



Universidad Nacional Autónoma de México

---

Facultad de Derecho

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE UN  
SEGURO DE DESEMPLEO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
Licenciado en Derecho

P R E S E N T A:  
JOSE ANTONIO BORJA NIETO

México, D. F.

1976



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A quien con cariño, dulzura  
y dedicación ha orientado  
mi vida: mi Esposa.

**A mi Madre con todo  
amor y respeto.**

**A mi Padre a quien  
todo le debo.**

A mis hermanos, Alfonso,  
Ma. del Carmen, Carlos,  
Gloria, José Luis, Héctor,  
Guadalupe y Angel.

A Anita Kobashi Sánchez.

A Ramón Miyasako M.

A Yuriko, Emiko, Julieta,  
Yuki, Jaime y Carlos.

**A mis maestros universitarios.**

**Con afecto y agradecimiento al  
maestro José Antonio Vázquez  
Sánchez.**

## I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I.	4
1. Resúmen Histórico del Seguro de Desempleo:	5
a) Cajas Sindicales Facultativas	6
b) Cajas Patronales Facultativas	7
c) Cajas Facultativas Subvencionadas por los municipios	11
d) Importancia de las primeras iniciativas	13
2. Antecedentes Jurídicos del Seguro de Desempleo en los diferentes organismos Internacionales:	16
a) Organización Internacional del Trabajo	16
b) Asociación Internacional de Seguridad Social	29
c) Conferencia Interamericana de Seguridad Social	31
d) Legislación Mexicana	34
3. Concepto Genérico de Desempleo y Subempleo	40
4. Clasificación de los sistemas del Seguro de Desempleo:	48
a) Seguro Obligatorio	48
b) Seguro Facultativo	50
c) Subsidios que no dependen del seguro	52
CAPITULO II.	54
1. Condiciones necesarias para otorgar el Seguro de Desempleo:	55

	Pág.
a) Aptitud para el trabajo	55
b) Disponibilidad para el trabajo	57
c) Deseo de trabajar	59
d) Estado de Desempleo Involuntario	60
e) Inscripción como solicitante de empleo en una oficina de colocación pública	64
2. Financiamiento del pago del Seguro	67
a) Clases de cotizaciones	69
3. Cuantía y duración de las prestaciones	71
4. Período de carencia	75
5. Límite para la concesión de prestaciones	77
 CAPITULO III.	 81
1. Categorías de trabajadores excluidas del Seguro:	82
a) Trabajadores domésticos	83
b) Trabajadores a domicilio	84
c) Personal de la Administración Pública	85
d) Trabajadores bien remunerados	86
e) Trabajadores de Temporada	88
f) Trabajadores jóvenes	90
g) Trabajadores ancianos	90
h) Trabajadores ocasionales	91
i) Trabajadores que pertenecen a la familia del empleador	92
j) Otras categorías de trabajadores	93
2. Derechos de las prestaciones	94
3. Pérdida del Derecho a prestaciones	102
a) Abandono voluntario del empleo	104
Abandono del empleo por razones plausibles	104
Duración de la pérdida de Derechos	106

	Pág.
b) Despido por mala conducta	108
Definición de mala conducta	109
c) Rechazamiento de una oferta de empleo conveniente	111
Rechazamiento justificado	112
Definición de empleo conveniente	114
 CAPITULO IV.	 115
1. El Servicio Público del Empleo y el Seguro de Desempleo	116
a) Objetivos y Funciones del Servicio Público del Empleo	116
b) Aspectos Administrativos del Seguro de Desempleo ligados al Servicio Público del Empleo	124
2. La formación profesional como instrumento del Seguro de Desempleo	130
a) Definición	132
b) Objetivos	135
 CAPITULO V.	 141
El Seguro de Desempleo en América Latina y resto del Mundo:	142
América Latina	142
Alemania	149
Australia	153
Bélgica	155
España	161
Estados Unidos	163
Finlandia	167
Francia	168

	Pág.
Gran Bretaña	170
Grecia	172
Irlanda	174
Irlanda del Norte	175
Italia	176
Japón	178
Noruega	179
Países Bajos	181
Suecia	182
Suiza	183
U.R.S.S.	187
CONCLUSIONES	188
APENDICE I.	193
Proyecto de Ley Orgánica de México que reglamenta el derecho a Huelga, Paros y que establece el Seguro Forzoso contra el Paro Involuntario del 3 de Septiembre de - 1925.	
BIBLIOGRAFIA	200

## INTRODUCCION

El término "desempleo", tal como se aplica en los estudios nacionales e internacionales, abarca numerosos conceptos, entre los cuales figuran la escasez de puestos de trabajo en la economía organizada y la escasa utilización de la mano de obra en todas partes. Asimismo indica la baja productividad existente en muchos sectores, debida a varios factores conjugados: organización, equipos y adiestramiento defectuoso, demanda insuficiente y, por último, también los efectos depauperadores de la mala nutrición. Quizá lo más significativo de todo ello sea que el desempleo es señal de que grandes grupos de la población no participan en el proceso de desarrollo o han sido dejados totalmente al margen de los programas oficiales.

Los estudios llevados a cabo hasta ahora indican que la pobreza y el desempleo extensos constituyen aspectos del mismo fenómeno: el subdesarrollo. Una de las medidas que han adoptado varios países para mitigar la pobreza que acarrea el desempleo, consiste en el otorgamiento de prestaciones, tanto en efectivo como en servicio a través del establecimiento del régimen del Seguro de Desempleo.

El estudio de las modalidades de los distintos regímenes que de tal seguro operan en el mundo son el motivo del presente

trabajo. Sin embargo, soy de la opinión que para el ataque al desempleo general resulte eficaz, debe dirigirse a la raíz de los problemas de desarrollo del país. El ataque ha de ser completo y afectar a muchas y distintas actividades. Algunos de los elementos de una estrategia encaminada a lograr el pleno empleo son la adaptación necesaria de las medidas generales de política financiera y fiscal; cambios imprescindibles de los criterios aplicados en la planificación de la economía; la función que corresponde al sector urbano y a la agricultura comercial en gran escala en relación con la aportación de la producción de bienes como único criterio para el éxito del desarrollo, y ciertas adaptaciones de la política que siga en materia de comercio internacional e inversiones.

Sin pretender restarle importancia al tema de nuestro estudio, ya lo digo más adelante: "El seguro es un aporte pequeño al tratamiento de este problema social de desempleo" y no puede considerarse como panacea capaz de resolver el desempleo en un país cualquiera, ... sin embargo, es el seguro un elemento valioso que varias naciones han incluido dentro de sus programas sociales.

