la elevación de los niveles de vida de los trabajadores. En materia de desempleo, los instrumentos más pertinentes son los convenios celebrados en 1934, 1955 y 1988 y las recomendaciones de 1934 y de 1944.

23. La eventualidad del desempleo, ha amenazado a millones de trabajadores tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, como consecuencia de la recesión económica, de la disminución del poder adquisitivo de las poblaciones en general y de la reconversión industrial. En la casi totalidad de los países desarrollados existen sistemas de protección contra el desempleo, y sus legislaciones en esta materia han progresado en forma constante, extendiéndose y ampliándose sus beneficios.

24. En los países en vías de desarrollo, el problema del desempleo se presenta con mayor complejidad, al carecer éstos en su gran mayoría de sistemas de protección contra el mismo. El convenio celebrado en 1952, fija un nivel de protección superado actualmente por todos los países desarrollados, pero constituye un objetivo por alcanzar para los demás. En

general, existen dos características comunes a todos los países en desarrollo que dificultan la implantación de medidas de protección contra el desempleo. La primera es el elevado ritmo de aumento de la población que trae un fuerte desequilibrio entre la fuerza de trabajo y el mercado del mismo. La segunda, es que la elaboración de los programas sociales se complica debido a la problemática que representa el fenómeno del subempleo y la dificultad que constituye la instalación de una infraestructura administrativa para otorgar las prestaciones por desempleo y verificar la disponibilidad de los solicitantes para el trabajo.

25. Los primeros sistemas de protección contra el desempleo, aparecieron en Europa a finales de siglo XIX. Estaban organizados como cajas locales y las contribuciones eran de carácter voluntario. En un principio, no resultaron eficaces. Los gobiernos de Francia, Noruega y Dinamarca, fueron los primeros en subvencionar cajas voluntarias de seguro contra el desempleo. El seguro obligatorio contra el desempleo nació en Inglaterra e Italia. Después de la primera guerra mundial, en una situación de fuerte desempleo, que se generó como consecuencia de la misma, otros once países instauraron dicho sistema, prevaleciendo en la mayoría de ellos. La crisis de los años treinta propició que más países instituyeran un sistema de seguridad social para los desempleados. Después de

la segunda guerra mundial, bajo el mismo impulso se extendieron y ampliaron dichas medidas. Sin embargo, la protección contra el desempleo por conducto de la seguridad social, se ha extendido más lentamente que la protección contra otros riesgos. Cabe recalcar que la mayor actividad en materia de protección contra el desempleo fueron los años que precedieron a la segunda guerra mundial y algunos posteriores.

26. El primer antecedente de reconocimiento público, entorno al concepto del derecho al trabajo, es el edicto publicado por Turgot, ministro de Luis XIV, en el siglo XVI. Este principio, fue aceptado y reconocido en forma global, en 1945, con la Carta de las Naciones Unidas, posteriormente con la Declaración de Derechos del Hombre de Filadelfia y en la Carta de la Organización de Estados Americanos. México, al fungir como signatario de dichos instrumentos internacionales aceptó y reconoció que el trabajo constituye tanto una obligación como un derecho para los hombres, lo cual se encuentra plasmado en diversas disposiciones constitucionales y de la Ley Federal del Trabajo.

27. El derecho al trabajo, quedó consagrado en el primer párrafo del artículo 123 de nuestra Constitución Política que señala: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto se promoverán la creación de

empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley".

28. La interpretación jurídica que se da en México del derecho al trabajo, no consagra desde mi punto de vista una obligación correlativa, con lo cual se nulifica la garantía social otorgada, haciendo carecer de sentido dicho precepto legal. En efecto, consideramos que para que se haga realmente efectivo el cumplimiento que entraña el derecho al trabajo es necesario que se otorgue a aquellos que pueden y quieren trabajar, los medios de subsistencia necesarios en el período de desempleo.

