



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

---

---

# POSIBILIDADES DE INTRODUCIR UN SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO

**SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE**

QUE EN OPCION AL GRADO DE  
LICENCIADO EN CONTADURIA  
P R E S E N T A N

SONIA PATRICIA CORTE GONZALEZ  
VIRGINIA GRANADOS ALVAREZ

DIRECTOR DEL SEMINARIO

C. P. ARTURO ELIZUNDIA CHARLES



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.

# POSIBILIDADES DE INTRODUCIR UN SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO.

## I N D I C E .

	Página.
I N T R O D U C C I O N .	1
I ANTECEDENTES.	
1.1 Origen de la Seguridad Social	5
1.2 Evolución de los sistemas de protección contra el desempleo en diferentes países de:	
1.2.1 Europa	14
1.2.2 América	19
1.2.3 Africa	25
1.2.4 Asia	26
II DEFINICION Y TIPOS DE DESEMPLEO.	
2.1 Generalidades	28
2.2 Desempleo Friccional	31
2.3 Desempleo Estacional	33
2.4 Desempleo Estructural	33
2.5 Desempleo Cíclico	35
2.6 Concepto de Población Económicamente Activa y Fuerza de Trabajo.	40
III EL SEGURO DE DESEMPLEO.	
3.1 Importancia de la Seguridad Social ante el Desempleo.	43
3.2 Objetivos del Seguro de Desempleo.	44

3.3	Características Generales.	47
3.4	Principios Básicos.	49
3.5	Modalidades del Seguro de Desempleo.	52
3.6	Alcance de Protección.	54

#### IV CONSIDERACIONES PARA LA INTRODUCCION DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO.

4.1	Requisitos.	
4.1.1	Consideraciones en que se funda la concesión de prestaciones de desempleo.	59
4.1.2	Contingencia Cubierta.	63
4.1.3	Personas Protegidas.	63
4.1.4	Condiciones que dan derecho a la Prestación.	66
4.1.5	Presentación de la solicitud.	69
4.1.6	Periodo de Espera.	70
4.2	Prestaciones.	
4.2.1	Duración de las prestaciones	72
4.2.2	Cuantía de las prestaciones.	77
4.2.3	Conservación del nivel de Ganancias en caso de Cambio de Empleo.	79
4.2.4	Ajuste de las Prestaciones	81
4.2.5	Desempleo Parcial.	82
4.2.6	Indemnización por Cese en el Trabajo o por Reducción en el Personal.	85
4.3	Forma de Financiamiento.	
4.3.1	Origen de los Ingresos.	89
4.3.2	Distribución de los Costos entre los distintos Sectores de la Población.	91

4.3.3	Factores que Intervienen en el Cálculo de los recursos que Demanda el Funcionamiento del Seguro de Desempleo.	93
4.3.4	Fijación de las tasas de Cotización.	100
4.3.5	Porcentaje de Aportación.	103
4.3.6	Fondo de Reserva.	107
4.4	Organización Administrativa y Procedimientos.	
4.4.1	Agencia Administrativa.	109
4.4.2	Recaudación de Aportaciones.	111
4.4.3	Receptoría y Resolución de Demandas.	113
4.4.4	Pago de las Prestaciones	115
4.4.5	Funciones del Servicio de Empleo.	117
4.5	La Contabilidad como Elemento Coadyuvante en la Administración del Seguro de Desempleo.	
4.5.1	Necesidad de su registro Contable para Efectos de Información y Control.	120
4.5.2	Relación de la Contabilidad con el Presupuesto, la Estadística y el Actuario Social.	122
4.5.3	Coordinación de la Contabilidad con el Presupuesto para efectos de Control.	124

V	EL SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO.	
	5.1 Necesidad de Implantar el Seguro de Desempleo en México.	126
	CONCLUSIONES	132
	BIBLIOGRAFIA	137

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

Uno de los más importantes riesgos que debiera ser cubierto por toda legislación moderna de seguridad social, es el referente al desempleo de los trabajadores, toda vez que las consecuencias sociales y económicas que éste plantea, - tanto en el orden individual como en el nacional son innumerales, de ahí la intención de abordar este tema, pues consideramos que México al igual que muchos países, debido a - su creciente desarrollo económico e industrial y a su incesante crecimiento demográfico, se ve ante el problema de la desocupación de muchos trabajadores, provocando el deterioro de las condiciones de la vida de la población, que irán en aumento de no tomarse medidas enérgicas al respecto, sobre todo si nos percatamos que a la exigencia de ampliar la ocupación para hacer frente al crecimiento de la población, deben sumarse esfuerzos para reducir el actual desempleo y subempleo.

Debe ser un deber nacional abordar todas las medidas - posibles para atenuar los efectos del desempleo dondequiera que se presentaran, teniendo en cuenta las necesidades sociales y las consideraciones económicas del país. Resulta claro que debe haber una fuerte tendencia hacia la búsqueda de un enfoque totalmente nuevo con el objetivo de encontrar soluciones al problema del mantenimiento de los ingresos y de la garantía de los mismos en caso de desempleo.

Ahora bien, para la ejecución de un proyecto como es - el de un seguro de desempleo se requieren conocimientos especializados en esferas muy distintas, tales como la de los

...

actuarios, economistas, abogados, estadígrafos y contadores, entre otros, quienes llevarán a cabo la elaboración de estudios sobre las condiciones económicas, sociales y administrativas del país, la preparación de una legislación que incluya la redacción de proyectos de ley y de reglamentos o revisar y ampliar las ya existentes, estudios de planificación, organización y administración con el propósito de elaborar métodos más eficaces para la prestación de beneficios; determinar las técnicas y procedimientos necesarios del órgano administrativo, así como la capacitación adecuada del personal en todos los niveles que intervienen en su desarrollo; llevar a cabo estudios sobre aspectos financieros que comprenden la preparación de evaluaciones actuariales antes de la introducción de un régimen de este tipo; la elaboración de estimaciones y proyecciones financieras; la preparación de balances y análisis actuariales que permitan formular juicios respecto del equilibrio financiero, estableciendo métodos adecuados que garanticen tanto dicho equilibrio como la revalorización oportuna de esta prestación social, que exige la grave depreciación monetaria que sufre nuestro país.

La cooperación técnica se concibe como una contribución de conocimientos necesarios para lograr el funcionamiento del seguro de desempleo y establecer bases sólidas a su estructura financiera y administrativa, ajustándose a la realidad y posibilidad de la economía nacional, además de contar con la ayuda económica necesaria del gobierno con el objeto de asegurar su funcionamiento y cumplir plenamente su función social y económica. De tal forma, por ser un régimen que exige un mecanismo sumamente com -

plejo y que presenta innumerables escollos, nos hemos visto ante una gran barrera de conocimientos necesarios para la realización de este trabajo.

Sin embargo, el Licenciado en Contaduría en base a sus conocimientos y experiencia tiene la oportunidad y responsabilidad de actuar en aras de la humanidad, coadyuvando en la elaboración del seguro de desempleo con el propósito de preservar a la población del estado económico angustioso en que se halla por no existir tal medida, cuando dejan de percibir un salario por razón de desempleo, es por ello que debe contribuir y servir a la sociedad trabajando por el mejoramiento de ella.

La finalidad del presente trabajo no es la de crear un seguro de desempleo, sino la de presentar una serie de medidas administrativas, financieras, económicas y sociales, encaminadas a la creación del mismo en nuestro país, con base en las experiencias adquiridas en los países que en la actualidad cubren este tipo de contingencia. Estas experiencias nos pueden encauzar hacia la institución de un seguro de desempleo que en un futuro no muy lejano deberá ser incluido dentro de las ramas del seguro social en operación.

En el curso de este trabajo se presenta a grandes rasgos las circunstancias históricas en que se ha desarrollado la seguridad social como una medida de protección social, su evolución para cubrir el riesgo de desempleo en diferentes países del mundo. Se exponen brevemente los tipos de desempleo que enfrentaría un seguro de desem

pleo. Posteriormente se define el objetivo, características, principios, modalidades y alcance de protección de dicho régimen. En la parte central se presenta una serie de medidas a considerar en cuanto a requisitos, prestaciones, forma de financiamiento y funcionamiento, que se encontrarán bajo un control de una organización administrativa, que para satisfacer las necesidades de control e información se apoya en la contabilidad. Por último se manifiesta la necesidad de establecer en México un régimen de esta naturaleza.

## I ANTECEDENTES

### 1.1 ORIGEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En Europa Occidental a principios del siglo XIX, cuando la industrialización empieza a dar sus primeros pasos, aparece una clase numerosa de trabajadores cuya subsistencia depende por completo del pago regular de salarios y que, por tanto, han de pasar privaciones cuando caen enfermos o quedan sin empleo.

Al noroeste de Europa existía una legislación de beneficencia, en virtud de la cual las personas necesitadas podrían ser socorridas, a reserva de perder sus derechos civiles, pero como era de esperar, y así se preveía nadie recurría a tal ayuda si podía evitarlo. Este servicio de beneficencia, lejos de tener por objeto el logro de un mínimo de seguridad social, fue creado como una medida de orden público, con miras a evitar el estado de desesperación que provoca la miseria, contribuyendo así a reducir los peligros e inconvenientes sociales. Hasta 1880 se habían ideado tres métodos destinados a la protección de la clase trabajadora urbana: a) los pequeños ahorros; b) obligar a los empleadores a asumir la responsabilidad de ciertos riesgos y; c) las diversas formas de seguro privado.

#### a) A h o r r o .

Las cajas de ahorro que aceptaban depósitos peque -

ños, alcanzaron un éxito considerable entre los asalariados quienes mantenían y continúan manteniendo cuentas en esa clase de cajas. Sin embargo, se hace ver la insuficiencia de éste método pues el nivel del salario de los trabajadores no calificados, junto con el hecho de que su familia es numerosa, no les dejaba prácticamente margen alguno para el ahorro. Además, el ahorro no es un medio eficaz para alcanzar la seguridad social.

#### b) Responsabilidad de los empleadores.

Consistía en hacer responsable al empleador de la subsistencia del trabajador, tanto cuando éste caía enfermo como cuando gozaba de buena salud. Este método presentaba muchos atractivos para los gobiernos, dando así la impresión de que habían resuelto el problema de la inseguridad social, sin verse obligados a crear una organización o invertir dinero procedente de los impuestos.

A fines del siglo XIX los países industrializados - trataban de encontrar un método para indemnizar a las víctimas, cada vez más numerosas, de los accidentes que ocurrían en las industrias. Se hacía responsable al empleador negligente de todo daño que pudiera ocurrir al trabajador a su servicio, pero este último difícilmente podía demostrar la negligencia de su empleador. Es por esto - que los juristas trataron de idear una nueva teoría que hiciera posible el pago de los daños. De éste modo se logra imponer el principio del riesgo profesional, estableciendo que los accidentes de trabajo sufridos por el trabajador serían reparados por el empleador. En base a es-

to, se promulgaron leyes que obligan al empleador a pagar una indemnización a sus trabajadores en caso de accidente ocurrido en el empleo, contando el trabajador con mayor probabilidad de que le fuera cubierta por lo menos en parte la pérdida de salario que hubiera sufrido, pero estaba obligado a iniciar una acción judicial para hacer valer sus derechos, con lo cual, era probable que empeoraran sus relaciones con el empleador.

Sólo las autoridades públicas y las grandes empresas privadas disponían de recursos que les permitían asumir su responsabilidad. Pero no todos los trabajadores se hallaban empleados en grandes empresas, y los empleadores tropezaron con dificultades al tratar de ajustarse a las disposiciones legales que los obligaban a pagar prestaciones a sus trabajadores, evitaban dar empleo a las mujeres casadas al tener la obligación legal de proporcionar prestaciones de maternidad. En estas condiciones, los beneficios de ésta legislación quedaban reservados para los trabajadores de grandes empresas y para evitar que las obligaciones pudieran superar la capacidad de éstas, se fijó la cuantía de las indemnizaciones muy por debajo de las necesidades reales de la víctima.

Para aliviar al empleador de la responsabilidad en materia de accidentes de trabajo, las compañías de seguros comenzaron a emitir pólizas en virtud de las cuales el asegurador tomaba a su cargo la responsabilidad del empleador a cambio del pago de una prima proporcional al riesgo. Los empleadores que financieramente no disponían de recursos suficientes para hacer frente al riesgo, con-

trataron pólizas. En algunos países estos seguros privados se hicieron obligatorios.

### c) Seguro Privado.

Se crearon dos formas de seguro privado: seguros establecidos por medio de sociedades de ayuda mutua y, los seguros organizados por compañías de seguros.

Las sociedades de ayuda mutua se desarrollaron en Europa, su objetivo era prestar ayuda a sus miembros en caso de enfermedad o pagando los gastos de entierro, a cambio del pago regular de una cotización. Las autoridades públicas comenzaron a controlar estas sociedades, obligándolas a someter sus estatutos para que fueran aprobados oficialmente y no se les autorizó a asegurar cierto tipo de prestaciones como el pago de pensiones, que exigía la constitución de importantes reservas y el desarrollo de cálculos actuariales.

En estas sociedades sus clientes eran a la vez sus accionistas y no admitían a individuos de edad avanzada o poco robustos. Por otra parte, las personas con escasos recursos o que no tenían un empleo regular no podían pagar las cotizaciones exigidas o mantenerlas al día, demostrándose la insuficiencia de este método.

En Gran Bretaña, los sindicatos asumieron funciones de estas sociedades, ocupándose además de su misión principal, que era la de defender los intereses de sus miembros en su calidad de asalariados. Su intervención con -

sistió principalmente en proporcionar prestaciones de de empleo, siendo éste un tipo de ayuda iniciado por los sindicatos. En efecto, un sindicato, sobre todo antes de la creación de las agencias públicas de colocación, se hallaba en condiciones óptimas para conocer las vacantes que se producían en un oficio, así como las calificaciones personales y técnicas de sus afiliados. Sin embargo, por el hecho de contar únicamente con las cotizaciones de sus miembros, sólo podían suministrar prestaciones durante períodos realmente cortos y en épocas difíciles incluso llegaban a agotar todos sus recursos.

Las compañías de seguros crearon un tipo de seguro de vida para la población trabajadora, que no se adaptó satisfactoriamente a las exigencias de la seguridad social, al organizarse con fines lucrativos.

Estas instituciones compiten entre sí, para ganar la confianza de los clientes y cada una trata de ofrecer el mejor contrato posible que no implique riesgo para el negocio, constituyendo una clientela compuesta de personas que gocen de perfecta salud. Es evidente, que la seguridad social no puede organizarse sobre esas bases. Hoy en día se recurre principalmente a estas compañías para complementar la protección que ofrecen los regímenes de seguridad social.

En los países industrializados esos regímenes privados han llegado a convertirse en un elemento importante de la protección general de que gozan los trabajadores contra las principales contingencias.

Estos métodos se aplicaban hacia 1880, para asegurar - la subsistencia de las familias de la clase trabajadora - cuando se interrumpía el pago de salarios o se perdía el em - pleo. Estos fracasaron, ya que cuando una persona es pobre consagra todas sus energías a asegurarse la subsistencia de un solo día y no puede detenerse a prever contingencias.

Entre 1883 y 1889 el Canciller Bismarck de Alemania - creó el primer sistema de Seguro Social, donde los trabaja - dores eran obligados a contribuir, de ésta manera se aplica el principio del seguro obligatorio. Al imponerse este se - guro con caracter obligatorio a todos los asalariados o al - menos a los trabajadores de las ciudades, calificados o no calificados, jóvenes o de edad avanzada, hombres o mujeres; quedaban protegidos por un sistema de seguridad social que - les suministraba ayuda en caso de enfermedad, de accidentes de trabajo o de invalidez y vejez.

El ejemplo de Alemania fue seguido poco después por - Austria y treinta o cuarenta años más tarde, por el Reino - Unido y los demás países de Europa, la URSS y Japón. Des - pués de la crisis económica del decenio de 1930, el seguro - social se extendió en los países de América Latina, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. En los países de Asia Con - tinental, así como en Africa y en la región del Caribe, el - seguro social comenzó a aplicarse en distintas épocas des - pués de terminar la segunda guerra mundial y una vez que es - tos países lograron su independencia nacional.

En el mundo industrial y en las regiones donde prevale - cen los centros urbanos es donde la seguridad social se ha - desarrollado más rápidamente.

Basándose en un estudio sobre seguridad social realizado por la OIT, cabe resumir la situación como sigue:

RESEÑA GENERAL DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.  
(Número de países donde existen los principales sistemas).

TIPO DE SEGURIDAD O PRESTACIONES.	EUROPA	AMERICA	AFRICA	ASIA
Pensiones	28	25	24	20
Seguro de enfermedad o maternidad	28	25	23	23
Accidentes de trabajo	28	26	38	29
Seguro de desempleo	22	6	2	4
Prestaciones a familiares.	27	7	20	8

El seguro contra accidentes de trabajo ha sido a menudo la primera medida de protección social adoptada en un país, con un campo de aplicación y modalidades bastante diferentes, y existe en todos los países del mundo sin excepción.

A nivel parecido se encuentran los sistemas de pensiones (invalidez-vejez-supervivencia) y los seguros de enfermedad y maternidad (asistencia médica y prestaciones en dinero).

Estos sistemas se aplican en todos los países europeos sin excepción, en casi todos los países americanos y en cierto número de países de África y Asia. Las formas de organización son también en éste caso muy diferentes, particularmente en lo que se refiere a la prestación de asistencia médica, que puede adoptar la forma de servicios nacionales de salud, de sistemas de prestación gratuita, de atención médica o de reembolso total o parcial de los gastos efectuados por los asegurados.

Existen regímenes de prestaciones familiares en 62 países, y concretamente en todos los países europeos y como herencia de la colonización en 20 países africanos sometidos anteriormente a la soberanía francesa. Pero en cambio, sólo existen en 8 países asiáticos y en 7 americanos, situación que se explica por la estructura y el rápido crecimiento de la población en los países insuficientemente desarrollados. El seguro de desempleo está aún menos extendido; sólo existe en 22 países de Europa, en 4 de Asia, en 6 de América y en 2 de África.

Parece pues, que ciertas ramas de la seguridad social responden a necesidades sociales universalmente sentidas, mientras que otras, como las prestaciones familiares o el seguro de desempleo, se limitan a las regiones más industrializadas.

Es cierto que el ámbito de aplicación de la seguridad social se ha ampliado hoy en día, elaborando sus objetivos y precisando sus mecanismos de intervención partiendo de las necesidades sociales de una población obrera concentrada en zonas urbanas.

Ahora bien, extender la seguridad social al sector agrícola y a las zonas rurales equivale a implantarla en un medio ambiente muy distinto de aquel en el que se ha venido desarrollando e inevitablemente va a plantearse un problema de adaptación de las técnicas y hasta de los objetivos.

## 1.2. EVOLUCION DE LOS SISTEMAS DE PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO EN DIFERENTES PAISES DEL MUNDO.

### 1.2.1 EUROPA.

Los sistemas de protección contra el desempleo aparecieron de hecho a finales del siglo pasado con la institución de cajas voluntarias y la adopción de medidas tomadas sobre todo por iniciativa de los sindicatos y en menor medida por los empleadores. Pronto se vieron las fallas de estos sistemas voluntarios y sin ningún apoyo puesto que, aparte de la insuficiencia de los fondos destinados a socorrer a los desempleados se aplicaban esencialmente al que ejercía una profesión determinada o trabajaba en una empresa específica. El número de protegidos por éste sistema era limitado, como lo era en esa época, el número de miembros de los sindicatos, de modo que los sistemas eran vulnerables desde el punto de vista financiero, a las fluctuaciones del empleo.

En el período que llega hasta 1920, las autoridades de varios países europeos decidieron utilizar los fondos públicos para subvencionar las cajas voluntarias del seguro contra el desempleo: así fue en Francia (1905), Noruega (1906) y Dinamarca (1907). En el Reino Unido y en Italia se establecieron en 1911 y 1919 respectivamente, seguros obligatorios que aunque de limitada cobertura al principio, se fueron extendiendo rápidamente al mismo tiempo que se mejoraban las disposiciones relativas a la cuantía de la prestación.

Ante el extenso desempleo que siguió a la primera gue

rra mundial, otros países instituyeron sistemas contra el desempleo prevaleciendo en la mayoría la tendencia al seguro obligatorio.

El peligro de un grave desempleo después de la segunda guerra mundial dió un nuevo motivo a los países para crear un sistema organizado de seguridad social para los desempleados y mejorar los ya existentes. Aún así, esta protección fue extendiéndose más lentamente que la protección contra otros riesgos, e incluso en la actualidad no llegan a cuarenta los países, muchos de ellos de Europa Occidental, que han adoptado seguros contra el desempleo o prograrias análogos. Pero a pesar de que tuvo que transcurrir casi medio siglo para que se duplicara el número de sistemas, el hecho más significativo ha sido el mejoramiento gradual de éstos, que han aumentado tanto su cobertura como su cuantía y duración de las prestaciones.

Debe recordarse que Europa es la región mas antiguamente industrializada y que es natural que la seguridad social se haya organizado en este continente antes y en forma más completa que en las demás partes del mundo.