Hago especial hincapié en la coordinación del Seguro con la formación profesional, independientemente de que estamos concientes de que en un futuro también habrán modificaciones,

las políticas y los métodos educativos. La educación ya está experimentando cambios profundos en los países industriales; las modificaciones que habrán de sufrir los países en vías de desarrollo puede que sean igualmente profundas. Tienen que operarse cambios en los planes de estudio y hay que prestar mayor atención a las condiciones reales que los alumnos han de afrontar. En realidad, lo que puede resultar imprescindible es el establecimiento de sistemas docentes y planes de estudio auténticamente nacionales, derivados de circunstancias y necesidades locales, en vez de aplicar la experiencia y los conceptos de países cuyo desarrollo es distinto.

**CAPITULO I.**

"Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo".

**Declaración Universal de  
Derechos Humanos.**

## 1. RESUMEN HISTORICO DEL SEGURO DE DESEMPLEO

Antes de la implantación del seguro de desempleo en la forma que comenzó a desarrollarse a principio del presente siglo, la ayuda a los desocupados se concretaba a través de medios asistenciales de carácter público o privado. Pueden considerarse manifestaciones precursoras de este seguro las cajas sin dicales y mutuales que, entre otros fines económicos-sociales, reconocían el pago de subsidios a los afiliados sin trabajo. Existene, asimismo, antecedentes de cajas de empresa destinadas a otorgar una indemnización a los empleados cesantes.

Estas instituciones no fueron más que pequeños ensayos con alcances muy limitados, que sólo abarcaban sectores reducidos de trabajadores desocupados. No era propiamente un seguro en la forma que se conoce actualmente, pues su estructura no se basaba en los elementos jurídicos y actuariales que distinguen a esta institución.

Cabe mencionar suscintamente algunos acontecimientos interesantes que sentaron las bases y sirvieron como guía a muchos países en la elaboración del seguro de desempleo.

Los orígenes del Seguro de desempleo pueden dividirse en dos fases diferentes. Se caracterizó la primera por la carenu

cia de toda participación de los poderes públicos o de los empleadores, y así continuó casi hasta el último decenio del Siglo XX, de regímenes de seguro financiados por los empleadores. Por otra parte, hacia aproximadamente el último decenio del Siglo XIX, las autoridades municipales procedieron a la concesión de subvenciones a las cajas de seguro facultativo, continuándose esta política hasta 1920 aproximadamente.

#### a). Cajas Sindicales Facultativas

Se considera que los precursores de los regímenes actuales de seguro de desempleo fueron los sistemas de cajas creadas - por los sindicatos, en la Europa Continental y en la Gran Bretaña, para abonar prestaciones a sus miembros sin trabajo. Existen antecedentes de una caja municipal de seguro fundada en - 1789 en Basilea, Suiza, pero su duración fué muy corta. Los sindicatos y algunas sociedades de socorro mutuos fueron las únicas organizaciones que habían implantado sistemáticamente el pago de subsidios de desempleo.

A fines del Siglo XIX, entre los países cuyos sindicatos abonaban subsidios de desempleo a sus miembros se encontraban Francia, Bélgica, Alemania, Suiza, Noruega, Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos de América.

Una de las principales funciones de los sindicatos era la

protección de sus afiliados mediante un seguro mutuo contra diversos riesgos profesionales que los amenazaban. Agrupaba generalmente a los obreros de un oficio determinado quienes, una vez debían contribuir regularmente a la caja del seguro aunque con frecuencia el sindicato sólo percibía el pago de una suma global única destinada a cubrir los gastos de todas sus actividades. Estos sindicatos no recibían ninguna ayuda del exterior, es decir, ni de los gobiernos ni de los empleadores. Siendo en esta forma rudimentaria como se comenzó a aplicar el concepto de seguro contra el desempleo.

Aparte de las cajas sindicales existían sociedades mutualistas de diversos tipos, tales como sociedades de beneficencia u organizaciones de consumidores, tal como fué el caso, por ejemplo, en Alemania y Gran Bretaña en las que los trabajadores de diferentes oficios podían afiliarse a una misma institución.

En esta época, en que se consideraba que la prevención del desempleo y de la asistencia a los obreros "parados" no eran de la competencia de los poderes públicos, las cajas sindicales fueron sumamente útiles para los trabajadores y sus familias. Estas cajas daban la primera demostración de cómo podía aplicarse al desempleo el método, característico del seguro, de asegurarse en común contra los riesgos.

Aquellas personas que tenían la protección de sus cajas, gozaban de una mejor situación; pero las cajas tropezaron con graves dificultades, ya que su eficacia era bastante limitada. Como los mismos trabajadores sufragaban el costo total del seguro, la carga era necesariamente pesada si se deseaba que las prestaciones de desempleo fueran adecuadas, además, en aquella época, la mayoría de los afiliados a los sindicatos eran obreros calificados, quienes sin embargo, no gozaban de protección por parte de los empleadores y quienes además eran vulnerables al riesgo del desempleo.

Por otra parte la administración de las cajas de las sociedades de Beneficencia fué, al parecer, aún menos favorable, ya que sus miembros pertenecían a profesiones muy diversas; por lo tanto estas cajas estaban expuestas a acoger un número desproporcionado de trabajadores que implicaban grandes riesgos para el seguro. Estas circunstancias habían de conducir, fatalmente, a graves dificultades financieras.

Las experiencias obtenidas de las cajas facultativas del Siglo XIX constituyeron una buena enseñanza acerca de lo que debía ser la administración de un seguro de desempleo, como por ejemplo, constatar la autenticidad del desempleo en una persona; ésto fue de gran utilidad más tarde cuando los Estados comenzaron a elaborar sus legislaciones sobre el seguro

de desempleo. El limitado alcance y la escasa eficacia de los primeros sistemas, así como la precaria situación financiera en que se hallaban frecuentemente, demostrando que los trabajadores, aún estando unidos no podían asegurarse por sí mismos contra el desempleo. La necesidad de una ayuda del exterior resultó evidente.

b). Cajas Patronales Facultativas

Posteriormente al fracaso de las cajas facultativas de los Sindicatos, los empleadores crearon diversas cajas de subsidio que se instituyeron posteriormente a las sindicales y que nunca alcanzaron la misma importancia que éstas. Los motivos que impulsaron los empleadores a crear cajas privadas de prestaciones de desempleo, figuraba su deseo de no perder los conocimientos profesionales adquiridos por su personal durante largos años de práctica y de disponer de una mano de obra estable y calificada. Estas cajas formaban parte de planes para regularizar la producción.