29. Este debe ser el último recurso de un Estado, ya que lo mejor, tanto para el individuo como para la sociedad, es que exista el número suficiente de empleos para cubrir la demanda de trabajo, sin que el Gobierno, sin embargo actúe como empleador.

30. Se ha llegado a equipar las indemnizaciones por despido injustificado a las prestaciones por desempleo. Sin embargo, si bien existen ciertas semejanzas en cuanto a su finalidad, aquellas responden a una naturaleza jurídica diferente y deberían ser derogadas en el caso de que se implantara un sistema de prestaciones por desempleo, lo cual generaría una benéfica libertad en la demanda y oferta de trabajo.

31. En 1987, se presentó ante la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley que tenía como finalidad la creación del Seguro de Desempleo en México. El proyecto propuesto tenía un costo del 0.1 % del Producto Interno Bruto. Su fin básico consistía en cubrir los riesgos que padecen aquellos trabajadores que se han visto alejados de sus fuentes de trabajo, en forma involuntaria. Las principales objeciones en contra del mismo fueron, que la situación económica de los trabajadores se superaría incrementando su salario real y que resultaba imposible su financiamiento, en virtud de que se disminuirían los recursos destinados a la inversión, haciéndose necesario un crecimiento de tipo económico para aplicar este mecanismo de seguridad social. El tipo de prestación propuesto era de nivel contributivo, aportado por trabajadores, empleadores y gobierno. En dicho proyecto, las prestaciones varían en función de los períodos de cotización y la cuantía de las mismas representa el 70% del salario base anterior al desempleo. Como instituciones encargadas del manejo del seguro de desempleo se señala al Servicio Nacional de Empleo, que en esa propuesta se traduce en una reforma a la Ley Federal del Trabajo, y al IMSS e ISSSTE, como organismos encargados de la recaudación de las cotizaciones.

32. En ese orden de ideas, para la implantación del seguro de desempleo, se requeriría de una reforma al artículo 123,

fracción XI de nuestra Constitución Política, por la cual se instauraría a éste como una de las prestaciones comprendidas en la Ley del Seguro Social, y una reforma a dicha ley para que este seguro se contemplará como una rama del régimen obligatorio del seguro social.

33. Dicho proyecto jamás fue analizado en forma seria en la Cámara de Diputados.

34. Desde mi punto de vista, resulta de gran importancia que se de una solución al problema del desempleo que afecta gravemente a una parte considerable de nuestra población, y en caso de no llegarse a cubrir en forma razonable la demanda de empleo, contrarrestar por lo menos los efectos más nocivos de éste, que son la pérdida de ingresos de los desempleados, lo cual resulta lesivo para dichas personas y para la sociedad en general.

35. En virtud de lo anteriormente manifestado, considero que la implantación del Seguro de Desempleo solo debe quedar constreñida a circunstancias de índole económica, de las cuales resulta necesario efectuar un análisis completo, antes de pronunciarse sobre la viabilidad de una Institución de este género en México.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Academie des Sciences de l' U.R.S.S. Institut d' Economie; "Manuel d' Economie Politique"; Ed. Suisse Rouge, Seconde Edition, Suisse, 1955.

Bouillon Jacques y Otros; "Le XIX Siècle et ses Racines"; Ed. Bordas, Première Edition, Paris, 1981.

Calvez Jean Ives; "La Pensée de Karl Marx"; Ed. Du Seuil, Paris, 1970.

Comisión de las Comunidades Europeas y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; "Cuadros Comparativos de los Regímenes de Seguridad Social"; Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1986.

De la Cueva, Mario; "Derecho Mexicano del Trabajo"; Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., Décima Edición, México, 1967.

Floris Margadant, Guillermo; "Derecho Romano"; Ed. Esfinge, S.A., Décimosegunda Edición, México, 1983.

Franc Robert y Otros; "Histoire Seconde"; Ed. Berlin, Paris, 1987.