Todos los países de Europa tienen organizados sistemas de pensiones, de seguro de enfermedad y de maternidad, de garantía contra los accidentes del trabajo y de prestaciones familiares. Incluso, el seguro de desempleo aún no generalizado está muy desarrollado, sólo carecen de él Portugal, que comienza a comprender este problema y en 1965 creó un servicio nacional del empleo y, algunos países socialistas que se basan en el principio de que el em

pleo está garantizado por la Constitución: el derecho al trabajo así reconocido evita el desempleo. Es más, sus sistemas económicos planificados exigen que se utilicen al máximo todos los recursos humanos existentes a fin de superar la escasez de mano de obra. A esos efectos se aplican actualmente programas de gran envergadura para enseñar su nuevo oficio a los trabajadores que cambian de tipo de empleo, para readaptar a los inválidos a fin de aprovechar su capacidad de trabajo, para ofrecer a los jubilados empleos a tiempo parcial o incluso con jornada normal y para fomentar la movilidad geográfica y la reinstalación en otra localidad.

No obstante, otros países como Bulgaria, Hungría, la República Democrática Alemana y Yugoslavia, también socialistas, han conservado sistemas contra el desempleo.

En general, los países europeos han adoptado que el pago de las prestaciones de desempleo deberán efectuarse en caso de suspensión de ganancias, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo.

La mayoría de los países se han preocupado por extender esta protección a los trabajadores asalariados del sector agrícola, tanto en la práctica como en la legislación— así como se ha hecho para el sector industrial y comercial. En algunos otros, los asalariados agrícolas están explícitamente excluidos del régimen.

Las condiciones de concesión de las prestaciones se definen minuciosamente, porque es necesario hacer distinción entre el desempleo involuntario y aquel que se adapta a su inactividad.

Aunque las modalidades de aplicación varíen, en todas partes se exige que el desempleo sea involuntario, que la persona esté en condiciones de trabajar, desee hacerlo y que se inscriba en los servicios oficiales de colocación, a los cuales deberá presentarse regularmente. Es necesario que el desempleado pruebe que está incluido en el seguro y que ejercía una actividad regular antes de producirse el desempleo. En el Reino Unido, Irlanda y Alemania Oriental, se exigen 26 semanas de cotizaciones en el último año y en la República Federal de Alemania, en el curso de los 2 últimos años; en Austria es necesario justificar 20 semanas de cotización en los últimos 12 meses, Noruega 30 semanas, en los Países Bajos 78 días de trabajo durante los últimos 3 años. El mismo requisito se exige en todas partes, aunque en diversas formas.

Si se satisfacen estas condiciones, el desempleado recibirá prestaciones monetarias destinadas a compensar la pérdida de salario causado por el desempleo.

Lo más frecuente es que éstas indemnizaciones se calculen en porcentaje del salario anterior; de 60 a 80 por ciento en los Países Bajos, según la situación familiar; de 40 a 90 por ciento en la República Federal Alemana, de 30 a 60 por ciento en Austria; 10 por ciento más suplementos por cargas familiares en Alemania Oriental.

En Suecia y Noruega, estas prestaciones se fijan en función del tipo de salario, y en Dinamarca varían con arreglo a la antigüedad en el seguro.

Jamás se pagan a partir del primer día de desempleo.- Existe siempre un período de espera, que va de tres días - en la República Federal de Alemania y en Dinamarca, a una semana en la mayoría de los demás países.

Su duración está siempre limitada. Se pagan aproximadamente durante 3 meses en Bulgaria, Dinamarca y República Federal de Alemania; durante 20 semanas en Noruega; aproximadamente durante 6 meses en Alemania Oriental, Finlandia-Irlanda y Suecia; en el Reino Unido pueden pagarse durante un año. En Austria su duración varía de 12 a 30 semanas - según la antigüedad de la inscripción del trabajador en el seguro. En Bélgica existe un régimen más liberal, no se fija un límite al pago de las prestaciones pero la administración puede interrumpir este pago en cualquier momento a los trabajadores que no buscan efectivamente un empleo.

Conviene señalar de manera particular el régimen vigente en Italia, pues éste sistema muestra una preocupación por adaptar las prestaciones a las características peculiares del desempleo agrícola. El trabajador que no ha tenido empleo debe presentar antes del 30 de noviembre una solicitud única para todo el año; si ha trabajado menos de 180 días en los 12 meses anteriores a su solicitud, tendrá derecho a una indemnización diaria durante un número de días correspondiente a la diferencia entre 220 y el número de días de trabajo cumplido efectivamente. De esta manera

no se indemnizan todos los días de desempleo y las prestaciones no se conceden sino varios meses después del período de desempleo.

La homogeneidad que se presenta regularmente en la política de seguridad social de los países europeos, no existe en materia de protección contra el desempleo. En más de la mitad de estos países, los trabajadores agrícolas no están asegurados y ninguno de ellos se ha preocupado por hacer frente a los problemas del empleo de los agricultores independientes.

### 1.2.2 AMERICA.

En diciembre de 1940 se constituye en Lima un Comité-Interamericano de Iniciativa en Materia de Seguridad Social, en cumplimiento de una de sus resoluciones se convocó la primera reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), celebrada en Santiago de Chile en Septiembre de 1942.

El indicio de que América era una región apropiada para ésta conferencia se confirmaba por el hecho de que no obstante encontrarse la mayor parte de sus países en vías de desarrollo en el aspecto económico, en el campo de la seguridad social se hallaban progresos y realizaciones comparativamente notables para esa época, Chile había constituido su régimen general de seguro social ya en 1924; Esta dos Unidos, utiliza la expresión "Seguridad Social" en 1935 en la ley creadora de un régimen de seguro social de vejez, de sobrevivientes y compensación por desocupación -

para los trabajadores industriales y comerciales, y; a la fecha de ésta primer conferencia contaban ya con algún sistema de seguros sociales Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay. En México ya se tenía formulado un anteproyecto de ley del Seguro Social. En Paraguay se encontraba en estudio el proyecto de ley, y en Venezuela, donde la legislación aprobada en 1940, aún no se aplicaba, se preparaban ya los reglamentos y las estructuras institucionales necesarias. Además en diversos países existían desde el siglo XIX antecedentes de sistemas de pensiones que aunque estaban limitadas a ciertas categorías de personas como militares, policías, funcionarios civiles del Estado, constituyen un antecedente del desarrollo de los seguros en América.

Cuarenta años después de la creación de la CISS encontramos regímenes de seguridad social en todos los países de América, cuentan con seguro de invalidez, vejez, sobrevivientes y prestaciones de enfermedad, aunque en muchas partes con apreciables limitaciones en cuanto a cobertura territorial y a categorías de personas protegidas, en diversos países existen regímenes de asignaciones familiares y por último y menos desarrollado está el seguro de desempleo pues únicamente 6 países cuentan con él.

Se han establecido una serie de medidas de protección en favor de los trabajadores, como indemnización por término de la relación de trabajo, así como para garantizar medios de subsistencia si se sigue una situación de desempleo. Se distinguen dos categorías de prestaciones: Unas

dirigidas básicamente a mantener un cierto nivel de ganancias mientras dure la situación de desempleo, que se supone transitoria, y otra basada en la necesidad de indemnizar al trabajador al término de la relación de trabajo.

Los países que cuentan con un Seguro de desempleo son:

#### BRASIL

En 1965 se creó un seguro de desempleo para los trabajadores de la Industria y Comercio. El requisito para la prestación es haber trabajado al menos 120 días consecutivos en la misma empresa, donde sobrevenga el desempleo o vaya a ocurrir por cierre total o parcial de ésta. Se aplica también a los casos de despidos sin justa causa, de más de 50 trabajadores en un lapso de 60 días. La cuantía de la prestación es igual al 50 por ciento del salario mínimo y puede durar hasta tres meses a partir del mes siguiente al último cubierto por la indemnización de despido que el trabajador hubiere recibido de la empresa. El financiamiento se cubre mediante el presupuesto del Departamento Nacional de la Mano de Obra. La administración del régimen corresponde al Instituto Nacional de Previsión, encargado también de la gestión de las otras ramas de la seguridad social.

#### CHILE.

A partir de 1974 cubre a todos los trabajadores excepto aquellos incluidos en un sistema especial o sin contrato desde el principio. El financiamiento es a través del trabajador (1%) y el patrón (con el 2% de la nómina). Los

requisitos son haber cubierto 156 semanas de cotización, - estar registrado en una agencia de empleos y tener deseos de trabajar, excluye a los que no tienen razón de desem - pleo o rehusan una oferta de por lo menos el 50% del ingreso anterior.

Los beneficios son hasta del 75% de la paga perdida, - pagable después de un período de espera de 3 días, hasta - por 6 meses o la terminación de la cuenta individual de in - demnización, si ocurre antes. Su organización administrativa está supervisada por el Ministerio de Trabajo y Bie - nestar Social.

#### ECUADOR.

En 1958 se estableció un programa obligatorio con pres - taciones consistentes en una cantidad global protegiendo - a los asalariados de la industria, el comercio y la banca; también a todos los funcionarios del Estado y de los Muni - cipios. Los requisitos para el pago son: Tener al menos - 24 cotizaciones mensuales y 60 días de desempleo. La cuan - tía está determinada por los tiempos anteriores de servi - cios y por el monto de las cõtizaciones individualmente pa - gadas. Después de un primer período de desempleo, los si - guientes dan lugar a prestaciones que pueden ser de cuan - tía muy inferior, porque ya no se tienen en cuenta para el cálculo, los años de trabajo anteriores a la primera pres - tación. El financiamiento se hace mediante cotizaciones - de los trabajadores (2% del salario) y de los empleadores - (1% de la nómina). Administra el régimen el Instituto - Ecuatoriano de Seguridad Social.

## URUGUAY.

Se crea un sistema obligatorio de seguro a partir de 1958 para los asalariados de la Industria y el Comercio. - Se paga una prestación sujeta al requisito de 6 meses de cotizaciones y 2 años de residencia en el país, la cuantía es igual a 12 días de salario por mes con duración de 180-días prorrogable por 60 más en casos especiales. El financiamiento es a través del 15% de los ingresos en hombres, - 16% en mujeres y 15% de la nómina pagado por el empleador. El régimen está administrado por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Además de éste régimen existe una legislación especial sobre servicios de compensación por desocupación para los trabajadores de la industria del vidrio, así como una caja de compensación por desocupación para la Industria Frigorífica y otra análoga para los trabajadores de barracas de cuero y de lana.

## ESTADOS UNIDOS.

La ley federal de 1935 establece un sistema obligatorio de seguro que cubre a todos los empleados de compañías, industrias y comercios, de instituciones no lucrativas con 4 o más empleados, de gobierno locales y estatales. Excluye a los agricultores, sirvientes domésticos, empleados de organizaciones religiosas y casuales. El financiamiento se hace a través de un impuesto federal de .5% de la nómina - que paga el patrón y un subsidio del gobierno federal. Es requisito para otorgar el seguro: estar registrado en el servicio de empleo; capaz y dispuesto a trabajar.

Los beneficios son del 50% de los ingresos, pagable - después de un período de espera, que va de 1 a 26 semanas - de acuerdo a cada Estado. La Ley Federal suministra 13 se

manas adicionales en caso de un alto desempleo crónico.

#### CANADA.

A partir de 1971, cuenta con un sistema de seguro obligatorio para todos los asalariados que hayan cubierto las siguientes condiciones: 8 semanas de empleo durante el último año, para obtener el mínimo beneficio; 20 o más semanas para lograr beneficios completos; estar registrado en el servicio de colocación, con deseos de trabajar. Los beneficios otorgados son del 66.6% del ingreso permanente asegurado; 75% para desempleados con dependientes, con ingreso bajo o desempleo prolongado. Pagable después de 2 semanas de período de espera, con duración de 51 semanas dependiendo del historial del empleado reclamante y de las tarifas del desempleo.

El financiamiento es a través del asegurado que paga el .8 y el 1.1% del ingreso; Empleador 1.4 veces el porcentaje del asegurado; y el Gobierno cubre los costos extras cuando el desempleo sea mayor del 4%, además del costo por la extensión de beneficios a largos términos.

El programa está supervisado por el Ministerio Federal de Fuerza Humana e Inmigración.

En algunos otros países de América se contempla el desempleo pero no se tiene establecido un sistema de seguro, como son:

#### ARGENTINA.

Cuenta con un sistema especial de desempleo para traba

jadores de la construcción. La Ley Laboral obliga al patrón a pagar un mes de indemnización por cada año de servicios y hasta 10 años.

## COLOMBIA.

La Ley Laboral exige pagar un mes de sueldo por año de servicios, más indemnización de 45 a 75 días de salario por despido injustificado.

### 1.2.3 AFRICA.

El Continente Africano ha conocido durante casi un siglo la dominación de las grandes potencias europeas y la política de protección social de los nuevos Estados independientes de África lleva la marca de la herencia colonial. - Las instituciones concedidas en Europa para responder a los problemas de una sociedad ya industrializada han sido trasplantadas a una realidad africana muy diferente, sea por el colonizador o incluso, por los propios dirigentes africanos cuya formación intelectual es idéntica a la de aquél.

La seguridad social en los países africanos está todavía en sus comienzos al igual que su mayor parte campesina y rural. Es por ésto, que se aplica la seguridad social casi siempre a una minoría de trabajadores asalariados ocupados en el sector industrializado de la agricultura.

Únicamente en un país africano existe un régimen de de empleo, Egipto, quien ha organizado un seguro para los asa

lariados permanentes de la industria y el comercio, a los que se pagan durante dieciséis semanas una prestación igual a la mitad del salario, si han estado afiliados al seguro por lo menos durante doce meses, seis de los cuales en forma consecutiva antes de quedar en paro, a condición de que sean aptos para trabajar y estén inscritos en una oficina de colocación.

#### 1.2.4 ASIA.

El Continente Asiático es complejo, ya que al mismo tiempo que sobreviven estructuras feudales, triunfa el capitalismo y se desarrollan las experiencias socialistas más diversas. De manera que en esas condiciones el desarrollo de la Seguridad Social es muy desigual y no hay prácticamente homogeneidad alguna en los sistemas de protección social. La aplicación real de las medidas dictadas por los poderes públicos depende en gran parte del medio político o económico.

Los problemas del empleo se plantean en tales términos que no es posible resolverlos recurriendo a los regímenes clásicos de indemnización, por esto las prestaciones por desempleo se encuentran solamente en los países más industrializados.

En Austria, Chipre, Japón y Nueva Zelanda se ha organizado una protección sistemática contra el desempleo. En Australia y Nueva Zelanda se trata de regímenes no contributivos reservados a los trabajadores cuya residencia en -

el país data por lo menos de un año, aptos para el trabajo, deseosos de ejercer una actividad e inscritos en una oficina de colocación. Si se satisfacen estos requisitos, después de un período de espera de 7 días, los interesados reciben una indemnización, a menos que dispongan de medios de existencia suficientes. En Chipre existe un seguro, donde el desempleado debe probar que ha pagado un determinado número de cotizaciones para así obtener el beneficio después de un período de espera de 3 días, en asignación semanal que en un principio podrá pagársele durante veintiseis semanas.

En algunos Estados, la legislación del trabajo obliga al empleador a pagar indemnizaciones al asalariado que pierde involuntariamente su empleo; éste es el sistema aplicado en especial en la India, Israel y Viet-Nam del Sur. Además, en los países donde existe un fondo nacional de previsión, a veces pueden pagarse prestaciones de ese fondo en determinados casos de desempleo.

## II DEFINICION Y TIPOS DE DESEMPLEO.

### 2.1 GENERALIDADES.

Con el nacimiento del sistema fabril, localizado en las ciudades por razones tecnológicas se requiere de una gran cantidad de mano de obra, no disponible en las ciudades mismas, presentándose así las migraciones rural-urbanas.

El resultado de este proceso mostró que gran parte de la población previamente ubicada en el medio rural y dedicada a las labores agropecuarias se había trasladado a las ciudades ocupándose como obreros en las fábricas, en tanto que, mayor número de gentes se trasladaban a las ciudades, la desocupación se convertía en uno de los principales problemas encarados por la civilización urbana.

Con el objeto de esquematizar el problema del desempleo puede representarse de acuerdo a los principales tipos y causas, como sigue:

DESEMPLEO	URBANO	{	Friccional.....	No calificados
		{	Estacional.....	El clima
		{	Estructural....	Tecnología
		{	Cíclico.....	Inversión pública y privada.
	RURAL	{	Friccional.....	Tenencia de la tierra
		{	Estacional.....	Cortadores de las cosechas.
		{	Estructural....	Asignación del crédito.
		{	Cíclico.....	Factores climatológicos.

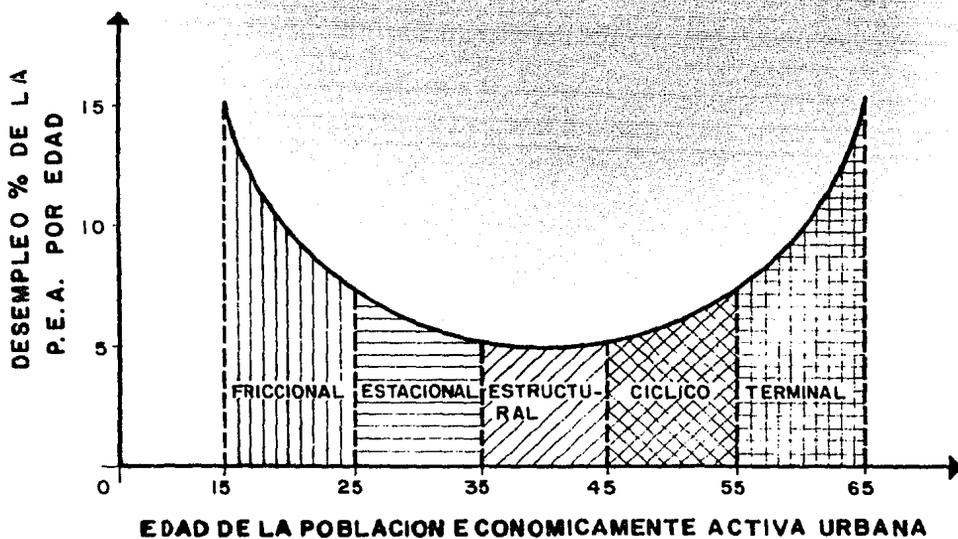
...

Se considera que estas cuatro categorías de desempleo distinguen al desocupado por su origen y causa básica, en forma tal que tienen motivos totalmente distintos el urbano y el rural.

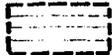
En el caso del desempleo urbano se estima que la edad, la capacitación y la movilidad son algunas de las variables que más influyen en la cuantificación de la desocupación de la mano de obra; así se puede considerar que el fenómeno afecta en forma diferente a la persona según su edad, en situación tal que al principio de su incorporación a la fuerza de trabajo registra altos índices de desempleo a causa de su baja calificación y posteriormente este índice se va reduciendo hasta alcanzar un mínimo, para empezar a crecer conforme avanza la edad debido entre otras causas al avance tecnológico y a la quiebra de un gran número de empresas.

Con base en la experiencia de varios países, se puede representar el fenómeno del desempleo urbano en función a la edad con la siguiente curva que expresa la tendencia de este fenómeno.

## ESTRUCTURA DE LOS TIPOS DE DESEMPLEO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA



NO CALIFICADOS



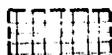
CONDICIONES CLIMATOLÓGICAS



TECNOLOGIA



CICLO



SALUD

Sin embargo, debido al propósito de la tesis, fundamentalmente se harán algunos planteamientos muy limitados sobre las posibles causas del desempleo urbano, ya que el rural requeriría mayor amplitud por la índole de las actividades así como la movilidad geográfica de este grupo de la población.

## 2.2 DESEMPLEO FRICCIONAL.

Se puede dividir al desempleo friccional urbano en tres subgrupos: a) transicional, b) voluntario, y c) de entrada.

El transicional es atribuido a los fracasos de las empresas, quienes al enfrentarse a una baja de ventas se ve forzada a reducir su producción, ya que no puede mantener sus cargos fijos por concepto de salarios lo que causa la reducción de su nómina o la quiebra de la empresa y la pérdida del empleo para algunos o todos los trabajadores.

Se estima que este tipo de desempleo es inevitable por que se origina en la competencia de las empresas, que al oligopolizarse la rama industrial o comercial, provoca el cierre de las empresas marginales que no pueden operar a causa de la reducción en el volumen de sus ventas. Se denomina transicional debido a la expectativa de que los trabajadores que han perdido su empleo, por los fracasos de algunas empresas encontrarán empleo en otras empresas más estables o que se inician.

El desempleo voluntario lo componen los individuos que bajo su propia iniciativa dejan el empleo porque no se sienten contentos en él o esperan encontrar algo mejor. Se supone que un empleado descontento no renunciará a su trabajo actual hasta que encuentre otro que considere mejor, pero a menudo no sucede así. En algunos casos puede hacerlo por estar impedido o bien a causa de condiciones que siente que ya no puede tolerar, o su acción puede basarse en la simple confianza de que lo puede hacer mejor en cualquier otra parte. Es un concepto aplicable a los trabajadores urbanos - que son jóvenes, solteros que no tienen responsabilidades familiares, lo que les permite cierta libertad de abandonar el empleo por motivos reales o ficticios. Normalmente afecta a los trabajadores de los 15 a 25 años de edad.

El desempleo de entrada es el período que transcurre - antes de que los nuevos ingresantes a la fuerza de trabajo encuentren su primer empleo.

Se considera como ingresante, aquel grupo de jóvenes - que tratan de iniciarse en forma permanente en la fuerza de trabajo para ganarse la vida por sí mismos.