Al parecer estas cajas tuvieron un gran desarrollo en Alemania y Estados Unidos aunque también las hubo en Francia y en Gran Bretaña. Como norma general, el empleador destinaba anualmente una suma determinada a su caja de desempleo, suma que usualmente correspondía a determinado porcentaje de la nó

mina de salario, de las utilidades netas o de otro factor añá logo.

La creación de estas cajas patronales significa, al menos indirectamente, el reconocimiento de que los trabajadores no podían sufragar, ni exclusiva ni principalmente el costo de la protección contra el desempleo, y que éste debía correr a cargo de los consumidores como parte del costo de la producción. Dichas cajas patronales no fueron jamás muy numerosas debido a que su financiamiento solamente era posible en el caso de las grandes empresas, además nunca lograron llegar a proteger a un número considerable de trabajadores.

Existían además de estos problemas otros más agudos, ya - que, en una sola industria se distribuían todos los riesgos - del desempleo, las cajas quedaban sensiblemente expuestas a las repentinas fluctuaciones económicas de una industria determinada, es así como las cajas patronales eran casi tan débiles como las cajas sindicales cuyos miembros ejercían una profesión única.

Con la introducción de sistemas nacionales de seguro de desempleo en los diferentes países las cajas patronales empezaron a desaparecer; sin embargo, algunos países y es el caso de los Estados Unidos, se conservan algunos de los principios propios de las cajas patronales privadas al elaborar su legisla-

ción que instituyó el seguro obligatorio de desempleo.

c). Cajas Facultativas Subvencionadas por los Municipios

La falta de recursos, la mala administración en las cajas sindicales y el escaso número de asalariados que de ellas se beneficiaban condujeron a la intervención de los Gobiernos de los Estados con objeto de reforzar la protección concedida a los trabajadores. Los municipios y autoridades provinciales fueron los primeros en intervenir.

Comenzaron por crear sus propias cajas municipales y más tarde se dedicaron a subvencionar las cajas de seguro facultativo.

Fue en Berna, Suiza, en el año 1893 donde se crea la primera institución de seguro de desempleo organizada por el Estado. No era otra cosa sino una caja municipal subvencionada, en la que todo trabajador sindicalizado, o no, podría asegurarse contra el desempleo si así lo deseaba, paulatinamente se fueron creando instituciones análogas en toda Suiza. El ejemplo suizo se extendió rápidamente a otros países entre los cuales figuró el seguro facultativo de desempleo, en 1896 en Colonia y en 1905 en Leipzig, Alemania.

Estas cajas municipales no tuvieron gran éxito por ser facultativas, atraían sobre todo a los trabajadores cuyo empleo no era en general estable y obligatorio en la mayoría de ellos

e interrumpían sus actividades al cabo de poco tiempo. Este desequilibrio perjudicial entre las diferentes clases de asegurados, inherentes al seguro facultativo, indujo al gobierno del cantón suizo de Saint-Gall a adoptar en 1894 un plan por el que autorizó a sus municipios a crear cajas a las que obligatoriamente debían afiliarse y contribuir todos los trabajadores cuya remuneración fuera inferior a determinada suma. El ayuntamiento de Saint-Gall creó en 1895 una de estas cajas, fundando así el primer sistema de seguro obligatorio instituido por los poderes públicos. No obstante los trabajadores que gozaban de un empleo fijo se resistían a afiliarse, a pesar del carácter obligatorio del seguro, y el experimento fué abandonado en 1897.

Algunos otros países comenzaban a conceder subvenciones a las cajas privadas. En Francia, los municipios de Dijón y Limoges iniciaron este sistema en 1896, y en Bélgica, en la provincia de Lieja, la concesión de subvenciones comenzó en 1899. Fué sin embargo la ciudad belga de Gante la que, en 1901 creó la más notable de estas instituciones, cuyo plan ampliamente conocido como el "sistema de Gante" inspiró la creación de diversas instituciones análogas.

Este Sistema consistía esencialmente en otorgar anualmente una subvención municipal a las cajas de desempleo privadas des

tinadas a aumentar la cuantía de las prestaciones abonadas a los afiliados. Las subvenciones eran proporcionales al importe de las prestaciones abonadas durante el año precedente, o se otorgaban principalmente a las cajas sindicales, las cuales se ocupaban de todos los aspectos de la administración y verificaban especialmente si los beneficiados eran en realidad desempleados.

Puede considerarse este sistema como el verdadero origen del seguro de desempleo. La idea básica del sistema de Gante se extendió muy rápidamente y con alguna modificación, fué aplicada en Francia, Alemania, Suiza, Italia, Países Bajos, - Noruega, Dinamarca, Finlandia y la Gran Bretaña.

Las subvenciones provisionales vinieron poco a poco a sumarse a las subvenciones municipales. Finalmente ciertos países comenzando por Francia, en 1905, aplicaron el sistema Gante en el orden nacional, y este fué el punto de partida de la intervención de los Estados para mitigar la miseria ocasionada por el desempleo.

#### d). Importancia de las Primeras Iniciativas

Las primeras cajas facultativas tuvieron algún éxito durante cierto tiempo, y en conjunto, lograron proteger a muchos miles de trabajadores contra el riesgo de desempleo y demostraron que el seguro en común contra éste, es preferible a dejar

que cada trabajador trate de ahorrar algún dinero para los días difíciles. La comparación de los resultados obtenidos antes y después de la aplicación del sistema de Gante demostró que el financiamiento del seguro de desempleo consistía una carga demasiado difícil de soportar por los trabajadores exclusivamente, aunque estos aunaran sus esfuerzos, y que era indispensable prever alguna forma de contribución social ya fuera hecha por los poderes públicos o bien por los empleadores.

También fue evidente que una caja de seguro facultativo no podría funcionar bien sino cuando estaba administrada por un sindicato o una mutualidad bien establecida. Es muy probable que un seguro facultativo de desempleo no sea de ninguna utilidad en los países en donde no existe un movimiento sindical poderoso o mutualidades establecidas sólidamente desde hace mucho tiempo, que de otra forma sería sumamente difícil obtener una participación apropiada en las cajas de desempleo.