Gómez Granillo, Moisés; "Breve Historia de las Doctrinas Económicas"; Ed. Esfinge, S.A., Décimosegunda Edición, México, 1984.

González Navarro, Moisés; "Historia Moderna de México. El Porfiriato, Vida Social"; Ed. Hermes, México-Buenos Aires, 1975.

González Ramírez, Manuel; "Planes Políticos y Otros Documentos"; Fondo de Cultura Económica, México, 1954.

Instituto Mexicano del Seguro Social; "El Seguro Social en México"; Talleres Gráficos de la Nación, México, 1943.

Jeannine-Guique Collection; "Histoire-Geographie"; Ed. Bordas, Quatrième Edition, Paris, 1983.

Jellinek Georg; "Teoría General del Estado"; Ed. Albátros, Buenos Aires, 1981.

Kelsen Hans; "Teoría Pura del Derecho"; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

Leclerq Jacques; "Derechos y Deberes del Hombre según el Derecho Natural"; Ed. Herder, Barcelona, 1965.

Lemus García Raúl y Otros; "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano"; Ed. Manuel Porrúa, S.A., Librería, México, 1948.

Marx Carlos; "El Capital"; Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1935.

Marx Carlos y Engels Federico; "Manifiesto del Partido Comunista y Otros Escritos Políticos"; Ed. Grijalbo, S.A., México, 1970.

Mondolfo Rodolfo; "El Humanismo de Marx"; Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Organización Internacional del Trabajo; "Desempleo y Seguridad Social"; Imp. du Journal de Gêneve, Suisse, 1976.

Pirenne Jacques; "Historia Universal"; Tomo V, Ed. Exito, S.A., Sexta Edición, Barcelona, 1970.

Radbruch Gustav; "Introducción a la Filosofía del Derecho"; Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Recasens Siches, Luis; "La Filosofía del Derecho de Francisco Suárez"; Ed. Jus, Segunda Edición, México, 1947.

Renouvin Pierre; "Le Traité de Versailles"; Ed. Flammarion, Paris, 1969.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Organización Internacional del Trabajo; "Cincuentenario del Ingreso de México a la Organización Internacional del Trabajo"; STPS y OIT, México, 1981.

Sepúlveda César; "Derecho Internacional Público"; Ed. Porrúa, S.A., Séptima Edición, México, 1976.

Smith Adam; "Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones"; Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano"; Ed. Porrúa S.A., Vigésimaprimerá Edición, México, 1985.

Trueba Urbina, Alberto; "Derecho Social Mexicano"; Ed. Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 1978.

Trueba Urbina, Alberto; "Nuevo Derecho del Trabajo"; Ed. Porrúa, S.A., México, 1972.

Zarco Francisco; "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857"; Tomo I y II, Imp. de Ignacio Cumpido, México, 1857.

REVISTAS

----- ; "Revista Mexicana de Seguridad Social"; Volúmen 15-16; Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1979.

----- ; "Revista Mexicana de Seguridad Social"; Año IX, Volúmen 12; Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1961.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Seguro Social.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común
y para toda la República en materia de fuero Federal.

OTROS

"Constitución de la Organización Internacional del Trabajo";
Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1982.

"Diario de Debates de 1978"; Departamento de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1978.

"Diario de Debates de 1987"; Departamento de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1978.

"Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917"; Tomo I, Imp. de la Secretaría de Gobernación, México, 1917.

Encíclica Rerum Novarum; en la obra de Acción Católica Española, Colección de Encíclicas y Documentos Pontificios, Publicaciones de la Junta Técnica Nacional, Cuarta Edición, Madrid, 1955.

"Iniciativa de Reformas a diversas Disposiciones para Crear el Seguro de Desempleo"; México, 26 de noviembre de 1987.

Segundo Informe de Gobierno; López Portillo José, Departamento de Impresiones de la Dirección General de Administración de la Presidencia de la República, México, 1978.