En el caso del desempleo friccional rural, se podría incluir a todos los campesinos que no han logrado aún asignación de tierra en forma de ejidos o de cualquier otra denominación y que no tienen una parcela que explotar al mismo tiempo que sufren una reducida movilidad geográfica.

### 2.3 DESEMPLEO ESTACIONAL

Los cambios en las estaciones del año son causa de desempleo. Algunas cosechas sólo son comercializables en ciertos períodos del año, y las actividades agrícolas en general varían en razón directa de los cambios climatológicos. También se origina en que la demanda de muchos artículos está considerablemente influenciada por el clima.

### 2.4 DESEMPLEO ESTRUCTURAL.

Se le considera como una situación en la cual cuando el trabajador desea estar ocupado a una cierta tasa mínima de salario, está desempleado. Se origina entre otras causas, por los desajustes en la oferta y la demanda de ciertos tipos de conocimientos y habilidades a causa del avance tecnológico. La razón primordial que produce este tipo de desempleo es la sustitución de la mano de obra por la máquina, lo que origina que los conocimientos y experiencias de la mano de obra se hagan obsoletas.

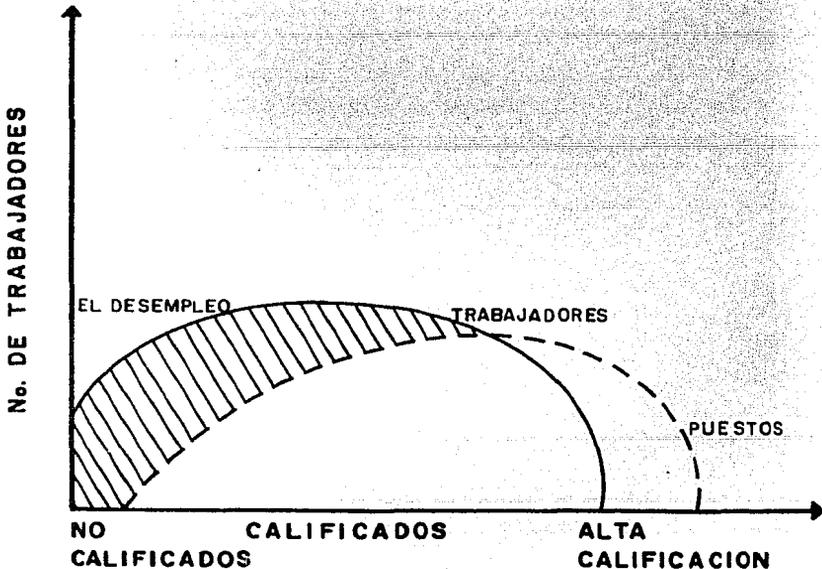
Las necesidades de educación y capacitación son cada vez más urgentes para la población que se enfrenta al mercado de trabajo ya que cada vez se requiere de menos personal de baja calificación.

El empleo no sólo depende de los coeficientes técnicos de mano de obra y capital que se aplica a la producción, sino también de los artículos que se producen, ya que al generarse una fuerte demanda de artículos y servicios suntuarios que exigen un elevado contenido de importa

ciones se dejará de adquirir artículos con un alto contenido de mano de obra no calificada.

En general se observa que el desempleo estructural se encuentra en el grupo de los mayores de 35 años, quienes se encuentran en su etapa más productiva pero como consecuencia de su baja calificación cada día son desplazados por nuevos equipos y maquinaria de supervisión y autocontrol.

### GRAFICA DEL DESEMPLEO ESTRUCTURAL



La gráfica es un ejemplo de la magnitud del problema - que confronta el avance de la capacitación. La línea punteada representa una distribución de los empleos disponibles. La línea firme significa los recursos de mano de obra y muestra una preponderancia de desocupados, muchos de los cuales carecen aún de la educación elemental y la experiencia mínima conforme se avanza a la capacitación se aprecia la reducción del déficit entre la oferta y la demanda de mano de obra, hasta llegar al punto contrario. Por lo tanto, las necesidades de educación y capacitación son cada vez más urgentes para la población que se enfrenta al mercado de trabajo.

## 2.5 DESEMPLEO CICLICO.

Se caracteriza por una baja en la demanda de artículos producidos, causado por un desempleo en masa y una profunda depresión en la actividad económica, por la negativa de los capitalistas a invertir debido a una reducción drástica de la tasa de ganancia.

Este tipo de desocupación sólo puede solucionarse mediante la participación amplia del estado en la economía, estimulando los desembolsos de capital y dando al público consumidor mayor poder adquisitivo; tales disposiciones pueden adoptar muchas formas, entre las cuales están la disminución de los tipos de interés y de los impuestos, aumento del gasto público y la distribución de prestaciones por desempleo.

Los efectos son generales, afectando a casi todas las industrias y a un alto porcentaje de empresas, por duración indefinida, continuando por períodos mayores de un año. Por ejemplo, la baja de salarios significa una reducción de los ingresos y por consiguiente, una menor demanda de bienes de consumo, lo que provoca una disminución de las utilidades así como de la demanda de mano de obra, generándose un alto grado de desocupación.

En el medio rural se presenta el desempleo cíclico cuando ocurren los desastres agrícolas provocados por causas de tipo físico, como pueden ser las inundaciones, las heladas, el granizo, la sequía, etc.

En algunos países, con el fin de aliviar el problema de la desocupación se han desarrollado varios programas, entre los que sobresalen los programas de capacitación dirigidos a proporcionar una calificación a la mano de obra industrial y rural. También se han creado oficinas públicas de empleo que contribuyen a poner en contacto a la oferta y la demanda de trabajo. Así mismo se ha instituido el seguro al desempleo como un estabilizador automático para atenuar los efectos del desempleo, ya que al recibir los beneficios del seguro impiden la disminución de la demanda sobre los bienes de consumo que existen en el mercado.

Se ha demostrado que las prestaciones que se dan a través de la seguridad social, tienen un efecto estabilizador muy importante sobre el ciclo económico principalmente con el seguro de desempleo y en menor medida con las pensiones de vejez.

Aún cuando en el esquema de la Seguridad Social Mexicana no protege el riesgo de la desocupación, sino cuando ésta se presenta a partir de los sesenta años de edad, el más importante de los efectos estabilizadores se produce mediante este seguro.

Se pueden considerar dos tipos de programas relativos al desempleo: preventivos y curativos. Los programas preventivos incluyen los esfuerzos privados de los empresarios para equilibrar la ocupación, y los esfuerzos públicos, como una sana política monetaria y otras medidas que se han diseñado para estabilizar la economía. Los programas curativos incluyen amplias medidas gubernamentales tales como reducciones y exenciones de impuestos, programas de capacitación y relocalización de los desempleados. Comprendiendo en este campo al seguro de desempleo.

Los objetivos de este seguro pueden abreviarse en el mantenimiento del ingreso durante el período de desempleo involuntario a causa de la falta de trabajo, proporcionando una compensación parcial a la pérdida del salario como un derecho, con dignidad, a los trabajadores elegibles, y no como una gracia del sector patronal o estatal, puesto que los empresarios y el Estado son los responsables de estabilizar el empleo.

La búsqueda de medios para acrecentar el empleo y luchar contra el desempleo debe comprender el análisis de todos los elementos que influyen en la situación del empleo. La seguridad social es uno de ellos. No se trata de atribuir a ésta un papel exagerado a ese respecto, pero tampoco debiera olvidarse la acción que ejerce respecto de gran

des masas de trabajadores, los considerables recursos financieros que moviliza y la forma en que finalmente puede actuar sobre el empleo.

Los programas de seguridad social tienen claras finalidades específicas, para la protección de los trabajadores y miembros de su familia. Existe pues interés en ajustar los objetivos de la seguridad social con los de una política para la promoción del empleo. Por ejemplo: La creación de nuevos empleos establecidos por la acción directa o indirecta de la inversión de los excedentes en los regímenes de seguridad social, así como, su influencia para diferir la presencia de los jóvenes en el mercado del empleo y para estimular su formación profesional.

Se han señalado como causas de las angustiosas proporciones que el desempleo presenta en casi todos los países en vías de desarrollo, la falta de dinamismo de la economía determinada por estructuras inadecuadas, tendencia a aplicar tecnologías con un bajo empleo de mano de obra, el crecimiento demográfico extremadamente elevado que ocasiona un rápido aumento de la fuerza de trabajo lo que no es seguido en una misma proporción de empleos, por lo tanto, la desocupación va incrementándose cada vez más. Se produce un lento crecimiento económico a causa de la escasez de capitales, por el limitado número de trabajadores calificados, una demanda baja de bienes y servicios a su vez determinada en parte por lo reducido de los mercados nacionales y por los exiguos ingresos de una buena parte de la población, lo que no le permite incrementar su consumo.

Los regímenes de desempleo financiados por cotizaciones y que prometen prestaciones basadas en determinadas tasas están capacitados para responder al desempleo friccional y a la mengua temporal de la producción total, pero no puede subvenir a las necesidades del desempleo en masa. En estas circunstancias es preciso recurrir a sistemas extraordinarios de asistencia oficial y de obras públicas para colocar a los desempleados.

Es de gran importancia señalar que el subempleo tiene tanta o mayor extensión y volumen que el desempleo. Al margen de esta desocupación tendió a generalizarse un estado de subocupación tan grave que a muchos países latinoamericanos les afecta en diferentes modalidades, éste puede presentarse en diferentes formas:

a) El subempleo visible que abarca a las personas que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o durante períodos inferiores al período normal de trabajo.

b) El subempleo invisible, característica de quienes con una duración de trabajo normal, tienen ganancias bajas o se ocupan en un empleo que no les permite la plena utilización de sus capacidades o calificaciones (designado a veces como subempleo encubierto) o quienes están empleados en establecimiento o unidades económicas cuya productividad es baja (subempleo potencial).

La existencia de un subempleo muy extendido, fenómeno que se presenta en muchos países en vías de desarrollo, puede dificultar el funcionamiento eficaz del régimen de seguro de desempleo. Además, este tipo de seguro no está en sí mismo, debidamente equipado para hacer frente a los problemas que plantea el subempleo.

## 2.6 CONCEPTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y FUERZA DE TRABAJO.

Se estima necesario conceptuar los términos de fuerza de trabajo y población económicamente activa para el mejor entendimiento de este trabajo.

### Población Económicamente Activa.

Se integra con todas aquellas personas que venden su fuerza de trabajo en el mercado ya sea en forma dependiente o independiente. Dada la situación que se observa en nuestro medio; no importa si se tiene una ocupación determinada en un momento dado o si se encuentra desocupado, sino que, se encuentre dentro del grupo de la oferta de trabajo.

### Fuerza de Trabajo.

Es el conjunto de la población que ha adquirido la capacidad psicofisiológica para desarrollar una labor en las condiciones mínimas de capacitación y/o experiencia exigibles para la realización de una cierta actividad, en un medio social determinado.

Se podría postular una edad mínima que funja como promedio en cuanto a capacitación y/o experiencia para la población que se considere dentro de la fuerza de trabajo. Esta podría ser para la población urbana los 18 años de edad en base a que, en términos generales, antes de esa edad no se han alcanzado los conocimientos o la experien -

cia considerados como mínimos, y que la persona no ingresa en forma permanente a la población económicamente activa.

Precisando, es necesario clasificar la fuerza de trabajo ya que hay población mayor de 18 años que no se encuentran en la población económicamente activa ni en la fuerza de trabajo real, formando la fuerza de trabajo potencial.

#### Fuerza de Trabajo Potencial.

Es el conjunto de las personas de 18 a 65 años susceptible de incorporarse a la población económicamente activa con la capacidad psicofisiológica para efectuar una labor-específica, pero que no demanda empleo.

Con base a la anterior definición se incluiría a las amas de casa, los estudiantes de nivel superior, los pensionistas, y en general, a la población que hubiera alcanzado cierto nivel de experiencia o preparación, pero que no se encuentra en la población económicamente activa.

Por último restaría definir a la Fuerza de trabajo real, que es la más interesante para el análisis que se efectúa.

#### Fuerza de Trabajo Real.

La constituye la población que ha adquirido la información, la práctica o la capacitación para desarrollar un

puesto determinado con el grado mínimo de destreza y, además las pone en práctica para lograr la remuneración correspondiente. Es decir, está constituida por elementos-capacitados que figuran en la población económicamente activa en forma permanente.

### III EL SEGURO DE DESEMPLEO.

#### 3.1 IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANTE EL DESEMPLEO.

Una de las leyes que constituyen el plan integral de Seguridad Social, es la del Seguro Nacional\* que establece un amplio sistema de protección, cubriendo en casi todos los países los riesgos de accidentes de trabajo, enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, viudez, orfandad, asignaciones familiares y acontecimientos como el nacimiento, matrimonio, muertes y desempleo. Agrupa la población en tres clases: los con empleo, los independientes y los sin empleo.

En sentido económico se entiende por Seguro, aquella Institución que repara, o por lo menos atenúa, mediante su distribución sobre una serie de casos en los que está previsto un riesgo, las consecuencias dañosas y futuras de un determinado acontecimiento, incierto para los interesados, y por ello, imprevisto en cuanto al movimiento de su realización.

El Seguro Social constituye la parte de la política social que se dirige a la protección contra las consecuen

\* Se dice que un seguro es de carácter nacional cuando abarca a toda la población de un país. Es de tipo integral, cuando todos los ramos del seguro se encuentran administrados por un mismo instituto.

cias económicas, sociales y de salud, de fenómenos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por los ingresos ordinarios dentro del presupuesto de un trabajador.

Los esquemas del Seguro Social se han ido ampliando paulatinamente y la tendencia es a proteger el mayor número de riesgos y al mayor número de individuos. Este crecimiento en calidad y cantidad es lo que determinará la transformación del seguro social en seguridad social.

La seguridad social contribuye al aseguramiento del pleno empleo, tendiendo a planificar la distribución de la mano de obra entre las actividades productivas de acuerdo a las necesidades de la colectividad, proporcionando mano de obra más eficiente y calificada dentro de cada una de las actividades inherentes y necesarias para el desarrollo económico y social de un país. Desde luego que estos fines solamente se hacen posibles en un régimen de seguro social que contemple, además de los beneficios para las contingencias de desempleo o desocupación parcial o total, servicios que interrelacionen la oferta y la demanda ocupacional, organizando bolsas de trabajo y atendiendo a la formación de especialistas profesionales.

### 3.2 OBJETIVOS.

De todas las ramas de la seguridad social, la que se encarga de los desempleados es la más difícil de organizar y de administrar con regular eficiencia. No se puede

crear un sistema de seguro contra el desempleo, mientras no funcione un servicio de colocación. Este servicio sólo puede funcionar con eficacia si hay trabajo, y si los empleadores y las personas desempleadas aprovechan debidamente las oportunidades existentes. Da mejores resultados en un país con una economía desarrollada o en prosperidad y donde la mano de obra esté compuesta por trabajadores con calificaciones diversas.

La evolución de las medidas contra el desempleo se ha debido al constante cambio de un conjunto de factores demográficos, sociales y económicos. Tales cambios entre sus numerosos efectos, alterarán la estructura del empleo y harán dudar de la eficacia y del acierto de las medidas de protección contra el desempleo en una situación cambiante, exigente y realmente inesperada.

El seguro de desempleo se establece con el objeto de procurar la conveniente distribución de la mano de obra en un país y asegurar una cierta continuidad de los ingresos del trabajador que contra su voluntad se ve desprovisto de empleo. No puede considerársele a este seguro capaz de resolver el problema del desempleo sino como un medio para atenuarlo.

Las principales finalidades del seguro contra el desempleo son:

- Plantear una medida más de seguridad social de carácter público, para preservar a la población del estado económico angustioso en que podría hallarse cuando se dejan de percibir salarios por razón de desempleo.

- Dar protección al trabajador que involuntariamente ha quedado sin empleo, dando como resultado la pérdida - temporal del salario.
- Extensión de esta protección en la medida en que la - necesite la población.
- Seguridad de recibir esta prestación que, aún siendo - módica, permita mantener un nivel de vida socialmente aceptable, y que se otorgue en virtud de un derecho - legal.
- Que el financiamiento se dé por métodos que obliguen - a la persona protegida a tener presente el costo de - las prestaciones que reciben pero que, al mismo tiempo impliquen la aplicación del principio de solidaridad entre los que obtienen altos y bajos ingresos, - hombres y mujeres asalariados y personas jóvenes o de edad avanzada.

En varios países del mundo, principalmente en Europa, se han establecido una serie de medidas de protección por desocupación en favor de los trabajadores como indemnizaciones por el término de la relación de trabajo, así como para garantizar medios de subsistencia y mantener un cierto nivel de ganancia mientras dure la situación de desempleo, que se supone será transitoria.

Los regímenes de seguros contra el desempleo presen - tan dos clases de prestaciones: las prestaciones que con

sisten en pagos periódicos y las prestaciones en especie de un servicio del empleo, que consiste en proporcionar un trabajo y, cuando es menester, encargarse de la reeducación profesional. Si bien, el servicio del empleo atiende gratuitamente a toda la población, las prestaciones monetarias, salvo en poquísimos países, se pagan únicamente a quienes tienen en su haber determinado período de empleo regular.

### 3.3 CARACTERISTICAS GENERALES.

El alcance que se le dé en la práctica a un sistema de seguro contra el desempleo varía según las necesidades y recursos de cada país. No existe una receta ideal ni la experiencia satisfactoria de un país puede reproducirse exactamente en otro, cada sistema debe responder a la realidad considerando sus aspectos: económicos, políticos, sociales, culturales, etc., y al hablar de identificar un sistema con la realidad de un país, no sólo se refiere a la amplitud de sus programas, sino también a su básica estructura jurídica y reglamentaria.

Cabe destacar que aparte de las variaciones impuestas por las necesidades de cada país, siempre existen ciertas características básicas:

1.- El desempleo debe ser involuntario: es preciso que el trabajador no deje su empleo para buscar otro mejor ni haya sido despedido por culpa suya; en cambio se admiten algunas razones valederas, como el hecho de que la empresa se haya mudado demasiado lejos de su casa.

2.- El solicitante de prestaciones de desempleo debe ser una persona que gane normalmente su vida en un trabajo asalariado, para atender a ésta condición se considera necesario un período previo de empleo. Las personas que no se emplean sino en trabajos de temporada a menudo quedan excluidas del seguro por la imposibilidad de cumplir el período previo.

3.- El requirente debe ser apto para el trabajo por - que en caso contrario reclamaría prestaciones de enfermedad o una pensión de invalidez en vez de la prestación de desempleo. En algunos países la cuantía de las prestaciones de desempleo y de enfermedad son distintas, de modo - que las personas de salud precaria tratan de obtener la - prestación que resulte más provechosa. Sin embargo, no - se debe negar prestaciones a quienes sufran de capacidad - reducida para el trabajo, pero sean aptos de todos modos - para trabajar eficientemente en cierto empleo normal; la - denegación equivaldría a extenderles un certificado de in - capacidad total. Por eso es evidentemente indispensable - que haya una estrecha coordinación entre el seguro de de - sempleo y los de enfermedad, invalidez y contra acciden - tes del trabajo.

4.- La persona debe estar disponible para ocupar un - empleo en condiciones normales, no sólo debe necesitar di - cho empleo sino que además debe estar en condiciones de - ocuparlo. No puede, por ejemplo, estar trabajando en ese momento por cuenta propia, ni vivir en algún lugar distan - te e inaccesible, ni tener sólo unas pocas horas diarias - que dedicar a su trabajo.

5.- Debe estar dispuesto a aceptar cualquier empleo-conveniente. El problema de determinar en cada caso qué empleo es conveniente resulta quizá el más delicado de los que se plantean al administrar un régimen de seguro-de desempleo. En términos generales, el empleo es conveniente si corresponde a las calificaciones profesionales y a la capacidad física del individuo y si el respectivo salario no es inferior al corriente en ese tipo de empleo. No obstante en caso de que se vea que no hay probabilidad de que se produzca dentro de cierto plazo una vacante en la profesión anterior del interesado, puede ocurrir que se considere conveniente un empleo de otro género, incluso de menor categoría. Para definirlo negativamente, el empleo no es conveniente si el lugar del trabajo está muy lejos del hogar del solicitante y no le es posible encontrar alojamiento o si el servicio del nuevo empleo no le ayuda a sufragar los gastos de mudanza. Tampoco es conveniente si la vacante se ha producido a causa de un conflicto del trabajo.

### 3.4 PRINCIPIOS BASICOS.

Los principios básicos del seguro contra el desempleo fueron concebidos para hacer de él algo sencillo, coherente, completo, como sería lo ideal, pero si hay algo que se critica a menudo es que los programas de éste sistema no siguen los principios fundamentales.

Veamos cuales son tales principios:

1.- Universalidad. El anhelo es brindar protección a la población entera sin distinción de raza, sexo, edad y nacionalidad. La idea original fue ayudar a los sectores económicamente débiles, aunque el trabajador que tiene un empleo no constituye precisamente el sector más débil. Cuando comenzamos a meditar cuál es el sector más necesitado, constatamos que los que tienen un trabajo y un salario constituyen un grupo favorecido comparado con muchos otros.

Cierto es que cumplir totalmente el principio de la universalidad es muchas veces difícil por razones administrativas, por ejemplo la protección a los trabajadores agrícolas, a los independientes, a los que trabajan en su casa y venden sus productos, etc. La cobertura de éstos y otros tipos de trabajadores que en verdad son los que más lo necesitan, plantea una serie de problemas administrativos que hasta ahora ha impedido en la mayoría de los países incluirlos en los sistemas de seguro contra el desempleo.