En la Europa de entonces, a pesar de que el movimiento sindical había adquirido gran desarrollo, jamás fue posible conseguir resultados ligeramente satisfactorios en cuanto al número de asegurados, ni aún en las cajas subvencionadas por las autoridades locales. Así el seguro no logró proteger en ningún país ni siquiera a la mitad de los trabajadores de la industria.

En segundo lugar, los afiliados a las diversas cajas de de se m p le o, sindicales o patronales, eran generalmente trabajado- res pertenecientes a la misma industria o que ejercían el mis- mo oficio. De todas maneras, la incidencia del desempleo va- ría sensiblemente de una a otra industria. En caso de crisis en un sector industrial, la caja de seguro de esa industria co rr e el riesgo de ir rápidamente a la bancarrota, mientras que las cajas de seguro de otras industrias no son afectadas. Es- ta es una razón más, que explica por qué el seguro de de se m p le o se apoyó sobre una base mucho más firme cuando finalmente se - d i s t r i b u y e r o n los riesgos entre varias industrias, resultando que era casi imposible cumplir satisfactoriamente mediante la creación de cajas de seguro facultativo tanto sindicales como patronales.

A principios del Siglo XX, los gobiernos comenzaron a reco- nocer que, por sí mismas, ni las cajas de seguro facultativo ni las pequeñas entidades políticas podrían resolver satisfac- toriamente el problema del desempleo y en consecuencia adopta- ron gradualmente diversas medidas encaminadas a aportar al se- guro de desempleo el apoyo, evidentemente más poderoso, del co n j u n to de la nación.

## 2. ANTECEDENTES JURIDICOS DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN LOS DIFERENTES ORGANISMOS INTERNACIONALES.

Los medios de prevenir el desempleo y remediar sus consecuencias ha sido objeto de numerosos convenios, recomendaciones y resoluciones adoptados a nivel internacional.

Hago mención de las disposiciones más importantes emanadas de instituciones, especializadas en el campo laboral (Organización Internacional del Trabajo) y en materia de seguridad social (Asociación Internacional de la Seguridad Social y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

### a). Organización Internacional del Trabajo

La Primera Conferencia General de este organismo realizada en Washington en 1919 adoptó la Recomendación 1 sobre el Desempleo, en la que se aconseja la organización de un sistema eficaz de seguro contra el desempleo mediante una institución estatal o bien por medio de la concesión de subvenciones gubernamentales a las asociaciones cuyos estatutos dispongan el pago de indemnizaciones de desempleo en favor de sus socios.

En la Segunda Reunión (Génova, 1920) se aprobó la Recomendación 10 propiciando la protección de la gente de mar contra el desempleo resultante de naufragio o de cualquier otra cau-

sa, por medio de un regimen de seguro estatal o mediante subvenciones concedidas por el gobierno a las organizaciones profesionales cuyos estatutos preven el pago de prestaciones a sus miembros desempleados.

Al entrar en vigor el Convenio 2 relativo al desempleo, - dispuso que todos los miembros que lo ratifiquen deberán celebrar acuerdos recíprocos entre los países interesados para reconocer igual derecho a las indemnizaciones del seguro a los trabajadores que se desempeñen en cualquiera de los Estados - contratantes.

En 1934 se adoptó el Convenio 44 sobre el desempleo involuntario, por el cual todo Miembro de la Organización que lo ratifique se obliga a mantener un sistema que asegure a los de socupados:

- a) El pago de una cantidad devengada con motivo de las cotizaciones abonadas en virtud del empleo del beneficiario afiliado a un sistema obligatorio o voluntario; o
- b) Una prestación que no constituye ni una indemnización ni un socorro concedido, pero que puede constituir la remuneración de un empleo en trabajos de asistencia organizados para remediar el desempleo; o bien
- c) Una combinación de indemnización y subsidios.

La aplicación de este convenio es de carácter general en

contrarrestar el desempleo es la de crear programas de obras públicas de construcción ya que esto permite la absorción de una cantidad considerable de mano de obra que en su gran mayoría carece de calificación.

Otra medida positiva utilizada con frecuencia para contrarrestar el desempleo es la de aumentar los gastos gubernamentales a efecto de inyectar capacidad adquisitiva en la economía nacional.

Los medios que posee el Estado para actuar de manera indirecta en la solución al problema del desempleo son:

a) Medidas monetarias de crédito:

Estas consisten en poner a disposición de los interesados, - créditos financieros en condiciones bastante favorables ya sea - por su bajo interés o por las características y condiciones del crédito.

b) Medidas Fiscales:

Las medidas fiscales más importantes que de hecho los gobiernos vienen aplicando para favorecer a la población son las de reducir la tasa de impuestos y el de aumentar los ingresos de la población a través del otorgamiento de subsidios a los desempleados, y permitiendo sostener la demanda de bienes de consumo internos del país.

Otra de las formas comunes de manifestarse el desempleo la encontramos en los cambios originados por la transferencia y evo

lución en la tecnología, conociendo este fenómeno como Desempleo Tecnológico, el cual es causado por cambios en las técnicas de producción en las que se incrementa el uso de capital en perjuicio de la mano de obra, ya que este viene a desplazarla.

El Desempleo Estructural.- Cuando existe un cambio permanente en la oferta o demanda de productos debido a la escasez, agotamiento o sustitución de determinados recursos naturales se presenta este tipo de desempleo. En forma general dichos cambios son a menudo graduales y dejan tiempo para transferir la mano de obra a otro género de trabajo. (1)

Ahora bien, dentro de la desocupación causada por los cambios en la estructura de la producción, tenemos otra forma de desempleo que es conocida como Desempleo Friccional que se crea cuando los trabajadores disponibles, en el mercado del empleo no pueden ser colocados inmediatamente en labores adecuadas.

#### El Subempleo. Definición y Tipos:

El Subempleo es considerado como una característica común de la situación del empleo en casi todas las sociedades. Pero su extensión y naturaleza dependen de gran medida del nivel de desarrollo económico social y de la estructura institucional -

---

(1) Organización Internacional del Trabajo, Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, Medición del Subempleo, O.I.T., Ginebra, 1969, p. 17 y sigs.

todas aquellas personas habitualmente empleadas que perciben un salario o un sueldo, pudiendo todo Miembro disponer en su legislación nacional las excepciones que juzgue necesarias con respecto a las personas empleadas en el servicio doméstico, los trabajadores a domicilio, los trabajadores cuyo empleo tenga carácter temporal, etc. Por el contrario, no comprende a la gente de mar, a los pescadores ni a los trabajadores agrícolas.

El pago de indemnización o subsidio podrá limitarse a un período determinado, que normalmente no deberá ser superior a 156 días laborales por año y en ningún caso inferior a 78 días en el mismo lapso.

En cuanto a la índole jurídica del sistema, el Convenio admite un seguro obligatorio, un seguro voluntario, una combinación de ambos o cualquiera de ellos complementado con un sistema de asistencia.

Este convenio se completa con la Recomendación 44 sobre el seguro de desempleo y las diversas formas de asistencia a los desocupados.

A tales efectos se recomienda principalmente:

a) Implantar, tan pronto sea posible, un sistema de seguro obligatorio contra el desempleo en los países donde no exista, y en aquellos en los que ya funcione un régimen obligatorio o voluntario, establecer un plan de asistencia complementa

rio con el fin de auxiliar a las personas que hayan agotado su derecho a indemnización o a las que no hayan adquirido aún ese derecho.

b) Amparar a las personas desempleadas total y parcialmente, aplicando los sistemas de seguro o asistencia a los asalariados en virtud de un contrato de trabajo o de aprendizaje.

c) Extender la protección hasta la edad en que los beneficiarios tengan derecho a cobrar una pensión de vejez.

d) En caso de dificultades para la aplicación de estas reglas generales a una categoría especial de trabajadores, deberían tomarse medidas especiales procurando que se pueda comprobar con suficiente certeza la realidad del desempleo y que las indemnizaciones se ajusten a los salarios normales.

e) En el supuesto de poder aplicarse medidas de control adecuadas, se aconseja extender la protección de desempleo a los trabajadores independientes con escasos recursos económicos.

f) Oportunamente establecer un tope de salario como condición para aplicar el seguro, excluyendo solamente a los trabajadores que cuenten con una remuneración suficiente elevada para hacer frente, por sí mismos, al riesgo de desempleo, ya que la finalidad perseguida es la de incluir a todos los trabajadores manuales o no, cualquiera que sean sus ingresos.

g) El período de prueba previsto por el Convenio no debería exceder de 26 semanas de empleo o del pago de 26 cotizaciones semanales o su equivalencia durante 12 meses que preceden a la solicitud de indemnización, o bien de 52 semanas de empleo o 52 cotizaciones semanales o su equivalencia durante los 24 meses que preceden a la solicitud de indemnización. El período de espera permitido no debería exceder de 8 días a reserva de lo que pueda establecerse en caso de desempleo parcial o en la respectiva legislación nacional.

h) La duración del pago del subsidio debería prolongarse tanto como lo permita la solvencia del sistema, haciendo lo posible para que se abone durante todo el tiempo que los solicitantes lo necesiten.

i) Cuando se trate de determinar si el empleo ofrecido a un solicitante en una profesión distinta de la que ejercía es un "empleo conveniente", cuya no aceptación puede dar lugar a la descalificación del interesado, prevista en el Convenio, deberían tenerse en cuenta: el tiempo de servicios en la profesión anterior, las posibilidades de encontrar nuevo empleo en la misma, y la formación profesional y aptitudes para el trabajo propuesto.

j) La obligación de asistir a un curso de enseñanza profesional o de otra índole, que según el Convenio condiciona -

el pago del subsidio, sólo puede ser impuesta en caso de obtener el interesado ventajas desde el punto de vista físico o moral, o que mejore su capacidad profesional o sus aptitudes generales.

k) Cuando un desempleado tenga la responsabilidad de aceptar un empleo en trabajos de asistencia, debería tenerse en cuenta la edad, su estado de salud, la profesión anterior y la aptitud para el nuevo trabajo. Se consideran trabajos de asistencia aquellos de carácter excepcional y temporal que organiza la autoridad pública con fondos especialmente destinados a asistir a los desempleados. Una parte de las sumas destinadas a la asistencia de desempleo debería ser invertida para facilitar el reingreso al trabajo (enseñanza profesional, traslado, etc.).

l) Se recomienda examinar periódicamente la situación financiera de las cajas de seguro por las autoridades competentes a fin de garantizar su solvencia y el equilibrio entre gastos e ingresos. La organización financiera del sistema debería estar concebida de suerte que pueda hacer frente a fluctuaciones transitorias en el volumen del empleo, sin que ello resulte ninguna modificación en la aplicación del sistema.

Considera necesario además, crear un fondo de emergencia para garantizar el pago de los subsidios en períodos de desem

pleo intenso.

m) Para la administración del régimen se aconseja la participación de representantes de los contribuyentes.

n) Se postula la igualdad de trato no sólo para los trabajadores de la nacionalidad de los Miembros obligados por el Convenio, sino también a los nacionales de los Miembros o Estados que sin haber ratificado el Convenio apliquen sus disposiciones.

Por último, se estima conveniente fijar, por medio de - acuerdos bilaterales con los Estados vecinos, las condiciones en que deban abonarse las indemnizaciones o subsidios a los desempleados de las regiones fronterizas que residan en un país y trabajen en otro.

La Recomendación 45 sobre el desempleo de los menores adoptada en la 19a. Reunión (Ginebra, 1935), tiende a aplicar a estos la presentación estipulada en el Convenio y la Recomendación 44. Se dispone: fijar en 15 años como mínimo, la edad para la admisión al trabajo; prolongar o promover la enseñanza obligatoria y profesional; tomar disposiciones relativas al empleo del tiempo libre y la creación de servicios sociales para los menores desempleados y centros especiales de empleo. Se recomienda organizar obras públicas especiales y establecer servicios encargados de la colocación y el desarrollo de las

posibilidades de empleo normal de los menores. Finalmente se indica que las instituciones del seguro de desempleo, los servicios públicos de colocación y las demás instituciones que elaboren estadísticas de desempleo deberían dedicar una sección especial para compilación de datos relativos a los menores de veinticinco años.

La Recomendación 67 sobre la seguridad de los medios de vida (20a. Reunión, Filadelfia, 1944), establece bases normativas de carácter general a las que deben ajustarse las prestaciones de los seguros sociales y formular el siguiente principio: "La prestación de desempleo debería pagarse cuando la pérdida de la ganancia se deba al desempleo de un asegurado que habitualmente esté empleado, sea capaz de trabajar regularmente en alguna profesión y busque un trabajo conveniente, o cuando la cause un desempleo parcial".