2.- Integridad. Este principio se refiere al carácter total o integral de la protección, vale decir que los beneficios deben ser adecuados y suficientes a las necesidades tanto en dinero y en especie.

Es lógico que los beneficios dependen de las posibilidades económicas de la institución encargada de la administración del seguro, pero es necesario que realmente cumplan su propósito.

Tampoco puede ignorarse la existencia de la familia - y los beneficios que se otorguen a un trabajador con dependientes tienen que ser adecuados a su situación siendo preciso, que los beneficios guarden relación con el costo de la vida.

Y para mantener la capacidad económica de una institución y al mismo tiempo respetar el principio de solidaridad que veremos enseguida, es preciso evitar que una persona reciba más de un beneficio aún cuando sea por distintos conceptos. Por ello las leyes establecen claramente la incompatibilidad entre diversos beneficios, otorgando naturalmente, el de mayor cuantía.

3.- Solidaridad. Se le considera a este principio como la base del seguro, que debe funcionar como una empresa de comunidad con el esfuerzo de la nación y de todos - los miembros de una sociedad de bajos y altos ingresos - que, aunque éstos no necesiten de los servicios del seguro, los demás necesitan de su aporte, si existe en verdad solidaridad. Por ejemplo, en México aumentaron las tasas de contribución a los trabajadores urbanos como una forma de financiar las prestaciones para los rurales, lo que constituyó una magnífica demostración de solidaridad.

4.- Unidad. Hay países que conservan distintos sistemas de seguros contra el desempleo para diversas clases - de trabajadores y aunque se ha tratado de agrupar a las - diversas instituciones que lo otorgan, subsisten aún en - varios países la separación de los trabajadores que laboran en los diferentes sectores de la economía. La existencia de diferentes instituciones complica la administración y aumenta los gastos de operación.

### 3.5 MODALIDADES DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

Los sistemas vigentes conceden las prestaciones de - desempleo a través de un mecanismo de seguros que actúa - Ya sea en forma obligatoria, voluntaria o como asistencia social.

1.- Seguros obligatorios contra el desempleo, cuyo - funcionamiento puede ser independientemente a través de - instituciones privadas como en los Estados Unidos, o bien coordinados o integrados en sistemas de seguros sociales - mucho más amplios, como en numerosos países europeos. - También pueden crearse programas independientes para grupos determinados de trabajadores. Tal es el caso de los obreros de la construcción en Austria, los ferrocarrileros en los Estados Unidos, los marinos en Noruega, los trabajadores portuarios en Francia y los mineros en Bélgica, etc.

2.- Seguros voluntarios contra el desempleo, consisten generalmente en cajas sindicales, pero como se establecen conforme a la legislación que autoriza su creación reciben el apoyo de subsidios estatales. Ejemplos de este tipo se encuentran en Dinamarca, Finlandia y Suecia.

Conviene aclarar que si bien estos seguros deben evidentemente distinguirse de los regímenes oficiales obligatorios, el término voluntario "sólo vale para el sistema en sí", y no para la libertad de opción del trabajador, - ya que el reglamento del sindicato prevé la afiliación - automática al seguro al ingresar a él y máxime cuando la afiliación sindical es un requisito para obtener el empleo.

Cabe señalar que en algunos países hay regímenes de prestaciones de desempleo creados por contrato colectivo para grupos determinados de trabajadores, que conceden prestaciones en efectivo por encima de las pagadas por el Estado. Esto ocurre en la industria textil de Bélgica y en la industria siderúrgica de Estados Unidos, siendo un sistema que se extiende y adquiere creciente importancia.

3.- Sistema de asistencia social, es un método de subsidios de desempleo financiados por el Estado, pero normalmente su pago puede estar sujeto a la comprobación de la insuficiencia de los medios de vida, como en Australia, Luxemburgo y Nueva Zelandia, o bien pueden pagarse sin necesidad de tal requisito, como en Francia a partir de 1967, durante los tres primeros meses de desempleo.

Este sistema generalmente funciona como prestaciones suplementarias, complementando a otras modalidades. Se recurre a ella para completar los ingresos de las personas cuyas prestaciones por desempleo son insuficientes para sus necesidades.

En otros casos se utiliza para asegurar ingresos a las personas que no están cubiertas por algún mecanismo de desempleo o que no existen prestaciones suplementarias de desempleo previstas por un contrato colectivo o para proteger a los que han estado sin trabajo más tiempo que al que tenían derecho para recibir la prestación.

Cuando se recurre a sistemas de asistencia por desempleo, la cobertura depende de su finalidad; si sólo es un complemento de otro sistema, ambos tendrán casi el mismo alcance, mientras que si la protección se basa fundamental

mente o al menos sustancialmente en una forma de asistencia su alcance podrá ser apreciablemente mayor que el que funciona simultáneamente.

Esta forma de ayuda social sea cual fuere su modalidad de concesión, puede ser la única salvaguardia contra la miseria en muchos países en desarrollo que no han podido establecer hasta ahora sistemas de prestación o subsidios de desempleo.

### 3.6 ALCANCE DE PROTECCION.

La protección de las personas puede efectuarse a base del seguro de desempleo, voluntario u obligatorio, mediante un servicio público o una combinación de estos medios, que garanticen conjunta o separadamente, la concesión de prestaciones por desempleo.

Como norma general, los sistemas de prestaciones de desempleo pretenden llegar a proteger a toda la clase trabajadora, aunque algunos países protegen a ciertas categorías con sistemas separados porque pueden adaptarse mejor a las condiciones especiales de las ocupaciones.

Actualmente se ha incluido en el seguro a todo trabajador manual o no, habitualmente empleado y que perciba un salario o sueldo. Pero se ha establecido que las personas cuyo empleo sea tan irregular o de una duración muy corta que probablemente no les permitirá adquirir el derecho a las prestaciones reservadas a los asalariados, po -

drán ser excluidas del seguro, así como también, las 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 inferior a seis meses y que no se ocupen habitualmente durante el resto del año en otro empleo; trabajadores jóvenes que aún no hayan alcanzado una edad determinada, trabajadores que excedan de una edad determinada y que disfruten de una pensión de retiro o vejez; personas que sólo estén ocupadas ocasionalmente y miembros de la familia del empleador.

En estos últimos años ha habido una tendencia general a extender el campo de aplicación de las medidas de protección contra el desempleo. La mejor forma de ilustrar los hechos es exponer los principales grupos de personas que probablemente queden excluidas de los sistemas de prestaciones de desempleo:

#### 1.- Empleados públicos y grupos muy bien pagados.

La razón de excluir a estas dos categorías de un seguro obligatorio es porque la primera disfruta normalmente de una gran estabilidad y seguridad en su trabajo, y la segunda está en condiciones de hacer frente a la eventualidad de desempleo sin necesidad de ayuda.

La justicia social requiere que el riesgo sea asumido por toda la colectividad, sin ninguna excepción para aquellos con posibilidades de evitar el riesgo o de autofinanciarse durante el mismo, ya que su exclusión del régimen tiende a debilitar la solidaridad efectiva de la población trabajadora. Dicho límite se está suprimiendo en nombre de la solidaridad social, en Canadá por ejemplo, - se han hecho reformas, extendiéndose la protección a todos los obreros y trabajadores, es decir, aboliendo la exclusión de que eran objeto los funcionarios del estado y el cuerpo docente, y suprimiendo los topes de las ganancias aplicables a los empleados para poder acogerse al seguro.

## 2.- Trabajadores Agrícolas.

El problema en este caso, consiste esencialmente en el trámite y control de las peticiones en las zonas donde los empleos agrícolas no están extensamente organizados - por grandes empresas con una mano de obra constante e importante. En tales circunstancias podría ser difícil, si no imposible, comprobar el desempleo, al menos en las zonas distantes o en aquellas donde el trabajo es de carácter familiar.

Otras dificultades son las inherentes al sistema de remuneración, que puede comprender pagos en especie, o bien estar basado en un sistema de aparcería, con las siguientes incertidumbres para clasificar a los asegurados como asalariados o como trabajadores independientes,-

pero a pesar de esto, hay varios sistemas que protegen a los trabajadores agrícolas, bien incluyéndolos en los regímenes generales, como en Francia y en el Reino Unido o como en Italia, previendo sistemas especiales adaptados a las circunstancias nacionales.

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

Igual que en el sector agrícola el problema es de trámite y control. Algunos sistemas se basan en que el trabajador de temporada sabe que no tendrá trabajo en una época y por consiguiente, no se puede atribuir la pérdida de ingresos a un desempleo imprevisto. También en este caso sigue en pie la tendencia a la extensión. En Nueva Zelandia, por ejemplo, se han suprimido las restricciones relativas a los trabajadores de temporada; en Austria se ha hecho extensiva la protección a los trabajadores domésticos; y en los países Bajos, a los que trabajan un mínimo de tres días por semana para el mismo empleador.

### 4.- Los recién llegados al mercado de trabajo.

Se trata principalmente de los jóvenes que, una vez que han terminado sus estudios, buscan trabajo y no pueden evidentemente invocar un período anterior de empleo que los califique para el seguro. En Canadá por ejemplo,

se ha reducido el periodo previo de empleo exigido, pero no basta puesto que esos jóvenes, nunca han trabajado. - Persisten las mismas dificultades para los inmigrantes y las mujeres casadas o viudas que desean reanudar un empleo reenumerado.

En Francia, adquieren el derecho a la prestación al cabo de seis meses de haber registrado su petición de empleo, así como también se ha adoptado un sistema que permite a los jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y 25 años, que han dejado la escuela, contratarse en empresas que no tienen vacantes para ellos, donde seguirán su formación profesional con un sueldo mínimo, del que 30 por ciento es costado por el Gobierno.

Generalmente los trabajadores independientes son excluidos de este régimen, debido a que trabajan por su cuenta se les atribuye, que al quedarse sin empleo pudo haber sido en forma voluntaria sin considerar que lo hubiera causado una baja en la demanda del producto o servicio que produce.

Por lo tanto, los factores que se consideran para decidir que personas deben ser protegidas contra el desempleo son financieros y administrativos.

#### IV CONSIDERACIONES PARA LA INTRODUCCION DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO.

##### 4.1 REQUISITOS.

##### 4.1.1 CONSIDERACIONES EN QUE SE FUNDA LA CONCESION DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO.

El desempleo tiene repercusiones negativas en todas las áreas de la vida social y económica, desde el punto de vista social la ocupación insuficiente es una de las causas directas de los bajos niveles de vida de la población, situación que quebranta las bases de la estabilidad política y del mínimo consenso social necesarios para la continuidad del proceso de desarrollo.

En México ha existido un gran descuido en el aprovechamiento y desarrollo de sus recursos humanos, considerado como el potencial más importante de que el país dispone para su supervivencia y continuidad, y que está integrado por la población en su conjunto. Esto afecta a los que teniendo edad para trabajar no lo hacen, a la par que están presentes en las malas condiciones de salud, nutrición, educación, etc.; provoca grandes rezagos sociales en la población adulta y limita a niños y jóvenes de las clases populares en la satisfacción de sus necesidades y proyección hacia el futuro en condiciones satisfactorias de desarrollo físico y psíquico de instrucción y formación para el trabajo.

Es por ello que cualquier intento para superar dichas tendencias implica una política social enfocada al desa -

desarrollo del potencial humano, que logre orientar hacia dicho objetivo, en lo concerniente a empleos y salarios, - así como lo relativo a educación, adiestramiento y capacitación, salud pública y seguridad social, protección a la familia y a la infancia, prestación de servicios colectivos y mejoramiento de las condiciones ambientales, y de - de vida de la población mayoritaria.

Las carencias que en seguridad social padece México se tornan más intensas con la ausencia de prestaciones - que cubran el riesgo del desempleo lo cual retrasa la conquista de mejores niveles de vida para las mayorías trabajadoras.

Éste fenómeno repercute profundamente en la estructura socio económica y política del país, dando origen a - desniveles en cuanto a educación, salud y bienestar en general. La presencia de estos desajustes en lo que caracteriza a una nación como atrasada con toda la problemática inherente a esta realidad, esto se podría resolver - logrando una igualdad de oportunidades para todos los individuos de modo que cada uno tuviera derecho de una auténtica realización personal por medio de su esfuerzo y - capacidad, o sea el derecho al trabajo, aspiración que ya ha sido integrada al sistema de derechos sociales del artículo 123 de nuestra Constitución. Por ello, si el propósito del Estado es instrumentar una política de pleno - empleo, consideramos que la implantación del seguro de - desempleo puede ser un factor importante, en la realización de este objetivo.

Las prestaciones de desempleo sirven para proporcionar medios de vida durante la desocupación, por la razón-

de que una persona privada de los ingresos que le daba su empleo, por causas ajenas a su voluntad, tiene derecho a esperar un apoyo que le permita al menos, atender sus necesidades vitales mientras sigue disponible para trabajar.

Hasta la fecha en México se considera el desempleo como un problema individual para el trabajador. Muchos patrones lo estiman necesario hasta cierto límite para mantener los sueldos y los salarios bajos. Sin embargo, el Estado ha reconocido que es un problema de sobrevivencia humana y de amenaza e inseguridad para las empresas y los sindicatos.

Por ello, el gobierno ha dado los primeros pasos para enfrentar la problemática del desempleo ya que tiene la responsabilidad social de abatir el problema desde un aspecto general y de observar que no alcance niveles elevados.

A partir de 1970 se tomaron medidas orientadas hacia la necesidad de formular objetivos de empleo como parte de revisión y orientación del modelo de crecimiento de México. Así es como surge el Grupo de Estudios de Problemas del Empleo, creado con la finalidad de analizar el problema ocupacional en México y formular recomendaciones para implantar una política al respecto. También se crean diversos organismos como la Dirección del Servicio Público del Empleo y la Dirección de Formación Profesional, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Otras medidas se dan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde en 1976 se asigna a la-

Secretaría de Programación y Presupuesto, la función de elaborar planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, con la participación de los grupos sociales interesados; fortaleciéndose la intervención de la Secretaría del Trabajo en el estudio y planeación de los problemas ocupacionales y de los servicios de colocación, pues a pesar de estar previstos con anterioridad por la ley, hasta entonces se empieza a ejercer.

En 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto crea los Grupos Interinstitucionales de Programación Sectorial (GIPS), para los diversos sectores de la actividad económica, estableciendo a su vez el Grupo Intersectorial para la Programación del Empleo permitiendo el diseño, aplicación y evaluación de políticas tomando el empleo como criterio más importante.

En 1979 la Comisión Consultiva del Empleo elabora el Proyecto de Programa Nacional de Empleo 1980- 1982, mediante este programa el Estado se propone organizar y orientar las acciones emprendidas en todos los campos económicos y sociales.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social coordina también el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento con los siguientes objetivos:

- 1.- Estudiar y promover la generación de empleos;
- 2.- Promover y supervisar la colocación de los trabajadores.

- 3.- Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores y;
- 4.- Registrar las constancias de habilidades laborales.

Dicho servicio está a cargo de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. (UCECA).

#### 4.1.2 CONTINGENCIA CUBIERTA.

La prestación de desempleo debería pagarse cuando la pérdida de la ganancia se deba al desempleo involuntario 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 (reducción de la jornada o de la semana de trabajo).

Varios países en desarrollo se han dado cuenta de que es necesario garantizar medios de vida a las personas desempleadas que han quedado involuntariamente sin empleo al término de un período de empleo regular. Se han dirigido a la O.I.T. solicitando cooperación técnica para examinar la viabilidad de un régimen de prestaciones de desempleo o para planificar su introducción.

#### 4.1.3 PERSONAS PROTEGIDAS.

Se ha visto que el número de habitantes amparados por

los sistemas de la seguridad social es limitado a pesar de que su finalidad es brindar protección a la población entera. Actualmente son los estratos medios, sobre todo los urbanos los principales beneficiarios de la Seguridad Social, porque ellos son los que han logrado incorporarse a empleos que les garanticen un grado razonable de continuidad, así como ingresos que les permitan alcanzar un nivel de vida aceptable. Por otra parte este tipo de empleo, obviamente, representa el requisito previo para el funcionamiento de cualquier sistema de seguridad social que se base en contribuciones.

Poderios sugerir que el campo de aplicación del seguro de desempleo, debe sujetarse a trabajadores con relaciones contractuales en cualquiera de sus formas y que sean sujetos de seguro. De esta manera, el inicio del seguro, por ahora, debe proteger a los asalariados urbanos ordinarios del sector público y privado, que habitualmente estén empleados bajo un contrato de trabajo, que perciban un sueldo o salario cuyo monto sea igual o superior al salario mínimo legal y hasta la edad en que tengan derecho a cobrar una pensión de retiro prevista por la ley.

Por ahora, pueden ser excluidos los que realizan trabajos de volúmen insignificante, los trabajadores agrícolas, los empleados domésticos, los trabajadores eventuales o temporeros cuyo empleo es irregular o de duración muy corta, los que trabajan en familia, los agentes que trabajan a comisión, los trabajadores independientes, los trabajadores de menos de 18 años, los de más de 60 años de edad, los que no tienen un trabajo fijo, los no aptos para ejer-

cer un empleo regular o los trabajadores cuyo desempleo - no se puede comprobar.

La cobertura de este tipo de trabajadores plantea - una serie de problemas administrativos y la comprobación de la desocupación resulta compleja. Es por esta razón, - que cumplir totalmente el principio de universalidad es - muchas veces difícil. Por lo que se propone que para esta categoría de trabajadores, se amparen por medio de disposiciones adecuadas que se adapten mejor a las condiciones especiales de las ocupaciones en cuestión.

Sin embargo, sería altamente riesgoso excluir del seguro de desempleo a los trabajadores eventuales, ya que - la tradición nos ha enseñado que el empleador, a fin de - evitar, en su beneficio, las tasas impositivas del Seguro Social, derivaría a sus trabajadores del ordinario urbano al eventual. Por lo anterior, se sugiere que se planteen mecanismos que resuelvan el problema, ya que de no hacerlo, su operación se estimaría por los empleadores como un enriquecimiento ilegítimo de la aseguradora, ya que nunca otorgaría prestaciones propias del seguro.

Analizando el problema desde el punto de vista financiero, debemos entender que para la solvencia de un seguro de desempleo, es necesario que concurra la totalidad - de los sujetos de seguro del país, ya que ésto equilibra a los campos de financiamiento entre los trabajadores con alta movilidad (bajos sueldos por falta de calificación), y los de gran adhesión al trabajo (trabajadores calificados con altos sueldos), respetando al mismo tiempo el -

principio de solidaridad. En tanto que proteger a toda la población económicamente activa implica afrontar al - altos índices de desempleo en los jóvenes que entran al - mercado de trabajo por primera vez, por lo que es conveniente otorgar inicialmente la prestación a grupos de - una edad y antigüedad de cotizaciones determinada, en ba se a sus necesidades familiares y no individuales. De - esta forma sería más factible su financiamiento, siendo - que la cantidad de casos disminuiría y se estaría en po sibilidades de prever el destino final del subsidio.

#### 4.1.4 CONDICIONES QUE DAN DERECHO A LA PRESTACION.

La cuestión central, en lo que respecta a las condi ciones para recibir la prestación de desempleo, es que - esta contingencia difiere de las demás porque el solici tante no está incapacitado para trabajar como sucede en los casos de enfermedad, lesiones o vejez.

El sistema de prestaciones por desempleo, para con servar su integridad y tal vez incluso su existencia im ponen una serie de condiciones, que representan a su vez, un control suficiente, las dos más importantes serían:

##### 1.- La causa del desempleo.

El punto de partida es evidentemente, que el desem pleo que origina la petición de la prestación sea invo luntario. Esta condición esencial, no debería exigirse

rigurosamente, sino tratar de admitir también el cese voluntario del trabajo por una causa justificada, y es justo decir que las autoridades pertinentes den muestra de una creciente flexibilidad. El ideal sería que se admitieran tanto los motivos personales como las razones relacionadas con el propio trabajo, por ejemplo, que se abandone el trabajo para la formación o readaptación profesional o, para desplazarse y reinstalarse en otra localidad donde pretende trabajar, etc.

## 2.- Pertenencia a las fuerzas de trabajo.

Esta condición se debe de aplicar según dos tipos de consideraciones:

### a) Situación anterior a la petición de la prestación.

Es el historial del trabajador sobre sus empleos anteriores donde se muestra si el solicitante vive normalmente de un trabajo remunerado, además de comprobar un período de calificación\* de razonable duración, inmediatamente anterior a la petición, presentándose en una constancia las cotizaciones pagadas, tanto en tiempo como en dinero.

### b) Situación durante el período de la prestación.

Se debe exigir que las personas que reciben las prestaciones por desempleo estén disponibles para el trabajo,

\*Debe de considerarse como el tiempo en que el asegurado-sujeto al régimen, ha aportado cuotas a fin de tener derecho a las prestaciones:

se insista que la persona verdaderamente busque un trabajo, así como demostrar que lo hace. La disponibilidad para el trabajo lleva implícita la inscripción como solicitante de empleo en una oficina de colocación, que se encargará de ubicar al trabajador en un empleo conveniente - cuyo rechazo se sancionará con la interrupción de la prestación.