El pago del subsidio en los primeros días de un período de desempleo no es obligatorio, pero este período de espera no se exige en caso de nuevo desempleo en los meses siguientes. La duración del pago debería extenderse hasta que se le ofrezca al asegurado un empleo conveniente, esto es: un trabajo habitual u otro aceptable, que no entrañe cambio de residencia. Sin embargo, después de la expiración del período inicial este concepto se hace más flexible para adaptarse a

las condiciones corrientes del mercado de trabajo, admitiendo el cambio de profesión, de residencia y salario que razonablemente pueden ser ofrecidos al asegurado.

Además en este mismo año se aprobó la Recomendación 68 sobre la seguridad de los medios de vida y sobre la asistencia médica a favor de las personas licenciadas de las fuerzas armadas, de los servicios asimilados y empleos de guerra, que contiene un capítulo sobre "Seguro y Asistencia de desempleo". De acuerdo con esta Recomendación se extienden a dichas categorías los principios del seguro de desempleo para los asalariados, a través de un sistema especial de carácter asistencial financiado por el Estado.

En la 28a. Reunión (1946), se adoptó el Convenio 70 relativo a la seguridad social de la gente de mar, en el que se dispone que estos trabajadores tendrán derecho, en caso de incapacidad causada o no por accidente del trabajo, desempleo y vejez, a prestaciones en efectivo, en condiciones, cuantía y duración tan favorables como las que rigen para los trabajadores industriales.

El Convenio 102 sobre normas mínimas de la seguridad social (35a. Reunión, Ginebra 1952), incluye la garantía de pregtaciones de desempleo en el caso de suspensión de las ganancias, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo -

conveniente cuando se trata de una persona apta para trabajar y esté disponible para el trabajo.

El Convenio y la Recomendación 111 (42a. Reunión, Ginebra 1958) abolió toda discriminación en materia de empleo afirmando el principio de la igualdad de oportunidades y de trato en materia laboral, sin calificaciones de ninguna especie.

En 1958 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre las medidas - que deben tomarse para el desarrollo del empleo y la lucha contra el desempleo, llamando la atención de los Miembros sobre la posibilidad de promover y mantener los índices de ocupación mediante una acción vigorosa en aspectos tales como los siguientes: desarrollo del seguro de desempleo o de programas de indemnización, así como cualquier otra medida que asegure la protección de los trabajadores y sus familias contra el desempleo y programas destinados a mantener el poder de adquisición incluyendo reajustes en la política fiscal y monetaria y en las medidas de seguridad social.

La Recomendación 119 (47a. Reunión, Ginebra 1963) sobre - la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador considera que, en tal caso, el interesado debería tener asegurada cierta continuidad de sus ingresos mediante un seguro de desempleo u otras formas de seguridad social o una

compensación por fin de servicios u otras prestaciones análogas pagaderas por el empleador, o también una combinación de prestaciones según la legislación nacional, los contratos colectivos o la política de personal adoptada por la empresa. La misma Recomendación reconoce al trabajador, cuyo empleo se da por terminado, sin razones de despido justificado, el derecho a un preaviso razonable o, en su lugar, a una indemnización compensativa.

Al nivel de la Conferencia del Trabajo de los Estados de América. Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, se aprobaron resoluciones de especial significación para los países del Continente, que comprenden importantes medidas en materia de política de empleo y de protección del riesgo de desempleo.

En la primera Conferencia (SANTIAGO DE CHILE 1936) entre los principios fundamentales de los seguros sociales obligatorios se estableció la cobertura del paro involuntario, por ser una de las causas que destruye la base económica de la existencia del trabajador y su familia, y que provoca la miseria.

En la Segunda Reunión (La Habana, 1939) se reconoció que: "Cada nación deberá establecer y mantener un sistema general de seguro de paro aplicable a todas las personas empleadas y expuestas al riesgo de paro".

En los países donde no sea posible el establecimiento inmediato de un sistema general de seguro de paro, tal sistema deberá introducirse por etapas, empezando con las categorías de trabajadores para quienes el seguro resulte más urgente y aplicable.

Por último, con respecto a los Convenios anteriormente mencionados, México ha ratificado los siguientes: Convenio 8, Indemnización de desempleo (naufragio) 1920, Convenio 102 Normas Mínimas de Seguridad Social 1952, excluyendo la parte concierne al Seguro de Desempleo.

b). Asociación Internacional de la Seguridad Social

La VII Asamblea General (Fraga, 1936) aprobó la Resolución 18 sobre funciones económicas y sociales de las cajas de seguros sociales, haciendo constar la protección debida, entre - otros riesgos, contra la pérdida del empleo, asimismo, en la VIII Asamblea General (Ginebra, 1947), en la Resolución 19 relativa a la garantía de los medios de existencia se recomendó a los países donde el cuadro de prestaciones está aún incompleto que procuren la adopción de medidas tan pronto como sea posible, instituir prestaciones en caso de paro.

Merece destacar especialmente la Recomendación 42 de la XII Asamblea General (México, 1955), en la que se afirma el

principio que todo régimen de protección contra el desempleo debería aplicarse a la mayor parte de los trabajadores asalariados habituales, teniendo en cuenta la posibilidad de controlar la veracidad de su desempleo involuntario. Cuando no es posible aplicar este régimen general a ciertas categorías tales como los trabajadores agrícolas, domésticos, de temporada, a domicilio, la gente de mar y otras profesiones similares, es necesario buscar los métodos de provisión más adecuados para las mismas, ya mediante la adaptación del régimen general o la creación de regímenes especiales.

En la Recomendación precedente se destaca también la necesidad de estrechar la cooperación de los organismos de seguro de desempleo, con las oficinas públicas de colocación y otras agencias reconocidas, estableciendo la obligación del beneficiario de inscribirse en el registro de empleo en el momento que presenta su solicitud. Se determina, además, los procedimientos destinados a fijar las condiciones del desempleo, comprobar el estado de desocupación y establecer las modalidades de pago y el derecho de apelación.

En la XII Asamblea General (Londres 1958) se aprobaron dos conclusiones sobre la protección contra el desempleo. La primera se refiere al desempleo de los trabajadores agrícolas, y en la misma se exponen las dificultades que será necesario su

perar para extender a ese sector las prestaciones de desempleo (dificultades de registro, percepción de cotizaciones, trabajos ocasionales, etc.). La segunda conclusión se refiere al seguro de desempleo para los trabajadores de la industria de la construcción en la que se analizan las disposiciones especiales para garantizar la protección en dicha rama de actividad y se determinan las medidas políticas tendiente a lograr la continuidad del empleo en la misma.

En la XIV Asamblea General (Estambul, 1961), se presentó un informe sobre los problemas administrativos derivados de las relaciones entre las prestaciones del seguro de desempleo y las prestaciones concedidas por otras ramas de la seguridad social, en el que se determinaron las medidas más adecuadas - sobre recaudación de las cotizaciones, relación de las prestaciones de desempleo con las de los seguros de enfermedad, invalidez y vejez.

c). Conferencia Interamericana de Seguridad Social

La Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Santiago de Chile, 1942), recomendó en la Resolución 12 proporcionar mediante subsidios o préstamos, ayuda a los trabajadores en paro forzoso, coordinando esta asistencia con un servicio de colocación.

La más importante Resolución de este organismo interamericano es la que lleva el número 20 aprobada en la Segunda Conferencia (Río de Janeiro, 1947), que trata sobre el servicio de empleo y el seguro de desempleo. Esta se funda en la necesidad de que los Estados procuren los medios indispensables para lograr el empleo sin perjuicio de proteger a los trabajadores contra el riesgo de desempleo involuntario. Al mismo tiempo se afirmó que la base de un sólido seguro de desocupación radica en la existencia de un servicio nacional de empleo que asegure un trabajo conveniente a los beneficiarios.

En esta Segunda Reunión se adoptaron también los siguientes principios generales del seguro de desempleo:

a) El seguro obligatorio de desempleo deberá cubrir únicamente el riesgo de falta de empleo conveniente de aquellos trabajadores que, estando en disponibilidad y teniendo capacidad y voluntad para desempeñar un empleo, no lograran conseguirlo;

b) Los beneficios del seguro deberán ser concedidos sólo a aquellos solicitantes inscritos en el servicio nacional del empleo;

c) El monto periódico de los beneficios pecuniarios debería ser menor que la cuantía de las entradas medias anteriores del beneficiario, pero siempre con un mínimo suficiente,

en relación con el costo de vida de cada país;

d) En el monto total de los beneficios concedidos deberían incluirse completamente por cargas familiares, salvo en aquellos países que hayan establecido o establezcan sistemas de asignaciones familiares;

e) El período por el cual se pagan los beneficios debería variar en proporción al tiempo durante el cual el solicitante estuvo anteriormente ocupado;

f) El trabajador desempleado que se incapacite para trabajar no deberá recibir prestaciones del seguro de desempleo sino del seguro de enfermedad;

g) El fondo y la administración del seguro de desempleo deberían estar a cargo de una sola organización administrativa y, en lo posible, dentro de la institución nacional de seguros sociales.

En 1951 la Tercera Conferencia reunida en Buenos Aires reiteró la Recomendación anterior (Resolución 38).

d). Legislación Mexicana

En México como en el resto de América Latina, el problema de los desempleados, ha sido tratado jurídicamente en forma somera, prueba de ello es la poca participación del legislador - en este campo.

Mas sin embargo existe en nuestra Constitución política el Art. 123 que en su fracción XXIX menciona en forma indirecta y velada, la creación del seguro de desempleo.

Dicho artículo dispone que "se considerará de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria - ría del trabajo, de enfermedad y accidente y otros con fines - análogos". Ciertamente es que esta ley, no estipula en forma directa ninguna prestación relacionada con un seguro de desempleo - pero trata de beneficiar en otra forma a las personas que han perdido su empleo.

Es así como el Art. 167 estipula que el asegurado que habiendo cumplido 60 años de edad, que haya acumulado 500 semanas de cotización y a su vez quede privado de trabajo remunerado tendrá derecho a una pensión que entre los 60 y 64 años y 11 meses fluctuará entre 75% y 95% de la pensión de vejez.

Otra medida destinada a favorecer al trabajador que pierde su empleo es el derecho a percibir por cierto tiempo todas o

parte de las prestaciones dispuestas en la Ley del Seguro Social.

La Ley del Seguro Social acuerda que el asegurado que haya cubierto en número de 8 cotizaciones semanales ininterrumpidas inmediatamente antes de la privación del trabajo remunerado, conservará los derechos propios de la rama de enfermedades no profesionales y maternidad durante 8 semanas (Art. 66 de la Ley) así como las propias del régimen de invalidez, vejez y muerte por un período igual a la quinta parte del trabajo cubierto por sus cotizaciones, sin que este tiempo de protección sea menor de 12 meses ni exceda de tres años (Art. 91 de la Ley).

En la actualidad están amparados los asalariados de la industria, comercio, transportes, algunos trabajadores del campo, tanto asalariados como ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas de más de diez hectáreas de riego o su equivalente en toda clase de tierras, miembros de cooperativas de producción, de sociedades de crédito agrícola y ejidal, y los trabajadores eventuales y temporales que hayan prestado servicio - durante 12 días hábiles o más en forma ininterrumpida o 30 días ininterrumpidos en un bimestre para un solo patrón.

No están asegurados los trabajadores domésticos, a domici-

lio independiente y familiares; igualmente los trabajadores petroleros, bancarios, los ferroviarios y pertenecientes a otras instituciones descentralizadas que gozan de beneficios particulares.

Se considera beneficiarios: esposa, los hijos menores de 16 años y hasta 25 en caso de que estén estudiando o mayores de edad si se encuentran incapacitados.

Para los trabajadores del Estado, ni la Constitución en su Art. 123 apartado B, ni la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado del año de 1950, estipulan que se cubrirá la contingencia de cesantía para los afiliados.

El fomento de organismos de previsión social lo encontramos en varias legislaciones locales como el Código del Trabajo del Estado de Yucatán en el que con fecha 16 de Diciembre de 1918 determina en su Art. 124, fracción I: "El fomento, establecimiento y organización de cajas de abono de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo", etc.

El Estado de Jalisco en su Ley de 1923 creó el Depto. de Trabajo, haciendo mención dentro de sus atribuciones lo establecido en la fracción XXIX del Art. 123 de la Constitución de la República.

Igualmente la Ley del Trabajo del Estado de Colima, del 10

de Octubre de 1925 transcribió en su Art. 269 la Fracción XXIX del Art. 123 como esencial atribución de su Depto. de Trabajo.

Los Estados de Chiapas, Aguascalientes, Nayarit y Sonora - incluyeron dicha fracción XXIX en su legislación respectiva.