Un servicio de colocación es sin duda un medio para lograr el éxito en un sistema de prestaciones de desempleo, teniendo en cuenta que éste también es un componente vital de las medidas que se toman en el país para luchar contra el desempleo. Es necesario que un servicio de colocación competente y comprensivo no atosigue a los solicitantes y se esfuerce en encontrarles un trabajo adecuado. Dicho de otro modo, la oferta de trabajo debe ser razonable, en el sentido de que tenga en cuenta las calificaciones, conocimientos, experiencia, formación profesional y ocupación normal de las personas desempleadas. Este sistema debe abstenerse de rehusar la prestación cuando un solicitante se niegue a aceptar un puesto de trabajo que haya quedado vacante como consecuencia de un conflicto laboral.

Por lo tanto, para tener derecho a la prestación, el solicitante debe estar apto para el trabajo y disponible para el mismo; estar inscrito en una oficina pública de colocación, (servicio Nacional del Empleo) o en una oficina aprobada por la autoridad competente; frecuentar dichas oficinas y conformarse a todas las demás condiciones que

pueda prescribir la legislación, con el fin de determinar si reúne las condiciones requeridas para la consecución de las prestaciones por desempleo.

El derecho a la prestación también podrá estar sujeto a la comprobación del estado de necesidad del solicitante en las condiciones que fije la legislación.

#### 4.1.5 PRESENTACION DE LA SOLICITUD.

Para que una persona pueda recibir la prestación por desempleo, es necesario que cumpla entre otros requisitos, el de presentar una solicitud en la institución correspondiente después de haber notificado su situación de desempleado al Servicio Nacional del Empleo e inscribirse como solicitantes de trabajo.

La secuencia entre la solicitud de inscripción al servicio del empleo y la solicitud para el pago del seguro de desempleo es necesaria, ya que una de las condiciones que se establecen para tener derecho a la prestación de dicho seguro es que el asegurado tenga voluntad, aptitud y disponibilidad para el trabajo, hechos que sólo puede calificar el servicio de empleo.

Para solicitar prestaciones de desempleo, el trabajador debe inscribirse personalmente en la Institución aseguradora, encargada de seguir el trámite desde la presentación hasta la verificación del derecho a la prestación y su consecución. La solicitud deberá contener los datos necesarios para comprobar que el trabajador tiene dere -

cho a solicitar la prestación, si ha cumplido con los requisitos establecidos.

La institución podrá exigir al solicitante cualquier documento que considere necesario para su identificación.

Corresponderá después comprobar si el solicitante ha cumplido con el período de espera y de calificación reglamentario y, calcular el monto de la prestación. La Institución aseguradora deberá comprobar los períodos de cotización y los salarios imponibles, en consecuencia, no debe exigirse al asegurado que indique esos datos u otros similares en su solicitud.

#### 4.1.6 PERIODO DE ESPERA.

Se considera que al cesar en sus labores un trabajador, recibe su último pago que será suficiente para que pueda vivir durante un tiempo corto, y que al no tener recursos suficientes se verá precisado de inmediato a buscar una sustitución urgente del salario perdido.

Para no propiciar tiempos de holganza pagados por el seguro, a partir del momento en que se presenta el desempleo en un trabajador que reúna los requisitos para la prestación, es necesario que transcurra un período de espera evitando así el pago del seguro a los trabajadores que por sí mismos no busquen una actividad remunerada.

Los períodos de espera en las prestaciones por desempleo suelen ser más prolongados que para las de enfermedad, por el hecho de que la tramitación de una solicitud-

de prestación de desempleo es más complicada y por tanto, - más costosa; por consiguiente, si se encuentra un empleo - para el solicitante dentro de los primeros días de su presentación a la oficina del empleo, la tramitación del expediente resulta innecesaria.

Por otro lado si el período de espera es largo puede - quitar ánimos al solicitante para aceptar una colocación - transitoria, a cuyo término deberá cumplir nuevamente este período. Por eso, en la mayoría de los regímenes que fijan dicho período hasta en siete días no se exige de nuevo su cumplimiento si el trabajador se vuelve a quedar sin empleo dentro de los meses siguientes, o incluso dentro del plazo de un año. El Convenio sobre la seguridad social - permite fijar un período de espera de siete días, dispone que se contarán como parte del mismo caso de desempleo los días anteriores y posteriores a un empleo temporal.

Sin embargo, aunque se tiende por lo general a la reducción del período, éste puede ser de utilidad bajo dos - aspectos:

a) Elimina el trabajo y el gasto que exigen el establecimiento del derecho a recibir la prestación y su pago - cuando el desempleo es de corta duración.

b) Da al servicio de empleo oportunidad de encontrar - al peticionario otro trabajo durante los primeros días de su desempleo, acortando así la interrupción del empleo.

El tiempo que dure el período de espera debe ser utilizado por la institución para realizar los trámites adminis

trativos correspondientes y las investigaciones sobre la veracidad de los datos contenidos en la solicitud sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos y causas del desempleo, así como para ponerse en contacto con el servicio de empleo, para saber si se le ha proporcionado una colocación al trabajador. Esto significa que sólo se recurriría al seguro en un caso excepcional y no como regla, cuando el trabajador puede encontrar otro empleo durante un cierto tiempo.

En las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) dice que "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" (Recomendación No. 67, O.I.T.).

## 4.2 PRESTACIONES.

### 4.2.1 DURACION DE LAS PRESTACIONES.

El período de duración es probablemente una de las características más importantes relativas a la prestación por desempleo, por las circunstancias económicas actuales, ya que el desempleo de larga duración se difunde cuando aumentan los niveles de desempleo.

Resulta sumamente difícil predecir durante cuánto tiempo habrá de pagarse las prestaciones por desempleo, -

ya que éste no se caracteriza por presentar una regularidad estadística que permita prever con cierta aproximación cuál será su importancia en los años futuros.

Es importante establecer límites precisos de duración de las prestaciones, pero se plantea el problema de cómo determinar esos límites. Este problema no se presenta en los sistemas de asistencia al desempleo, como los de Austria y Nueva Zelanda, que pagan un subsidio sin límite de tiempo, pero sólo por debajo de ciertos ingresos.

Reconociendo las actuales condiciones económicas, la duración de las prestaciones puede prorrogarse cuando se trata de personas con problemas especiales para encontrar trabajo, cuando prevalece un alto nivel de desempleo o cuando el desempleo sea de larga duración puede ser sustituida por pensiones anticipadas de jubilación, si se trata de personas a quienes les falta menos de cinco años para alcanzar la edad de pensión.

Se comprende que las prestaciones sean de mayor duración para hacer frente al desempleo duradero, que lógicamente se produce cuando hay recesión o períodos de desempleo estructural, o para ayudar a las personas de edad avanzada, ya que los trabajadores de más edad que no tienen empleo suelen tropezar con mayor dificultad para encontrar trabajo en una situación de fuerte desempleo.

Puede también justificarse que la duración varía en función al historial de empleo del trabajador, en cuyo caso va implícita la idea de que cuanto más largo sea el pe

ríodo de afiliación al régimen, más prolongada debe ser la duración de la prestación, es decir, que la duración de las prestaciones va a depender del período de cotización, de las prestaciones recibidas anteriormente y del tiempo empleado antes de producirse el desempleo. Pero esto puede significar en muchos casos, que los períodos de mayor duración se reservan al trabajador que disfruta de un empleo constante y seguro, quien tendrá menos probabilidad de necesitar la prestación.

La continuidad del pago va a depender de que el solicitante siga llenando los requisitos (depositar una solicitud de prestación con determinada frecuencia durante el desempleo, ser desempleado involuntario, estar apto y disponible para trabajar y continuar inscrito como solicitante de trabajo).

El período de duración de la prestación debería prolongarse tanto como lo permita la solvencia del sistema, así como hacer todo lo posible para que los subsidios se paguen durante todo el tiempo que los solicitantes lo necesiten.

La prestación se seguirá pagando hasta que se le ofrezca al asegurado un empleo conveniente, es decir:

a) Un empleo en el trabajo habitual del asegurado, en un lugar que no entrañe un cambio de residencia, retribuido con las tasas vigentes de salarios.

b) Un empleo aceptable para el asegurado.

c) Podrá considerarse como conveniente un empleo que entrañe un cambio de profesión si puede ser ofrecido razonablemente al asegurado, habida cuenta de sus fuerzas, aptitudes, experiencia previa y de las facilidades de formación a su alcance.

d) Se considera idóneo aunque provoque un cambio de residencia si existe posibilidades de alojamiento adecuado en el nuevo lugar de residencia.

e) Podrá estimarse adecuado un empleo en condiciones menos favorables que las que el asegurado obtuvo generalmente en su región y profesión habitual, si las condiciones ofrecidas corresponden a las normas comunmente observadas en el empleo y región en que se ofrece el trabajo.

#### Interrupción o suspensión de las prestaciones.

La privación del derecho puede ser aplicada en tres formas: la postergación de las prestaciones durante un período determinado; el aplazamiento de la prestación - más una reducción de éste y la pérdida total del derecho a la prestación.

Las prestaciones se podrán suspender o anular en los siguientes casos:

a) Cuando haya perdido el empleo por su propia culpa o lo haya abandonado voluntariamente sin motivo justificado.

b) Se niegue a aceptar un trabajo adecuado o esté desempleado a raíz de un conflicto laboral.

c) Si presenta una declaración o solicitud falsa con el objeto de que se le otorgue la prestación.

d) Que el asegurado, en disfrute de las prestaciones de desempleo, ingrese nuevamente al trabajo.

e) Que en el tiempo de conservación de derecho, sea sujeto de otra rama de la seguridad social que le otorgue prestaciones en dinero (subsidio por enfermedad y maternidad, cesantía en edad avanzada, etc.)

f) Que no concurra en los tiempos indicados por la oficina de servicios públicos de empleo a verificar si hay alguna disponibilidad para ser empleado, o que se le pruebe que no ha aprovechado deliberadamente o por negligencia una ocasión para obtener un empleo conveniente, aunque puede rehusar de él cuando se encuentre la vacante en virtud de una suspensión del trabajo causada por un conflicto del trabajo.

g) Cuando no ha solicitado y comprobado en un tiempo determinado el derecho a la prestación por desempleo.

h) Cuando el interesado no utilice los servicios médicos a fin de verificar si es apto para trabajar, o los servicios de readaptación puestos a su disposición.

i) Puede ser privado del derecho durante el tiempo que

resida en el extranjero. Para ello se propone establecer un régimen especial para los trabajadores fronterizos que trabajan en un país y residen en otro.

#### 4.2.2 CUANTIA DE LAS PRESTACIONES.

La experiencia mundial indica que el subsidio debe tener un valor mínimo para que el asegurado en desempleo pueda solventar su situación primaria (alimentación, renta, etc.) dentro de los costos normales de una región.

Los factores que influyen en la estructura real de la cuantía de las prestaciones concedidas son: la duración de la prestación, el número de días de espera, las modalidades de concesión de subsidios familiares que pueden otorgarse durante el período de la prestación, los topes que se imponen a los ingresos al calcular las cotizaciones provocando la disminución de los recursos financieros del sistema, así como, el impuesto sobre la renta: la prestación de desempleo estará exenta de impuestos, en cambio, en los Países Bajos, se sigue cotizando a la seguridad social cuando se está desempleado.

Podría aducirse que la cuantía de la prestación de desempleo es especialmente importante, porque aunque debe garantizar de modo razonable cierta estabilidad de los medios de vida, tampoco debe acercarse o ser igual a la capacidad normal de ganancia del beneficiario, por razones obvias, ya que el beneficiario no gastará en ir al trabajo, no estará sujeto a pagar las cotizaciones de la seguridad social, podrá adquirir el derecho a disfrutar de -

prestaciones como la asistencia médica, comidas escolares-gratuitas, o vivienda subvencionada, suplementos por personas a cargo, etc. Por lo que se considera necesario establecer un mínimo de prestaciones para todos los desempleados y asignaciones familiares en caso de cargas familiares, procurando que el límite superior siga siendo notablemente inferior al salario, ya que si fuera más elevado, el beneficio propiciaría la falta de interés por el trabajo en - que sólo se recibe un salario (sujeto a impuestos) sobre - todo si ese salario es bajo, quedando apresado por las ven-tajas sociales. Y por el contrario, si una prestación de desempleo fuere demasiado baja podría obligar al trabaja-dor a aceptar un puesto donde no aproveche totalmente sus capacidades y calificaciones.

Se considera que para el cálculo del porcentaje de - disfrute, se tomará como base la cantidad de dinero que - perciba el asegurado, después de deducir los impuestos nor-males a que es sujeto. Las prestaciones por desempleo se fijarán proporcionalmente a la remuneración percibida ante-riormente.

El Convenio sobre la seguridad social (Norma Mínima), 1952, estipula que el total de las prestaciones debe ser - igual al 45% de los ingresos anteriores del interesado por lo menos, comprendidas las asignaciones familiares, o a - una proporción similar del salario de un trabajador no ca-lificado, cuando las prestaciones sean uniformes para todas las personas con determinadas obligaciones familiares. Co-mo ya se observó, esta norma es decididamente baja.

Así mismo, los trabajadores cuya remuneración es menor, el monto de la prestación puede exceder del 50% del salario a tiempo completo pero este porcentaje podría disminuir hasta el 35% del salario básico para la categoría de salarios más elevados.

Cuando el pago es demorado a causa de litigio o apelación, se abona en una suma global la cantidad debida en la fecha en que la cuestión queda resuelta.

El organismo que administra el régimen de seguro de desempleo, es quien otorgará las prestaciones enviando un cheque o aviso de cobro por correo al domicilio del solicitante.

#### 4.2.3 CONSERVACION DEL NIVEL DE GANANCIAS EN CASO DE CAMBIO DE EMPLEO.

Sería oportuno mencionar aquí un hecho importante relacionado con la estabilidad de las ganancias en caso de cambio de empleo. Se ha reconocido en los últimos años la necesidad de pensar en la posibilidad de aceptar salarios más bajos cuando se encuentra trabajo, por lo menos en las situaciones de fuerte desempleo o de cambio estructural.

Pueden adoptarse varios métodos que comprendan la introducción de algún tipo de prestación compensatoria, ya sea que se imponga como una obligación al nuevo empleador o pagos por parte del Estado, por ejemplo, creando un fon-

do para éste fin y para la promoción del empleo. La cuantía de la compensación, así como el período durante el cual pueden pagarse tales prestaciones compensatorias serán variables.

La prestación compensatoria se aplica cuando un trabajador cambia de una empresa a otra ganando menos, ésta se paga durante un período determinado con arreglo al promedio de sus ganancias anteriores, seguida de aumentos de salario a fin de facilitar el ajuste a la remuneración normal. La compensación puede prorrogarse si el trabajador está recibiendo una formación profesional para mejorar su calificación.

La Comunidad Europea Económica contribuye a financiar las medidas de reajuste social destinadas a los trabajadores cuyos empleos, en los Estados Miembros, han sufrido las repercusiones de los cambios del mercado. Estas medidas comprenden la ayuda para poder garantizar el salario a los trabajadores desocupados que acepten trabajos de baja remuneración, consistiendo tales garantías de un 90 a 100 % del salario que percibían antes del despido.

Por lo tanto, se admite la necesidad de contribuir a la conservación de las ganancias durante un período de ajuste por cambio de empleo. Esto ilustra la importante tendencia a reconocer y resolver uno de los problemas claves asociados a la seguridad de los medios de vida en las condiciones actuales.

#### 4.2.4 AJUSTE DE LAS PRESTACIONES.

Las prestaciones de desempleo pueden ser objeto de ajuste cuando se obtienen ingresos por otros orígenes, principalmente por:

##### 1.- Ingresos durante el Período de Desempleo.

Son los ingresos que sólo se obtienen trabajando a tiempo parcial o con un tipo de trabajo auxiliar, ya que de lo contrario no podría considerarse como desempleado.

Puede aceptarse que esas ganancias no anulen el derecho a la prestación si se ajustan a lo siguiente:

a).- Los ingresos no pueden pasar de cierta cantidad básica, y si la pasan no se concede la prestación.

b).- Se reduce la cuantía de la prestación de tal modo, que se mantenga el incentivo para el trabajo, podría por ejemplo, consistir en una unidad monetaria por cada dos ganadas.

Estas dos posibilidades podrían combinarse de tal forma que permitan percibir una prestación adecuada junto con los ingresos de un trabajo a tiempo parcial o con un trabajo secundario, ya que en caso contrario, podría dar lugar a que la persona desempleada trabaje la jornada completa en una tarea que no se adapte a sus diversas calificaciones.

## 2.- Percepción simultánea de otras Prestaciones.

Se debe de impedir la percepción simultánea de otras Prestaciones de la seguridad social, por contingencias de la pérdida de ganancias por más de un sólo concepto, por ejemplo, pagando una pensión de vejez además de la prestación de desempleo. La principal excepción (expuesta en términos generales, ya que los detalles pueden ser complejos y muy diversos) puede ser el caso de una pensión de seguridad social de larga duración por incapacidad debida a invalidez o de origen profesional, considerada más bien como una indemnización por pérdida de facultades que como una garantía de ingresos. Sin embargo, puede aceptarse que el trabajador desempleado y las personas a su cargo disfruten de la asistencia médica de la seguridad social y que a fin de remediar la incapacidad del trabajador durante el período de desempleo, debe existir la posibilidad de una fácil transición al subsidio de enfermedad, si la prestación de desempleo deja de ser pagadera en tal situación.

Es interesante señalar que en Canadá se dispone que se pague la prestación de desempleo a los trabajadores enfermos o lesionados así como, a las mujeres que están disfrutando el permiso de maternidad.

### 4.2.5 DESEMPLEO PARCIAL.

El concepto de protección contra el desempleo ha cambiado mucho en estos últimos años, ya que ha tenido que

afrontar no sólo problemas provocados por el rápido cambio estructural, sino también los ligados al uso difundido de la jornada reducida de trabajo, es decir, en una jornada - de trabajo más corta en menos días a la semana, o en sus - interrupciones temporales. Estos tipos de trabajo intermi- tente representan una forma de repartición del mismo, que evita el desempleo y mantienen la relación de trabajo, per- mitiendo a la empresa conservar una mano de obra califica- da y experimentada.

Evitar el desempleo al precio de una reducción de las tareas y de menores ganancias, exige medidas de compensa- ción a los trabajadores afectados, sobre todo porque la si- tuación se está generalizando, dadas las actuales circuns- tancias económicas mundiales.

Las medidas son complicadas y con una considerable va- riedad de detalles, pero pueden mencionarse dos formas:

#### 1.- Los Contratos Colectivos.

Estos pueden establecerse entre los trabajadores y la empresa en que trabajan o grupos de empresas que pueden - abarcar una industria completa, o entre confederaciones - sindicales y empleadores a fin de proteger si no a todos, - a una buena parte de los trabajadores con contrato de em- pleo. Tales acuerdos pueden revestir la forma de pago de un salario mínimo garantizado, o de una compensación de - las horas o días durante los cuales no se pudo trabajar - normalmente, tomándose como base para el monto de la com- pensación un porcentaje del salario perdido.

## 2.- Las medidas de orden legal.

Estas disposiciones pueden prever prestaciones pagaderas por un sistema especial obligatorio de seguros o un fondo de compensación, financiado por los empleadores, o por los empleadores y trabajadores, con un subsidio del Estado o sin él. Estas medidas pueden llevar implícitas ciertas condiciones: estar en contacto con el servicio de empleo con el fin de que éste pueda seguir la situación y estar dispuesto a proporcionar trabajos de jornada completa en el caso de que se prolongara el desempleo parcial; duración limitada de las prestaciones compensatorias; modalidades de evaluación que establezcan una relación entre los salarios normales y la pérdida efectiva de tiempo de trabajo y condiciones relativas al historial del trabajo.

Pueden combinarse estos dos procedimientos de tal modo, que cada tipo de medida complemente al otro. Suecia es un país donde existe éste tipo de plan combinado.

Se pueden abonar también prestaciones por desempleo parcial, cuando un solicitante trabaja menos horas de las que corresponden a su horario completo normal y sus ganancias son inferiores a la prestación semanal que le correspondería por desempleo total. Para estimular a los trabajadores para que acepten un empleo de horario reducido, la prestación por desempleo parcial debe ser más elevada que la diferencia entre el importe de la prestación semanal que le correspondería por desempleo total y las ganancias efectivas del trabajador durante la semana.

#### 4.2.6 INDEMNIZACION POR CESE EN EL TRABAJO O POR REDUCCION EN EL PERSONAL.

Se pueden establecer una serie de medidas de protección en favor de los trabajadores como indemnización por término de la relación de trabajo, así como para garantizar medios de subsistencia si se sigue una situación de desempleo.

Cabe distinguir dos categorías de prestaciones:

a).- Prestaciones que pretenden mantener cierto nivel y continuidad de los ingresos del trabajador mientras dure la situación de desempleo.

b).- Prestaciones originadas por despido o término de la relación laboral, que intentan contribuir a la estabilidad en el empleo, compensar por los años de servicios, reparar el daño causado por un despido sin justa causa, etc.

La Ley Federal del Trabajo expone que en caso de rescisión de las relaciones de trabajo imputable al patrón, se indemnizará o reinstalará al trabajador, defendiéndolo así contra actos indebidos de las empresas. Con esto, las disposiciones de nuestra Legislación garantizan la estabilidad contra el despido arbitrario; mientras no exista una causa justificada del despido vinculada a la persona o a la conducta del trabajador (por mala conducta, incapacidad física, mental o inhabilidad, etc.), a las necesidades de funcionamiento de la empresa (por reducción de sus opera -

ciones, cierre por quiebra, reajuste de personal por implantación de nueva maquinaria o procedimientos de trabajo, etc), y a la economía de la misma (debido a la falta de fondos e imposibilidad de obtenerlos para la prosecución normal de los trabajos, la incosteabilidad de la producción, etc).

En consecuencia, la permanencia, persistencia o duración indefinida de las relaciones de trabajo y la exigencia de una causa razonable para la disolución, son modalidades absolutamente necesarias en defensa de la estabilidad de los trabajadores en su empleo.

La O.I.T. en su 47 ava. reunión (Ginebra de 1963) resolvió que "No debería procederse a la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del patrón (despido) a menos que exista una causa justificada relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador o basada en las necesidades del funcionamiento de la empresa", también se dice que "Si el despido es injustificado y el trabajador no es reintegrado a sus ocupaciones pagándole los salarios no percibidos, deberá proporcionar una indemnización adecuada o bien una reparación de otro género", pero "Si el despido es justificado por falta del trabajador no procede indemnización u otras prestaciones". La misma recomendación dice que hay que amparar al trabajador con posterioridad a un cese disponiendo "El trabajador cuya relación de trabajo se hubiera dado por terminada, debería tener asegurada cierta protección de sus ingresos; esta protección podría comprender: un seguro de desempleo, alguna forma de seguridad social u otras prestaciones análogas pagaderas por el empleador". Reconoce que debe otorgarse una indemnización adecuada en caso de despido injustificado y que esta indemniza

ción es totalmente ajena al seguro de desempleo que pueda amparar al trabajador luego de su cese, justificando una antigüedad mínima en el empleo, un mínimo de cotizaciones, etc. Dispuso que no podrá considerarse como beneficio del Seguro del desempleo una indemnización por despido prevista por la legislación. Esto explica la existencia de la indemnización, aún cuando el empleado encuentre una nueva ocupación inmediata al despido.

La cuantía de la indemnización depende de las ganancias anteriores y de la antigüedad de servicios, ya que mientras más años tenga en la empresa, mayor será también su edad y sus dificultades para encontrar un nuevo empleo.

El pago de la indemnización es sufragado por el empleador, ya sea individualmente o con ayuda de un fondo especial, y se constituye su parte por una compensación por la pérdida del trabajo y, en parte por salarios diferidos, que habían permanecido en poder del empleador o del Estado para ser entregados al término de la relación laboral, considerándose como un derecho patrimonial del trabajador que se causa en proporción al tiempo servido y al salario devengado.

En realidad, tal vez ésta sea la única forma de protección contra el desempleo en los países en desarrollo. Entre los inconvenientes de la indemnización, es que se efectúa a través del pago de una cantidad global que puede gastarse rápidamente, en comparación con una prestación constante.

Es necesario que las indemnizaciones por cese en el trabajo como las prestaciones de desempleo no sean cuantiosas, porque suprimen o al menos atenúan el incentivo para buscar inmediatamente otro trabajo.

No debe considerarse al seguro de desempleo, las indemnizaciones u otras prestaciones análogas, como métodos eficaces para resolver el problema del desempleo. La prestación del seguro de desempleo no está concebida para evitar despidos ni constituye una reparación por el daño causado por un despido arbitrario.

En resumen, la indemnización por despido injustificado, por su naturaleza, no tiene razón para desaparecer en caso de organizarse un seguro social de desempleo, por cuanto, si ello ocurriera, implicaría desconocer el derecho a la estabilidad en el empleo, fundamento de la indemnización por despido, para confundirla con el derecho a la subsistencia de un desocupado forzoso que no puede conseguir empleo. El patrón no debe despedir sin causa a un trabajador cuando éste no es incapaz, ni su comportamiento es objetable, ni las necesidades de la empresa lo justifican. Y si lo hace, es de su responsabilidad el pago de la indemnización por despido, sin que derive del seguro de desempleo el pago de los daños causados por su acto socialmente injustificado.

### 4.3 FORMA DE FINANCIAMIENTO.

#### 4.3.1 ORIGEN DE LOS INGRESOS.

Los recursos financieros del seguro de desempleo, al igual que otras ramas de la seguridad social, se obtienen de distintas fuentes:

Contribuciones, intereses por inversión de los fondos de reservas, recargos por omisión de aseguramiento o mora en la entrega de las cotizaciones y legados o donaciones - que puedan nacerse a la Institución.

Por lo que respecta a las contribuciones, éstos son generalmente tripartitas en casi todos los países, cooperando los trabajadores, los empleadores y el Estado, variando las proporciones de los pagos en cada uno.

Una equitativa distribución de las cargas para el seguro social, debe tener en cuenta el estado de la distribución del ingreso y la riqueza, los niveles de vida prevalentes y las posibilidades de traslación de dichos pagos.

Hay que reconocer que la capacidad de un país para cubrir los costos de la seguridad social, depende de la productividad de sus habitantes y que si las prestaciones aumentan en mayor proporción que la producción, su valor se verá reducido tarde o temprano. Por el contrario, si el valor de las prestaciones y el de la producción aumentan a la par, no se plantearán problemas financieros insolubles.

Los pagos del trabajador al seguro, son considerados como un ahorro forzoso, para que más tarde, en condiciones de mayor intensidad de la necesidad, ésta pueda satisfacerse. Para el trabajador constituyen una prueba del derecho que tiene a recibir la prestación e incluso a opinar sobre la administración del régimen, al mismo tiempo que lo toma como una prima de seguro y no como el pago de un impuesto.

Los pagos de las empresas, además de ser una obligación contractual, constituyen una porción del salario que se ahorra, formando parte del costo de mano de obra en la producción. Esta contribución al seguro se considera como un gravamen al empleo, con las implicaciones que todo impuesto guarda relación a su traslación e incidencia, es decir, que no tiene los inconvenientes de un tributo al ingreso personal.

La contribución del Estado a los esquemas del seguro de desempleo, influyen grandemente para que éste se haga obligatorio y aumentar su cobertura.

En algunos países se ha considerado como un método más equitativo para repartir las cargas, que redunde en beneficio nacional, consistente en recurrir a los subsidios del Estado financiados en gran parte con el producto del impuesto de lujo.

#### 4.3.2 DISTRIBUCION DE LOS COSTOS ENTRE LOS DISTINTOS SECTORES DE LA POBLACION.

Los regímenes de seguridad social exigen que los ingresos provenientes de los sectores de la población económicamente activa o de los sectores ampliamente provistos de recursos redunden en beneficio de los individuos afectados por las contingencias cubiertas, ésta transferencia debe realizarse por medio de cotizaciones. Sin embargo, dada la escala de prestaciones y su costo, hay que decidir a que sectores se impondrán y en que proporción. Ya que siempre es difícil recaudar fondos, la decisión debe tomarse a menudo, dando paso a las consideraciones de orden práctico, aunque no hay duda de que una decisión equitativa ofrece mayores ventajas.

Al elegir la solución es necesario prever tanto los efectos que puede producir a largo plazo en la economía nacional como sus repercusiones inmediatas, debe preferirse una solución que ocasione el menor trastorno posible en las costumbres y en los negocios, pero que al mismo tiempo despierte en los beneficiarios una idea precisa del costo del régimen.

En aplicación del principio de solidaridad social, la carga debe repartirse lo más ampliamente posible según la capacidad de cada uno de los sectores para pagar las cotizaciones. En comparación con los trabajadores, los empleadores se encuentran por lo general en mejores condiciones para soportar el costo de las primas adicionales.

Para fijar una contribución o cotización, ya sea que deban pagarla los trabajadores o los empleadores, lo que más cuesta es dar el primer paso pues una vez establecida, los cotizantes encontrarán la forma de adaptarse a ella - de manera que aunque la responsabilidad que fija la ley - en cuanto al pago de la cotización continúe siendo la misma, esto puede tener diversos efectos, siendo el principal, para lo que nos interesa destacar, la repercusión, - que comprende tres fases:

Percusión, que es la caída del pago sobre la persona que tiene la obligación legal de hacerlo.

Traslación, consiste en pasar la carga a otra, u - otras personas.

Incidencia, es la caída de la contribución sobre la persona que realmente resiente el impacto en su economía.

En el sistema mexicano de seguridad social, cuyas - aportaciones son tripartitas, podemos observar el efecto de la traslación cuando el empleador paga la parte que le corresponde de las cuotas, sin embargo; tiene la posibilidad de pasar la carga a otras personas incluyéndola en el costo de la producción y en definitiva, siempre que sus - clientes lo toleren, en el precio de los productos.

En cambio, el trabajador no puede trasladar a nadie las cuotas que le corresponde pagar, aún más, como el trabajador obviamente también es consumidor y por razón de - la incidencia, es éste quien realmente paga las contribu-

ciones en el precio de los bienes que adquiere para satisfacer sus necesidades, resulta que si teórica y legalmente las empresas son contribuyentes de la seguridad social, en realidad quienes pagan los costos de dicha seguridad son - los consumidores, entre los que se hallan los participantes en el régimen y el resto de la población, que de esta manera contribuyen a sufragar el costo de las prestaciones para los asegurados.

El efecto de la intervención del Estado que asume la responsabilidad de subvencionar un régimen de seguridad de cualquier tipo es a veces más difícil de percibir que las consecuencias de las cotizaciones. Así sucede cuando la subvención se paga con una parte del producto de los impuestos. En América Latina el aporte del gobierno es un mito, porque no cumplen con sus obligaciones y en la práctica los sistemas se mantienen con la contribución laboral y la patronal, el Estado adeuda enormes sumas al seguro social, sin embargo, si el aporte estatal tiene como objetivo lograr la universalidad en cuanto a personas protegidas y si se utiliza para financiar los servicios a los habitantes del campo, está justificado. Muchos autores consideran que el aporte debe ser una suma fija incluida en el presupuesto nacional.

#### 4.3.3 FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL CALCULO DE LOS RECURSOS QUE DEMANDA EL FUNCIONAMIENTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

Lo que puede justificar la aceptación del seguro como

un sistema obligatorio y eficaz, de previsión en la lucha -  
contra la inseguridad social, es la organización financiera  
y actuarial en que descansa su funcionamiento, ya que tal -  
organización permite la valuación del riesgo según sus cau-  
sas y sus efectos, haciendo posible el cálculo de los recur-  
sos económicos que se necesitan, así como la distribución -  
racional de los mismos en el tiempo para cubrir de modo re-  
gular las prestaciones previstas a favor del asegurado. Su  
eficacia, pues, está basada en la técnica actuarial y finan-  
ciera que se utilice para garantizar desde el inicio de sus  
operaciones, después y en todo momento de su desarrollo, el  
equilibrio económico y financiero de sus recursos, con res-  
pecto a los fondos que necesite para el otorgamiento de las  
prestaciones por desempleo, incluidos aquellos que requiere  
su organización para la administración, el suministro de -  
esas prestaciones y el funcionamiento de todos los indispen-  
sables servicios conexos (Servicio Nacional de Empleo).

Sin la pretensión de profundizar en un tema que por su  
propia naturaleza y alto grado de especialización correspon-  
de a los actuarios del Seguro Social, a los economistas y a  
los financieros, hemos considerado necesario exponer aunque  
sea en forma general, para los efectos de este trabajo, los  
principales aspectos de la organización que se menciona, en  
lo referente a los factores y elementos que intervienen en  
el cálculo de las prestaciones y gastos generales, y en su-  
caso, a las inversiones que deban efectuarse, todos estos -  
aspectos inciden en una serie de operaciones que es indispen-  
sable captar y registrar en forma adecuada a través de la -  
contabilidad para constituir la fuente básica de informa-  
ción y de control que por sí sola o en combinación con las-

estadísticas relacionadas, permiten al administrador del Seguro de desempleo un mejor desempeño, y en particular a los actuarios, verificar la hipótesis de cálculo, previsiones - sobre ingresos, egresos, formulando conclusiones respecto a la situación de equilibrio que guarda el Seguro en un momento dado, o respecto a la suficiencia de las primas calculadas.

La estimación de los recursos económicos del seguro y la fijación de las primas necesarias para constituirlo, es uno de los aspectos más importantes del estudio de un sistema de seguro de desempleo, que preceden a la implantación - del régimen y la expedición de la Ley respectiva. Esta estimación va ligada con el sistema financiero que se elija, - pero también depende de la tasa de interés del fondo de reserva, pues ambos factores, en congruencia con el plan de - aseguramiento que determina el campo de aplicación del seguro, en cuanto a personas, prestaciones, extensión, y condiciones para su otorgamiento, son los que permiten al actuario aplicar fórmulas de equilibrio entre los recursos, con el que debe contar la Institución para hacer frente a sus - obligaciones y derivar las primas suficientes.

Para el cálculo de la prima del seguro de desempleo, - se requieren numerosas hipótesis sociales y económicas, debemos contar con material estadístico como tablas referentes al desarrollo de los fenómenos que afectan los ingresos y - egresos del seguro social, así como composición de la población en cuanto a edad, sexo, salario, ocupación, localización, etc.; otras relacionados con la duración media ocupa-

cional durante un año, distribución y movimiento de los salarios, y en general todos los datos que permiten prevenir o prever los costos, modificaciones de las tasas, etc., ya que todos estos factores inciden en el equilibrio financiero del seguro.

Si consideramos a la población asegurada como el universo donde van a incidir los beneficios que otorga la seguridad social, el monto de dicha población permitirá conocer el alcance que la Institución tendrá en el curso de su existencia. De la diferencia que se establezca entre la población amparada y la población total del país se determinará el grado de demanda no atendida, dicha diferencia - en la medida que sea mayor planteará al Instituto un problema de carácter permanente debido a que en estas condiciones se creará un grupo de población privilegiada en detrimento de otro mayor que permanece al margen de los beneficios del seguro (población rural).

Dado que la población amparada dependerá del monto de la población asegurada, y ésta a su vez de la población económicamente activa, lo que quiere decir que de la estructura poblacional por edades que se conforme y de su grado de ocupación dependerá la existencia de trabajadores los cuales al generar ingresos estarán en condiciones de ser incorporados al régimen del desempleo.

La institución para otorgar las prestaciones requerirá de los ingresos que le proporcione la población asegurada, el monto de estos ingresos dependerá de los salarios que devenguen los asegurados en el proceso productivo, los cuales a su vez dependerán de la distribución funcional del ingreso.

Además para analizar los salarios que genera la población económicamente activa, es necesario conocer el monto de salarios que se perciban en cada uno de los sectores económicos.

Del comportamiento de estos indicadores podrá determinarse en el futuro cual será la situación que se plantee al instituto, así como las restricciones a que se enfrente para poder satisfacer las necesidades que por su crecimiento natural va a generar y los que se presenten por una política de incorporación que tienda a beneficiar al grueso de la población nacional.

De lo anterior derivan dos problemas: uno referido a cómo hacer posible que el total de la población económicamente activa genere ingresos para el Instituto y otro consistente en conocer si los ingresos previstos serán suficientes para atender a la población asegurada por la Institución.

Para calcular los recursos necesarios para el funcionamiento del seguro de desempleo, deben tomarse en cuenta los siguientes factores:

- Estructura demográfica. Se refiere al tamaño y composición de la población por edad y sexo, y a su distribución geográfica, características que están condicionadas por los niveles de natalidad, mortalidad, y por las migraciones internas y externas. De la pirámide poblacional se desprende, básicamente, la estructura ocupacional y educa-

cional, las cuales definen la probabilidad de introducción al seguro.

- Marco socio-cultural. Se refiere al tipo de estructura del país, que señala los campos y sectores donde se desarrollarán las necesidades de seguridad por desempleo.

- La acción desarrollada en materia de seguridad social en otras ramas, como experiencias de funcionamiento, considerando lo desarrollado en materia de salud y educación, y especialmente la legislación existente en seguridad social.

- Nivel de subsistencia. Se refiere al nivel mínimo vital requerido para el desarrollo del hombre. Dicho nivel cambia según diferentes regiones y estructuras socio-económicas.

- Los aportes acumulados. Se refieren al monto que cada individuo aporta al sistema de seguro. A su vez los aportes estarán en función de los ingresos percibidos, y considerando que dicho nivel de aportes asegurarán el nivel de vida que llevan los individuos que aportan.

- Las diferentes estructuras (ocupacional, educacional) determinan el tipo de necesidad que debe ser cubierta. El costo de la cobertura difiere según el nivel en que se encuentre el sistema educacional y la magnitud y tipo de desempleo, subempleo así como la magnitud del empleo.

Obtenidos los costos de cobertura de las necesidades - del seguro, se puede definir como necesidad monetaria total del sistema de seguro contra desempleo al valor monetario - de los recursos requeridos para satisfacer las necesidades - reales de seguridad.

Dado que para desarrollar un sistema de seguridad so - cial se incurre en ciertos gastos de administración, al va - lor monetario requerido para satisfacer las necesidades del seguro, deben agregarse dichos gastos, constituyendo la su - ma los egresos totales para cubrir óptimamente las presta - ciones por desempleo.

Todos estos elementos, que constituyen factores deter - minantes en el cálculo de los recursos, se conectan con la - contabilidad en el curso de las operaciones, en la medida - en que ésta interviene sumalizando informaciones que junto - con las estadísticas relacionadas permiten verificar los - cálculos o, en su caso, hacer los ajustes necesarios de - acuerdo con lo que la realidad llegue a demostrar.

Cabe considerar que el sistema financiero que se deter - mine para el seguro, es lo que define la forma en que ha - brán de aplicarse los recursos económicos en el tiempo y el grado de acumulación para constituir las reservas. Es de - cir, el sistema financiero es lo que determina el cálculo - anticipado de las obligaciones del seguro en general, la for - ma en que habrán de solventarse los compromisos de la Insti - tución.

#### 4.3.4 FIJACION DE LAS TASAS DE COTIZACION.

Los gastos relativos a las prestaciones de protección contra el desempleo y las tasas de cotización se ven influenciadas por el índice de desempleo, por la proporción de personas cubiertas, así como el importe y la duración de la prestación.

Además de las consideraciones anteriores, deben tomarse en cuenta para la fijación de las cotizaciones, los siguientes puntos:

- Se estima que al fijar la tasa de cotización debe buscarse en principio un nivel de ingresos que permita cubrir los gastos corrientes y la creación de un fondo de reserva, destinado a continuar proporcionando las prestaciones incluso en caso de fluctuaciones del mercado de empleo o de gran desempleo, sin que sea necesario elevar inmediatamente la tasa de las cotizaciones.

Este fondo de reserva deberá invertirse y el interés-obtenido, también debe tomarse en cuenta en la fijación de las cotizaciones.

- Estimación de la evolución demográfica del país mediante adecuadas relaciones de actividad y seguro, que se obtienen por medio de los censos sucesivos o realizando en cuestas especiales para conocer la población activa y proceder a la estimación de la población asegurada.

- Es indispensable efectuar una proyección a largo plazo si se desea tener una idea de la evolución de las cargas y del nivel en que probablemente se estabilizará, es decir, estimar la fecha en que se llegue al estado estacionario o de madurez del régimen.

- Las cotizaciones deben calcularse tomando como base la capacidad de pago. No basta señalar en función de los salarios las cantidades necesarias para cubrir el costo del seguro y la proporción que cada uno de los sectores sociales debe aportar. Es preciso determinar las condiciones en que los asegurados, considerados individualmente, y consecuentemente los patrones y el Estado, deben cubrir dichos aportes. La resolución del problema radica fundamentalmente en la determinación de un sistema que permita fijar para los aportadores, desembolsos equitativos, que estén en posibilidad de soportar.

- Es indispensable tener una visión completa de las prestaciones a conceder y de los servicios que se otorgarán desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

Lo anterior es una cuestión eminentemente económica y financiera de cada país o región. Cuanto más estabilizada sea la situación económica del país, en consecuencia se garantice un nivel elevado de empleo y una estabilidad monetaria, cualquier sistema de financiamiento podrá asegurar el pago de la prestación.

- Por lo que se refiere a los gastos administrativos-

debe mencionarse el hecho de que las cotizaciones deberán incluir el cargo correspondiente por ese concepto y se puede estimar con base en la experiencia acumulada en otras ramas de la seguridad.

No obstante, deben tomarse en cuenta que la cuantía - absoluta o relativa de los gastos de administración, depende del sistema de gestión centralizada o no y de las técnicas administrativas que se apliquen a las operaciones básicas, como son las de afiliación, cobro de cuotas, registro de cotizaciones, otorgamiento de prestaciones, etc.

Es necesario establecer un procedimiento de liquidación y pago sencillo y rápido; ya que la no satisfacción de estos requisitos, dificulta el cumplimiento de las obligaciones en materia de pago de aportes; hace lenta y costosa la recaudación de los mismos, provocando el desfinanciamiento del seguro. También radica la resolución del problema en la elección de un sistema que permita al organismo asegurador, el control y registro individual de aportes, de cuya cuantía y número va a depender el otorgamiento de las prestaciones.

- El cálculo de las cotizaciones pueden ser de cuantía uniforme o fijarse en función de la remuneración o del periodo de servicio o bien, en función del conjunto de sueldos pagados por cada empleador o combinación de estos.

#### 4.3.5 PORCENTAJE DE APORTACION.

Un régimen de seguridad social no debe ser considerado como tal si no se tiene la certeza, dentro de límites razonables, de que pagará las prestaciones que ofrece, a su debido tiempo. No basta que un gobierno declare que está dispuesto a garantizar la solvencia del régimen, sea cual fuere su costo. En la práctica existen ciertos límites a las sumas que pueden obtenerse de la población económicamente activa para financiar las prestaciones destinadas a la población inactiva y, una vez alcanzado dicho límite, las prestaciones se reducen en su valor nominal como resultado de la inflación. Por esto, antes de que el régimen tome fuerza de ley es preciso estudiar detenidamente el problema del financiamiento de las prestaciones que se proponen y hallar una solución viable.

El sistema para financiar los regímenes de seguridad social debe elaborarse de manera que la tasa de las contribuciones sea relativamente estable. Sin embargo, como los gastos han de aumentar en el futuro, es necesario organizar un mecanismo financiero que permita establecer tasas estables, por lo menos durante ciertos períodos, y sus niveles deben ser adaptados al desarrollo de la economía del país.

El estudio y análisis de un nuevo seguro implica básicamente los siguientes aspectos:

a) La elaboración y la revisión de bases técnicas para estimar el riesgo.

b) El estudio del riesgo y de sus componentes en sus aspectos dinámicos.

c) La previsión a medio o a largo plazo de los gastos del nuevo tipo de subsidio.

d) La evaluación de la incidencia financiera, de una reforma de la reglamentación.

e) La vigilancia de los mecanismos financieros con el fin de asegurar el equilibrio de las operaciones y, si es necesario utilizar las reservas.

Para financiar el seguro de desempleo es necesario, - buscar un método que permita regular la tasa de cotización de manera que ésta no sea forzosamente constante, pero - que al mismo tiempo no sea excesivamente reducida ni elevada.

No es conveniente elevar la cotización cada año para cubrir el rápido aumento de los egresos. Si en los primeros años se fija una tasa sumamente reducida, esto llevaría a los asegurados a tener una falsa idea de las implicaciones financieras del régimen. A partir de ese momento los interesados se opondrían a pagar una cotización - más alta, y el régimen no estaría en condiciones de cumplir sus compromisos.

Los que participan en el costo del régimen, ya sean trabajadores o empleadores, desean conocer, aunque sea - aproximadamente, la cantidad de sus ingresos que deben de

dicar para pagar las cotizaciones obligatorias de la seguridad, puesto que un aumento súbito y considerable de tales cargas ocasionará un perjuicio para sus respectivos negocios. Crear un nuevo régimen de seguro social provoca inevitablemente un golpe para los que deben pagar las cotizaciones.

Deben considerarse las cotizaciones del trabajador y del empleador como recursos alternativos y complementarios, sin olvidar que la remuneración del trabajador debe bastar para cubrir sus necesidades no sólo mientras gana un salario, sino también cuando queda incapacitado para hacerlo, y que el seguro es el mecanismo que permite distribuir su remuneración de manera positiva y racional para hacer frente a cualquiera de estas dos situaciones.

Para fijar un porcentaje de aportación a las personas que van a intervenir en el costo de un sistema, debe tenerse en cuenta lo que pueden pagar.

Los seguros de desempleo establecidos en algunos países del mundo, tienen tasas de contribución que van de 1.5% sobre el salario al 5% del mismo, con una media de 3.72% y como media para cada uno de los participantes de 1.31 para el empleador; 1.33 para el trabajador y 1.8% para los poderes públicos.

El convenio Núm. 102 de la Organización Internacional del Trabajo, dice "que el costo de las prestaciones debería ser financiado colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por 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."

La Institución 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 de las prestaciones, de la tasa de cotizaciones del seguro o de las contribuciones destinadas a cubrir la contingencia en cuestión.

No se consideró necesario señalar un límite a la cotización de los empleadores o a la contribución del Estado, puesto que el costo de las prestaciones mínimas prescritas en el convenio no puede exceder de una cantidad moderada, y que, una vez fijado el límite a la cotización de los asalariados, el resto debe ser cubierto por los empleadores o por el Estado.

Sin embargo, al proponerse un régimen financiero para un nuevo sistema de prestaciones, se deben tomar en cuenta los siguientes supuestos:

...

1.- Que se cubran las obligaciones del seguro sin ayuda externa, es decir, que en caso de presentación de estados deficitarios, no sea el Estado quien deba soportarlos.

2.- Que la prima sea lo más estable posible, es decir, que no oscile en el tiempo.

3.- Que los conduzcan a una acumulación mínima de la reserva.

#### 4.3.6 FONDO DE RESERVA.

Cuando el seguro de desempleo empiece a funcionar, generalmente tendrá más ingresos que gastos, por lo que es recomendable dividir dichos ingresos en dos primas, una para riesgos y otra para ahorro. Este ahorro, va a constituir el fondo de reserva, que es una acumulación de fondos que podrán utilizarse en situaciones de emergencia.

La constitución de los fondos de reserva tienen como base la fijación de una tasa de cotizaciones que permita cubrir los gastos corrientes y continuar proporcionando las prestaciones, incluso en caso de fluctuaciones del mercado del empleo, y de gran desempleo sin que sea necesario elevar inmediatamente la tasa de las cotizaciones.

En la seguridad social, las previsiones para mantener constantemente la tasa de cotización se establecen por el hecho de que los ingresos y los egresos no se ajustan a lo anticipado, ya que siempre se registran modificaciones en

uno u otro sentido. Por este motivo, en todo régimen debe-constituirse un fondo de reserva para hacer frente a toda elevación de los gastos o a toda disminución de los ingresos que no pueda preverse. Por lo general, para constituir este fondo se tomará una parte de las cotizaciones regulares, y una vez que la reserva sea suficiente y continúe respondiendo a su objetivo, la misma parte de las cotizaciones podrá utilizarse para elevar el valor de las prestaciones.

La creación de estos fondos beneficia al sistema, pues en el momento en que los egresos anuales igualen a las contribuciones se requerirá un aumento en las cuotas, que podría eliminarse con los ingresos obtenidos de los intereses que produzcan al capitalizar dichos fondos, o al invertirse en títulos del estado, (salvo cantidades relativamente pequeñas que se guardan para atender al pago de prestaciones-corrientes).

Por el hecho de que no pueden preverse las modificaciones en el nivel de ingresos y de egresos, no es posible indicar el volúmen que debe tener la reserva; sin embargo, debe constituirse un fondo suficiente para hacer frente a un desempleo máximo, tomando en cuenta los siguientes factores:

Demográfico (bases biométricas), tasa de crecimiento de la población con edad de 25 a 60 años.

Financiero, relativo a las tasas de interés del fondo de reserva.

Económico, concernientes a las escalas de salarios y su variación en el tiempo.

#### 4.4 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y PROCEDIMIENTOS.

##### 4.4.1 AGENCIA ADMINISTRATIVA.

Todo régimen de seguridad social crea un conjunto de derechos y obligaciones legales, que son redactados en una ley orgánica y en su reglamentación, para ser sometidas a la sanción de las autoridades competentes. Para llevarlas a efecto se han de concebir procedimientos administrativos tanto, si se trata del derecho a las prestaciones como de la obligación de pagar las cotizaciones, tales procedimientos son necesarios para asegurar el fiel cumplimiento de la legislación.

Estos procedimientos requieren de un mecanismo para mantenerse en funcionamiento, ser vigilados y reajustados. Un órgano administrativo resulta pues indispensable para ordenar y dirigir el buen funcionamiento de los procedimientos de un seguro de desempleo, para discutir y formular las políticas que han de aplicarse, así como la interpretación de la legislación. La comprobación de las declaraciones de los interesados habrán de dar lugar a conflictos por lo que es necesario contar también con un órgano judicial.

La tendencia del seguro de desempleo en el mundo ha sido de que éste pertenezca en lo posible a los organismos de seguridad social, por ser éstos las entidades que a través del tiempo han perfeccionado su administración para la

afiliación, vigilancia de los derechos, la recaudación y el pago de las prestaciones derivadas de los seguros que forman dichas instituciones. Si partimos del principio de que el seguro de desempleo se comporta al igual que otras ramas de la seguridad social, es recomendable aprovechar la experiencia de ellas y auxiliarse de su organización.

El Artículo 123 Constitucional en su fracción XXIX - del apartado (a) expresa que se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y que ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedad y accidentes y otras con fines análogos, por lo que concluimos que corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), encargarse de aplicar la Ley del Seguro Social y establecer el seguro por cesación involuntaria del trabajo. Y para ello resulta necesario crear una nueva área que se encargue de su administración, que a su vez, será dividida en varias secciones con una función determinada, como: una sección de responsabilidad y cotizaciones, que determine que empleadores se hallan sometidos a la ley, fija la tasa de cotizaciones y se encarga de su percepción; otra sección de solicitudes y prestaciones, que determine quienes tienen derecho a prestaciones, fije el monto de éstas y las abone; otras divisiones deberán encargarse de asuntos fiscales, de dirección, jurídicos, de investigación, estadísticas, contables, de personal y de formación profesional.

## Organización y Atribuciones del Órgano Administrativo.

Las funciones administrativas del seguro deben distribuirse entre órganos centrales y locales, teniendo en cuenta la conveniencia de las personas protegidas y la economía de los gastos de funcionamiento.

Puede considerarse conveniente la organización del seguro cuando éste se coordina con los servicios comunes de otras ramas, así mismo, se pueden lograr importantes progresos en eficacia y economía mediante la delegación o transferencia de algunas de las funciones de uno a otro seguro por ejemplo, que el seguro de enfermedad recaude las cotizaciones del seguro de desempleo.

El seguro de desempleo debe unificarse y coordinarse dentro de un sistema general de servicios de seguridad social además, de adoptar medidas para la elección y representantes de los contribuyentes (de trabajadores, empleadores y del gobierno) en la administración del seguro, en los órganos que determinen o aconsejen la política administrativa, presenten proyectos legislativos o redacten reglamentos.

### 4.4.2 RECAUDACION DE APORTACIONES.

Las tareas básicas en cualquier sistema de seguro social son: la inscripción de los patrones; afiliación de trabajadores y sus dependientes; recaudación de cuotas, contribuciones o aportes, y el otorgamiento de los beneficios.

En la recaudación de aportaciones, por regla general, intervienen solamente las instituciones de seguro social y los empleadores, únicos responsables del pago de las cotizaciones, tanto las correspondientes a las empresas como a los trabajadores.

La institución del seguro puede informarse de la existencia de las empresas sujetas a la obligación de contribuir a los cargos del seguro de desempleo, consultando a las autoridades nacionales y locales de la administración de impuestos y a las inspecciones de trabajo. Los detalles de la identificación de cada empleador se obtienen por las informaciones que ellos mismos proporcionan sobre su empresa.

Los mecanismos de recaudación para el seguro de desempleo, pudieran ser similares a los ya establecidos en el IMSS para otras ramas de la seguridad, aumentándose únicamente a las formas actualmente utilizadas los campos necesarios para la inclusión de dicho seguro, haciendo el pago de cuotas mediante las liquidaciones que el mismo instituto elabora.

Estas liquidaciones contienen los datos del empleador y de cada una de las personas que hayan trabajado a su servicio durante el período de recaudación, con la indicación de las cotizaciones a pagarse. La determinación del monto de dichas cotizaciones está a cargo de la institución de seguro social, que fundándose en los avisos de entrada y salida de trabajadores y de cambios de salarios que deben remitir los empleadores, establece la cotización que deben pa -

garse por cada trabajador e indica al empleador el cargo - que debe satisfacer por el valor total de las mismas.

#### 4.4.3 RECEPTORIA Y RESOLUCION DE DEMANDAS.

En la administración del seguro de desempleo y de todo sistema de seguridad social, surgen conflictos entre - las partes respecto de una gran variedad de cuestiones. - Cuando varias instituciones actúan independientemente suelen surgir conflictos de jurisdicción. Cuando los regímenes de seguro no poseen alcance universal, o se aplican a diferentes categorías de asegurados y de empleadores, se - presentan problemas de delimitación de competencias. Pero los casos de conflicto más frecuentes se producen cuando - las quejas de los asegurados no han obtenido solución satisfactoria por el trato dado a su reclamación o al importe - fijado a su prestación.

Las decisiones acerca del monto y de la posible duración de las prestaciones por desempleo, así como si la razón de abandonar el trabajo entraña pérdida de derechos, se toman cuando el organismo responsable recibe la notificación de desempleo del solicitante. Pero si éste no está de - acuerdo con las resoluciones, debe tener el derecho de apelar ante un tribunal administrativo.

No puede existir seguridad social alguna mientras el reclamante no pueda recurrir contra una decisión administrativa que le prive de su derecho a las prestaciones o le

asigne una prestación que no corresponda a lo que él entiende se le debe legalmente, y este derecho de apelación ha de poder ejercerse ante una instancia judicial independiente del órgano administrativo interesado.

La conferencia Internacional del Trabajo ha considerado constantemente el derecho de recurso en los conflictos que surjan en materia de prestaciones como cuestión fundamental, habiendo adaptado disposiciones a tal efecto, como normas para la seguridad social.

En los convenios de la O.I.T., se establece que deberán crearse tribunales u otras autoridades competentes, de conformidad con la legislación nacional, para resolver las cuestiones suscitadas por las demandas de los trabajadores.

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

Deberán establecerse procedimientos que permitan al solicitante hacerse representar o ser asistido, cuando sea apropiado, por una persona calificada o por un delegado de una organización representativa de las personas protegidas.

Es esencial que el órgano de apelación, sea cual fuere su composición, no sólo actúe con imparcialidad y conocimiento del contexto legal, y social en que se ha producido el conflicto, sino que siga también un procedimiento rápido y gratuito.

La forma más usual del órgano judicial del régimen de seguro de desempleo, es la de un tribunal tripartita, compuesto de un presidente independiente, de un representante de los asegurados y uno del empleador.

La O.I.T. menciona que 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 que pertenezca el apelante.

#### 4.4.4 PAGO DE LA PRESTACION.

Una vez aprobado el derecho a la prestación debe prepararse el primer pago que se otorgará después del período de espera. Esta decisión debe registrarse en un expediente que contendrá principalmente la fecha del primer pago, el monto de la prestación, las cargas familiares y la cantidad máxima de semanas que se autorizan para recibir la prestación. Este registro de desempleo será donde se controlen los pagos de la prestación.

El solicitante se presentará un día antes de terminarse el período de espera requerido, para poner su registro al corriente, explicando los detalles de su desempleo e indique si fue empleado o no durante ese período, si estuvo enfermo o dispuesto para ser empleado, siendo él, el único responsable de la información que denote.

Los beneficios podrán pagarse en efectivo o cheque se gún se adapte a las necesidades del desempleado y la re - gión concerniente. Si el beneficiario no acude a recoger su pago en la fecha que se le indique, le será suspendido hasta que se presente en la oficina y dé una explicación - de porqué no se presentó. Para que pueda seguir recibien - do sus pagos se requiere que se reporte regularmente a la oficina de servicio de empleos. El propósito de esto es - verificar que continúa desempleado y disponible para traba - jar en un empleo apropiado que se le ofrezca.

Se le debe dar instrucciones sobre la fecha y hora de su siguiente cita. La hora de reportarse puede ser varia - ble de semana a semana para prevenir que trabaje secreta - mente mientras continúa recibiendo el beneficio. No acu - dir a su cita puede ser penado con la suspensión del pago - hasta que se presente o agregarle una cita adicional duran - te la misma semana.

El servicio de empleo será quien revise las sollicitu - des del desempleado para ver si hay algún empleo apropiado disponible. En caso de haber tal empleo el beneficiario - deberá presentarse inmediatamente para aceptar el ofreci - miento, si no acepta, tal decisión debe reportarse a la - institución. Pero si no hay ningún empleo conveniente el beneficiario seguirá reportándose como disponible para tra - bajar y la prestación continuará pagándose hasta que en - cuentre un nuevo empleo o termine el período que se permita por ley de recibir la prestación.

Si el beneficiario acepta o es ocupado en un empleo - debe reportarlo antes de empezar a trabajar para firmar su registro de desempleado por última vez y recibir el balance de sus pagos. El monto de las prestaciones deben registrarse en un expediente permanente del empleado. Esta información puede ser necesaria posteriormente si el trabajador está nuevamente sin empleo y saber el período máximo - que podrá ser beneficiado nuevamente.

Si el beneficiario no es empleado y se termina el período para recibir la prestación, el servicio de empleo - continuará dando atención a las solicitudes de empleo aún - habiendo terminado el derecho al beneficio.

#### 4.4.5 FUNCIONES DE SERVICIO DE EMPLEO.

El servicio del empleo, debe velar porque los trabajadores inscritos en el puedan ganarse la vida. Antes de poder cobrar su prestación el desempleado debe presentarse - en la oficina local de empleo y dar pormenores de sus antecedentes profesionales. La oficina compara sus calificaciones con las vacantes que le notifican los empleadores, - tan pronto se produce una vacante que parezca conveniente - envía al solicitante a que se entreviste con el empleador. El solicitante debe presentarse a la oficina a intervalos - frecuentes para averiguar si ha quedado vacante alguna plaza conveniente y, de paso, para demostrar que mientras tanto no ha encontrado otro empleo por sus propios medios. - Corresponde a la oficina certificar de vez en cuando que - el solicitante está desempleado para que pueda acogerse al seguro o seguir cobrando prestaciones.

Para que el servicio del empleo funcione correctamente debe contar con la confianza de los empleadores, quienes le notificarán regularmente que trabajadores necesitan. Debe mantenerse al tanto de las vacantes en las distintas regiones del país y poder asesorar a los solicitantes en cuanto a las perspectivas de encontrar trabajo en su profesión habitual o en oficios similares. Contará con secciones especiales para los menores, las mujeres, las personas físicamente disminuidas y los trabajadores de edad avanzada, así como con una sección de orientación profesional, además de la colocación, mantener una institución donde se ofrezca formación profesional a los solicitantes que no tienen probabilidad de volver a encontrar trabajo en su profesión anterior.

México cuenta actualmente con un Programa Nacional de Empleo, que constituye el instrumento sistemático que enfrenta el problema del empleo, está integrado por el diagnóstico de la situación en ésta materia, los objetivos, estrategias y políticas generales tendientes a su solución, los programas sectoriales y sus efectos en el empleo y algunas líneas de acción concebidas como sus elementos operativos.

El Servicio Nacional de Empleo, incorporado como una de esas líneas de acción, es un instrumento específico de la política de la mano de obra. Este servicio ha sido diseñado en el marco de una concepción de sistema; es decir que su implantación pretende resultar consistente y coordinada con los restantes organismos e instancias que integran el Sistema Nacional de Empleo, por este motivo, se ha propicia

do que los instrumentos, metodologías y acciones que se desarrollen en todo el territorio nacional resulten homogéneas, en la medida que resulte compatible con las características de cada región.

Los aspectos atendidos por el Servicio Nacional de Empleo (SNE); son:

1.- Colocación y Promoción de empleo para la población desempleada y subempleada.

2.- Cobertura oportuna de la demanda de mano de obra para reposición, ampliaciones y nuevas inversiones en los sectores de la economía.

3.- Desarrollo de mecanismos institucionales para organizar los mercados de trabajo y promover el empleo.

Es indispensable que el servicio de empleo funcione íntimamente ligado al seguro de desempleo y como condición inmejorable, es que forme parte íntima de la administración de este seguro, y su coordinación con las dependencias oficiales encargadas de resolver el problema del desempleo en México.

#### 4.5 LA CONTABILIDAD COMO ELEMENTO COADYUVANTE EN LA ADMINISTRACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

##### 4.5.1 NECESIDAD DE SU REGISTRO CONTABLE PARA LOS EFECTOS DE INFORMACION Y CONTROL.

Las actividades y servicios que gestione el Instituto Mexicano del Seguro Social para otorgar la prestación de desempleo, suscitarán para su realización una diversidad y multiplicidad de operaciones económicas y financieras, cuyo trámite y registro contable, para efectos de información y control, es indispensable prever y realizar como parte integrante de la función administrativa. Las principales operaciones que se generarían son:

a) Percibir los recursos, o sea, las aportaciones o cuotas que a los patrones, a los asegurados y al Estado les corresponde pagar para el financiamiento del sistema de seguro de desempleo.

b) Aplicar los recursos por una parte, las prestaciones que se destinen a satisfacer el derecho a que tienen los asegurados, así como a cubrir los gastos de administración y del servicio de empleo.

c) Invertir aquellas sumas que no habiendo sido utilizadas o que no estando afectas a las prestaciones inmediatas ni a los gastos de administración actuales, deben reservarse e incrementarse con los productos que se obtengan, para así garantizar a los asegurados las prestaciones de que pueden ser acreedores en el porvenir.

Esto significa, que la administración del Seguro de - desempleo no solamente implica la responsabilidad de prever y planear las actividades y servicios mencionados (afiliar, cobrar cuotas, otorgar prestaciones y hacer inversiones) si no que también supone la responsabilidad de que dichas actividades, en congruencia con las disposiciones legales que - se establezcan, bases actuariales y financieras en que se - sustente el régimen, se realicen con criterio de máxima eficiencia, óptimo y racional aprovechamiento de los recursos-pecuniarios y de los demás medios de acción, para el cabal y efectivo cumplimiento de las finalidades y objetivos económico-salariales a que se dirige.

Para que la administración del régimen se realice en - las condiciones apuntadas, es indispensable que los directivos y ejecutivos que intervengan en su administración, cuenten con los informes necesarios no sólo para cuidar y observar la eficacia del servicio a los asegurados sino así mismo, para vigilar y garantizar que la institución asegurado-ra desde el inicio de sus operaciones y después, en cualquier etapa de su desarrollo conserve el equilibrio que debe existir entre sus ingresos y gastos, y en todo momento con los-recursos pecuniarios, los bienes y medios de acción adecuados que permitan solventar permanentemente sus obligaciones para con los asegurados, con el personal que interviene para su gestión, y para con terceros con quienes contrate.

Es por ello, que la contabilidad como elemento coadyuvante en la administración, constituye un medio adecuado para satisfacer las necesidades de control de que se hace re-

ferencia y no sólo como una simple obligación administrativa. Ya que al quedar registradas todas y cada una de las operaciones que se efectúen, permitirán la evidencia de hechos, la recopilación oportuna, clasificada y ordenada de todas ellas, para que los administradores y directivos conozcan el curso de las operaciones, los resultados obtenidos y la situación financiera del sistema de seguro de desempleo. Cumpliendo así, las finalidades básicas de la contabilidad que consisten en: informar, controlar y facilitar la crítica, el análisis y la investigación de operaciones.

El principio de aceptación contable en la organización, descansa en el hecho de que la función contable se encuentra vinculada a todas las actividades, desde la inscripción y afiliación, la cobranza de las cuotas, el registro en cuenta individual, la vigencia de los derechos, el otorgamiento de la prestación, la corriente de entradas y salidas de efectivo, el empleo de los fondos y la conservación de los recursos para cubrir las obligaciones presentes y futuras, la determinación y análisis de los costos de la prestación y en fin todo cuanto atañe a los aspectos vitales del sistema para cubrir el riesgo de desempleo.

#### 4.5.2 RELACION DE LA CONTABILIDAD CON EL PRESUPUESTO, LA ESTADISTICA Y EL ACTUARIADO SOCIAL.

Las principales relaciones funcionales que el sistema considera deben mantenerse y fomentarse son entre la Contabilidad, la Estadística, el Presupuesto y el Actuario Social.

cial; pues no obstante que cada una de las funciones se desarrollan y aplican conforme a sus propias técnicas, guardan estrecha relación con la Contabilidad en varios aspectos de sus finalidades prácticas.

La estadística y la contabilidad tienen en común, en - que ambas facilitan la observación y estudios de hechos económicos susceptibles de expresarse en números que coordinan - dose entre sí, constituyen a la resolución de problemas específicos que se presenten en el sistema en materia de Costos y Presupuestos, y en lo tocante al suministro de datos - que el Actuario Social requiera para el control técnico - fi - nanciero de las operaciones. De tal modo, la contabilidad - en combinación con la estadística, permitirá el conocimiento y análisis de los costos de las prestaciones y la Distri - bución de esos costos entre los asegurados.

La elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos anuales, se llevarán a cabo actuarialmente para adaptar - las a la fórmula del equilibrio que debe existir, entre los valores probables de las cuotas y productos de inversión - con las prestaciones y gastos de administración, pero dentro de la realidad que los datos contables y estadísticas combi - nadamente aportan respecto de los elementos y factores nece - sarios para el cálculo de esos valores. Esto se requiere - para prever y controlar los ingresos y egresos de efectivo - del sistema.

La existencia de relación del Actuariado Social, la - Contabilidad y la Estadística en el sistema, permitirían -

uentes de información de inestimable valor en lo que respecta al campo de aplicación en cuanto a personas aseguradas y sus principales características en lo que se refiere a los ingresos por concepto de cuotas, número de asegurados, monto de la remuneración, rama de actividad, circunscripción, el costo de la prestación, su frecuencia, las causas, etc. Sin estos datos, sistemáticamente recopilados y combinados el Departamento Actuarial no estaría en posibilidades de realizar el control técnico, ni llevar a cabo la valuación de las reservas técnicas y elaboración de los balances actuariales, ni realizar los estudios comparativos que a su vez van a contribuir en el perfeccionamiento de las técnicas y prácticas administrativas que intervienen en el financiamiento del sistema del seguro de desempleo.

#### 4.5.3 COORDINACION DE LA CONTABILIDAD CON EL PRESUPUESTO PARA EFECTOS DE CONTROL.

Hemos venido insistiendo sobre la situación de equilibrio que debe existir entre los ingresos y egresos del sistema así como, que es norma elemental administrativa lograr ese equilibrio sin perjuicio de los beneficiarios.

Si bien, como se infiere, las estimaciones actuariales permitirán conocer para cada año la cuantía de los ingresos y la aplicación que debe darse a los recursos, ciñéndose a la fórmula de equilibrio que los propios cálculos actuariales prevén, resulta conveniente establecer un sistema Presupuestal que utilizando los registros de contabilidad permiten mantener un historial de las previsiones hechas frente a un ejercicio real de los ingresos y egresos, como medida adecuada para planificar y encauzar el desarrollo económico-

y financiero del sistema de protección contra el desempleo -  
y fijar normas precisas para la ejecución de las operacio -  
nes.

La coordinación Contable-Presupuestal que se propone, -  
permitirá la comparación de cifras reales y completas que -  
proporcione la contabilidad con las previstas en el presu -  
puesto, así como la explicación de cualquier divergencia. -  
Permite también establecer la posición que guarda el siste -  
ma con respecto a los ingresos y egresos de efectivo para -  
hacer frente a las exigencias que promueve el desarrollo de  
los gastos e inversiones.

## V. EL SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO.

### 5.1 NECESIDAD DE IMPLANTAR EL SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO.

Como todos sabemos, uno de los más importantes riesgos que debiera ser cubierto, es el referente al desempleo de los trabajadores. Las consecuencias sociales y económicas que éste plantea son innumerables, debido al creciente desarrollo económico e industrial y al incesante crecimiento demográfico. El problema del desempleo de muchos trabajadores, irá paulatinamente en aumento si no se toman las medidas adecuadas para atenuar sus efectos.

Las consecuencias del desempleo son desde luego evidentes, tanto desde el punto de vista humano como desde el económico; la mano de obra ociosa representa un desaprovechamiento patente de los recursos productivos de México. La disminución del poder adquisitivo que sufren los desempleados puede reducir fuertemente la demanda de los productos en el mercado nacional, reducción que puede acarrear un nuevo retroceso de la producción y del empleo.

En México como país subdesarrollado, el desempleo se presenta en diferentes formas. La causa del desempleo en masa radica, en términos generales, en un desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajadores en determinadas actividades. Este fenómeno se presenta por lo regular cada seis años, es decir, período de gobierno, en el cual tanto el sector público como el privado disminuyen su ritmo de inversiones. Al principio del sexenio, los inversionistas so

En todo en el sector privado se muestran cautelosos y no interten hasta en tanto conocer la política de gobierno. En este período, que generalmente es de un año, se nota de manera inmediata la desocupación de nuestros trabajadores, por lo general este fenómeno se sigue suscitando y tiende a maniestarse y agudizarse.

Con una economía dinámica y en proceso de expansión, se operan continuamente cambios y transformaciones. En el sector industrial la modernización de maquinaria y equipo requiere trabajadores con cierta profesión, lo que provoca el desplazamiento de muchos trabajadores que no cuentan con determinada capacitación y que de un momento a otro se verán frente al fantasma del desempleo. Es ésta una de las principales causas de que exista en México un volúmen considerable de desempleo friccional que irá creciendo sucesivamente con el paso del tiempo.

El Gobierno mexicano, preocupado por esta situación, ha otorgado al sector industrial atractivos incentivos tendientes a fomentar la creación de empresas (exención de impuestos en determinadas zonas del país, préstamos de Nacional Financiera, con reducidos intereses, etc.) y de esta forma se ocupa un gran número de desempleados. Sin embargo, la carga del desempleo friccional es más fuerte que la oferta de trabajo y si no se adoptan las medidas prudentes, este fenómeno gravitará enérgicamente sobre el desarrollo del País y, en consecuencia sobre su economía.

Una gran parte de la población económicamente activa se dedica a la producción agrícola, donde se presenta una forma

de desempleo estacional que tiende a manifestarse periódicamente en determinados meses de cada año y desaparece al pasar de una a otra estación. El Gobierno ha tomado algunas medidas para tratar de resolver los efectos de desocupación en el agro mexicano por ejemplo, los préstamos de avío otorgados a los ejidatarios y pequeños propietarios, la fijación por parte de la CONASUPO de precios de garantía de los productos agrícolas así como la compra de ellos y su distribución, etc. Los recursos destinados para estos fines, no logran ser lo suficientemente grandes como para evitar la desocupación de muchos miles de campesinos, que se ven en la necesidad de emigrar a los grandes centros de población con la esperanza de conseguir empleo, hecho que provoca los cinturones de miseria de las grandes urbes y consecuentemente los problemas que éstos traen consigo, así como es posible que la mayoría de esta población padezca de subempleo.

Es posible que la mayoría de los trabajadores que padecen de subempleo ejerzan una actividad remunerada, pero lo cierto es que buena parte de ellos sólo puede hallar trabajo durante parte de la jornada. En general su rendimiento y remuneración resulta ser muy inferior a los que podría ser si la mano de obra estuviese empleada a jornada completa. Situación similar se presenta con otro tipo de actividades en el sector urbano y aunque a veces tiene carácter estacional, generalmente tiende a hacerse crónica.

Hemos analizado muy brevemente, los tipos de desempleo que enfrenta la población económicamente activa de México, sin embargo, no hemos mencionado hasta el momento, la enorme ayuda que presta en este aspecto las instituciones de Seguri

dad Social en México que, si bien es cierto, no contempla dentro de sus ramas el seguro de desempleo, propiamente dicho, sí de manera indirecta a través de la cobertura de Riesgos de Trabajo, Enfermedad y Maternidad, Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, presentan una enorme ayuda a las personas mediante el otorgamiento de subsidios y pensiones.

Es obvio decir, como ya se ha mencionado anteriormente, que el desempleo tiende a ser mayor en los grupos de edad avanzada, puesto que a esa edad las personas de habilidad o capacitación limitada puede hacérseles difícil encontrar empleo o retenerlo. Así mismo, la capacidad de trabajo disminuye por razones físicas o mentales, es entonces cuando el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte cubre estas contingencias, convirtiéndose de hecho, en un seguro de desempleo en edad avanzada.

Si el trabajador sufre un riesgo de carácter profesional (pérdida de capacidad para el Trabajo), el seguro de Riesgo del Trabajo cubre este tipo de contingencia mediante el pago de la pensión correspondiente, por lo que también, en esta rama del seguro, se cubre la pérdida de la capacidad para realizar un empleo.

La ayuda que presta el seguro de enfermedades generales mediante el pago de subsidios, que en ocasiones, por el carácter de aquellas se prolongan por muchas semanas, permite al trabajador seguir conservando su empleo sin la incertidumbre, que en situaciones similares, podría tener una persona sin esta protección.

El ministerio que en México se avoca principalmente a la previsión de las contingencias de desempleo es la de Trabajo y Previsión Social. Esta función realizada mediante la creación de Bolsas de Trabajo exigiendo a las empresas la creación de éstas. Este organismo promueve y orienta a los Sindicatos para llevar a cabo luchas en favor de los intereses de los trabajadores.

Sin embargo, la tarea de combatir el desempleo en México no ha sido fácil, al contrario, el panorama que se presenta a la vista nos induce a pensar que hay que redoblar esfuerzos para atenuar o liberarse de esta carga que representa un grave perjuicio para la nación. Por lo que deja ver que el problema de crear un seguro de desempleo es importante pero no más que el de diseñar políticas de empleo en México a través de modelos que incorporen sectores marginados a la economía moderna de alta productividad para redistribuir el ingreso y cambiar la estructura del consumo, para activar el sector de exportación como creador de empleo, para lograr una utilización más intensa del capital ya instalado para reorientar los servicios educativos y de adiestramiento y expandarlos de manera que se eleve el nivel de calificación de la fuerza de trabajo actual y la que se incorporará en años venideros, para crear fuentes complementarias de ingresos a aquella parte de la fuerza de trabajo que sólo puede tener empleo estacional, así como para otorgar prestaciones que suplan la pérdida transitoria de la capacidad de ganancia en período de desempleo.

La Ley del Seguro Social ha proclamado y tiene la intención de extender la protección a nuevos riesgos y con -

tingencias, en especial nos referimos al riesgo de desempleo. Estas intenciones no han sido llevadas a la práctica en parte porque los responsables, tal vez con razón, no han tenido confianza en su capacidad para emprender con éxito los planes de extensión. Esta falta de confianza en su habilidad para asumir nuevas tareas tiene su fundamento muchas veces en su apreciación del sistema actual.

Sin embargo, es de gran importancia dedicarnos cuanto antes y con mucha seriedad a la planificación del seguro, reconociendo la realidad del país en todas sus dimensiones - y proponer soluciones acordes con su situación económica - social, cultural, política y administrativa, diseñado de tal forma que se logre el propósito primordial de proveer los beneficios en dinero, en un monto suficiente y de manera oportuna a las personas que tengan derecho a él.

## CONCLUSIONES.

- 1.- En México cada vez se reconoce más la creciente necesidad de atacar el problema del desempleo de la mano de obra, consecuencia del incremento demográfico, la industrialización del país y de la migración a las grandes ciudades. Dada la gravedad del problema ocupacional y sin defecto de considerar de gran importancia - las medidas tomadas por el Estado para enfrentar esta situación, diseñando una política de empleo, que tome esta variable como objetivo principal y coordinaría - con la iniciativa privada y social, debe simultáneamente atacarse la desocupación y subocupación mediante la implantación del seguro de desempleo, haciendo de éste un mecanismo eficaz que ayude a distribuir más equitativamente la riqueza y el ingreso, apoyándose así mismo, en una verdadera y profunda reforma fiscal.
- 2.- La implantación de este seguro, implicaría el inicio - de un amplio programa para atenuar los efectos del desempleo en toda la población, ya que se requiere reducir las presiones y amenazas de grandes grupos de población que se encuentran al margen del mínimo de seguridad en su ingreso y por lo tanto de su subsistencia. Las prestaciones de desempleo sirven para proporcionar medios de vida durante la desocupación, por la razón - de que una persona privada, involuntariamente, de los ingresos que le daba su empleo, tiene derecho a esperar un apoyo que le permita atender a sus necesidades vitales. Lo anterior repercutiría favorablemente en - una gran cantidad de población, pues en la mayoría de-

los casos los trabajadores cuentan con ingresos muy reducidos y no poseen el ahorro necesario para resistir largas temporadas de desempleo. Además se ha visto - que los trabajadores son inducidos al campo delictuoso a causa de no tener lo mínimo para proporcionar alimentación a su familia.

- Al proveer de ingresos a los trabajadores, se permite mantener cierto poder de compra y de consumo, contribuyendo así a evitar que se produzca una progresiva contracción en la demanda de bienes y servicios, y el incremento del desempleo. Representando un factor estabilizador de la demanda y de la situación del empleo.
- Este seguro proporcionaría una compensación parcial a la pérdida del salario como un derecho, con dignidad, a los trabajadores y no como una gracia del sector patronal o estatal, puesto que los empresarios y el Estado son los responsables de estabilizar el empleo. Partiendo de esta responsabilidad, para darle posibilidades de desarrollo a este seguro debemos convenir que - el seguro de desempleo en México, debe implantarse con carácter de obligatorio. Sin embargo, será un seguro que beneficie el sostenimiento de nuestra economía nacional y no un fomento a la ineficiencia o incentivo a la ociosidad.
- Se acepta que la seguridad social por sí misma no puede ofrecer una solución completa a las consecuencias sociales y económicas del desempleo pero tampoco debiera ol-

vidarse la acción que ejerce respecto de grandes masas de trabajadores, los considerables recursos financieros que moviliza y la forma en que finalmente puede actuar sobre el empleo, por ejemplo, en la creación de nuevos empleos establecidos por la acción directa o indirecta de la inversión de los excedentes en los regímenes de la seguridad social.

- 6.- Permite la redistribución del riesgo entre todos los que contribuyen a su financiamiento, es decir, se podrá compensar el riesgo de empresas de relativa inestabilidad en el empleo, con las de alta estabilidad.- Esta equilibrada distribución de la carga se comparaventajosamente en el egreso (que puede ser súbito y elevado) que ha de afrontar cada empleador por separado bajo el sistema de indemnización por término de la relación laboral a cargo directo suyo. Sin embargo, para que se cumpla el efecto de redistribución del riesgo y repartición de la carga financiera, es preciso que el campo de aplicación sea suficientemente amplio.
- 7.- La eficacia del seguro está basada en la técnica actuarial y financiera, utilizada para garantizar el equilibrio económico y financiero de sus recursos, con respecto a los fondos necesarios para el otorgamiento de prestaciones, incluyendo los gastos requeridos para su organización y administración.

Es necesario tener una visión completa, a corto y lar-

go plazo, de las prestaciones a conceder y los servicios que se otorgarán desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, por lo cual deben realizarse diversas estadísticas con base en la población actual; su crecimiento; su composición por edad, sexo, salario, ocupación, localización, etc.; otras relacionadas con la duración media ocupacional, distribución y movimiento de los salarios, ya que todos estos factores inciden en el equilibrio financiero. Obtenidos los costos de cobertura de las necesidades del seguro, deben fijarse las tasas de cotización necesarias para cubrir dichos costos.

Se estima que al fijar la tasa de cotización debe buscarse un nivel de ingresos que permitan cubrir además de las prestaciones, los gastos corrientes y la creación de un fondo de reserva, destinado a continuar proporcionando las prestaciones incluso en caso de fluctuaciones del empleo.

- 8.- Un órgano administrativo resulta indispensable para ordenar, dirigir y vigilar el buen funcionamiento de los procedimientos administrativos del seguro de desempleo, por lo que se recomienda aprovechar la experiencia del IMSS así como auxiliarse de su organización, además porque cada día abarca a nuevos núcleos de población activa.
- 9.- Con una administración centralizada para la gestión conjunta de las diversas prestaciones de la seguridad social, se puede efectuar un control para evitar su -

acumulación, es decir, otorgar subsidios de desempleo al mismo tiempo que prestaciones por enfermedad, maternidad o invalidez. Esto es de gran importancia para mantener la capacidad económica del sistema y respetar el principio de solidaridad.

- 10.- El funcionamiento del seguro de desempleo suscitará - una diversidad de operaciones económicas y financieras, cuyo trámite y registro contable, para efectos de información y control, es indispensable prever y planear como parte integrante de la función administrativa.
- 11.- El registro de todas las operaciones que se efectúen, - permitirá la evidencia de hechos, la recopilación oportuna, clasificada y ordenada de todas ellas, para que los administradores y directivos que intervienen en su administración cuenten con la información necesaria para conocer el curso de las operaciones, los resultados obtenidos y la situación financiera del sistema de seguro de desempleo, así como, para cuidar y observar la eficacia del servicio.

## BIBLIOGRAFIA .

## AUTORES .

- O.I.T., CIAT. Informe de la Reunión Técnica Regional sobre los Servicios de Empleo.
- O.I.T. Empleo, Desempleo y Prestaciones por Desempleo.
- O.I.T. Servicio Nacional del Empleo en Estados Unidos.
- O.I.T. Evolución y Perspectivas de la Seguridad Social en América Latina.
- O.I.T. Técnicas Administrativas del Seguro Social.
- O.I.T. Introducción a la Seguridad Social.
- O.I.T. Desempleo y Seguridad Social.
- CIESS La Seguridad Social en América Latina.
- O.I.T. Unemployment Insurance Schemes.
- O.I.T. Normas Mínimas de la Seguridad Social.

O.I.T.	Sistemas de Seguridad Social de Estados Unidos.
JOHN HENRY RICHARDSON	La Seguridad Social. Aspectos Económicos y Financieros.
FOTIS HADJI DI MITRIOU	La Financiación de los Regímenes de Protección.
NORWOOD WILLIAM O.	El Financiamiento de la Seguridad Social.
J. VICTOR CORTIZO BERNAL.	Ensayo para la Planeación de un seguro de Desempleo en México.
A. ALFREDO MARTINEZ S.	El Seguro de Desempleo.
SAUL ESCOBAR NAVARRO.	La Contabilidad en las Instituciones de Seguridad Social.
O.I.T.	Protección contra el Desempleo - bajo la Seguridad Social.
O.I.T.	El Costo de la Seguridad Social.
JOSE ERNESTO BONILLA M.	Organización Contable de una Institución de Seguridad Social.
MA. ANGELINA GONZALEZ LOREDO.	Seguro de Desempleo.

- OSCAR OLIVERA RUIZ            Anteproyecto de Seguro al Desem-  
pleo de la Mano de Obra en Méxi-  
co.
- JORGE CORONA SOLORZANO.    Los Sistemas Financieros en las-  
Instituciones de la Seguridad So-  
cial.
- JUAN T. CAUDILLO LOPEZ.    Las Prestaciones en la Seguridad  
Social Mexicana.
- J. MARTIN VICANCO ANDRES.   Seguro Nacional contra el Desem-  
pleo.
- FEDERICO RAMIREZ GOMEZ.    Participación del IMSS en la Dis-  
tribución del Ingreso Nacional.
- O.I.T.                            Técnicas Administrativas del Se-  
guro Social.
- MANUEL MILLAR MAURI Y        Financiamiento y extensión de la  
MARGARITA ELIZONDO RAMIREZ Seguridad Social.
- AUSTREBERTO MONDRAGON      Sistemas Generales del Seguro de-  
BOLAÑOS.                        Desempleo.