En el año de 1925, los diputados José Martínez Campos, Primitivo R. Valencia, Cruz C. Contreras y F. Zainos y Lumbreras, presentaron un "Proyecto de Ley Orgánica que Reglamenta el Derecho de Huelga y Paros y que establece el Seguro Forzoso contra el Paro Involuntario".

Por su importancia, se anexa este Proyecto como apéndice - del presente trabajo. No obstante, se transcriben a continuación algunos de sus más interesantes artículos:

Art. 38.- "Se establece el Seguro Forzoso contra el Paro Involuntario, como previsión para los Trabajadores afectados por la paralización de labores, en los casos de paros lícitos".

Art. 39.- "El fondo del Seguro Forzoso será constituido por los trabajadores de todas las actividades de carácter permanente".

Art. 40.- "La cuota del Seguro a que se refiere - el artículo anterior, será regulada por la Caja - del Seguro, de que habla el artículo 41".

Esta Caja fijará la cuota a que cada actividad corresponda, teniendo en cuenta las condiciones que le sean propias, servirá como base para la fijación de las cuotas, el cuatro al millar como mínimo y el ocho al millar como máximo, sobre los sueldos de cada trabajador.

Art. 41.- "Con la denominación de Caja del Seguro Forzoso contra el Paro Involuntario, se establece la institución encargada de recibir y administrar las cuotas a que se refiere el artículo anterior. Esta Caja estará supeditada al Instituto Nacional de Seguros Sociales, creado por la Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, y su personal se compondrá de un director general, un administrador y demás indispensables, que serán designados por el mencionado Instituto.

Art. 47.- "Se fundarán en la Capital de la República y en las de dos Territorios, oficinas de colocación que tendrán como obligación gestionar ocupación a los trabajadores afectados por el paro, celebrando al efecto y con la frecuencia que el caso demande, convenios con las organizaciones locales y de otras entidades, que tengan por fin el estudio de medidas encaminadas a la solución rápida y eficaz del problema de los sin trabajo. Estas oficinas serán auxiliadas por la Caja de Seguros, con la obligación de suministrar a ésta todos los datos que solicite y que tengan conexión con sus funcionarios, informando, además con la oportunidad debida, el resultado de sus trabajos".

En la Ley Mexicana del Seguro Social se reduce el mandato Constitucional de amparar por medio de la Seguridad Social a los cesantes involuntarios, protegiendo sólo a los cesantes -- mayores de 60 años. Por datos obtenidos directamente de la Dirección de Estadísticas del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el año de 1969 estuvieron asegurados con un seguro de cesantía de edad avanzada: 5,900, en el año de 1970 los asegurados por el mismo riesgo fueron: 7,336 personas.

Se puede considerar que el Instituto Mexicano del Seguro Social bien podría atender a los desocupados que llenaron los

requisitos previstos en los Convenios Internacionales, sin mayores erogaciones de los trabajadores, patrones y Estado.

El Seguro de Desempleo en Chile resulta interesante a es-  
te respecto pues es el Seguro Social gestor de las diversas ra  
mas de seguridad social, es quien proporciona prestaciones en  
efectivo a los desocupados involuntariamente, cuyo monto se de  
duce del fondo de pensiones del asegurado, teniendo este la --  
obligación de reintegrar al Instituto las sumas recibidas en -  
el momento de solicitar su pensión de vejez, cabe hacer notar  
que esta prestación es otorgada a un determinado grupo de tra-  
bajadores asegurados en el Instituto del Seguro Social.

Desde luego el sistema no constituye un Seguro de Desempleo  
técnicamente, ya que la extensión de la prestación no está li-  
gada a la duración de la contingencia sino al de los fondos dis  
ponibles en la cuenta individual de pensión de desempleo y a -  
que éste tiene la obligación de reintegrar la suma recibida, -  
como se apuntó anteriormente.

### 3. CONCEPTO GENERICO DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO

El objeto de definir en el presente trabajo, los términos desempleo y subempleo es con el fin de determinar en forma correcta que categorías de desempleados tienen derecho a gozar de los beneficios que otorga el seguro de desempleo, ya que ni todas las personas sin trabajo son desempleadas, ni todos los desempleados tienen derecho a participar de estos beneficios, tal es el caso de las amas de casa, personas de edad avanzada, jóvenes en edad escolar.

Para llegar a una correcta definición de desempleo y subempleo es necesario partir del concepto de empleo, entendiéndose a este como el equilibrio existente entre la oferta y la demanda de servicios en el mercado del trabajo. Definición de la cual podemos concluir que el desempleo es la ruptura del equilibrio entre oferta y la demanda de servicios.

Existen dos sistemas o formas de clasificar al desempleo la primera que sirve para fines de medición y la segunda para fines analíticos.

Dentro del primer grupo encontramos el desempleo voluntario definiéndose a este como el conjunto de individuos que gozan de un patrimonio que les permite vivir sin la necesidad de prestar sus servicios en forma permanente y que necesariamente

sea imprescindible tal actividad para su subsistencia.

Dentro de este grupo también se pueden incluir a todas aquellas personas que ejecutan ciertas actividades que les permita obtener solamente lo indispensable para vivir.

Otra forma de desempleo que se ubica dentro del primer grupo es el llamado desempleo involuntario, el cual fue definido por la Octava Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo como:

"Las personas comprendidas en este desempleo serían todas - aquellas que tengan más de cierta edad especificada y que en un día especificado o en una semana especificada se hallen en las siguientes categorías:

- a) Los trabajadores disponibles para el empleo, cuyo contrato de trabajo haya terminado o esté suspendido temporalmente, que están sin empleo y que no desempeñan un trabajo remunerado durante un determinado período - de tiempo preferentemente una semana;
- b) Las personas que hayan trabajado y cuya categoría de ocupación más reciente sea distinta a la de asalariados, que estén dispuestos a trabajar durante el transcurso de un período de tiempo específico y que buscan un trabajo remunerado;
- c) Las personas sin empleo, que en el momento de que se trate estén disponibles para el trabajo y hayan logrado un nuevo empleo pero que deban empezar en una fecha posterior al período especificado en la encuesta; y

- d) Las personas suspendidas temporal o indefinidamente de su trabajo y que no tengan remuneración o ingreso alguno. (2)

Por lo mismo, no se consideran como desempleados a las personas que se encuentran en las siguientes categorías:

- a) Los que tengan el propósito de establecerse por su cuenta, en un negocio cualquiera, socialmente aceptado, ya sea agrícola, industrial o de servicios, pero que no hayan aún tomado medidas al respecto y -- que no estén buscando un trabajo remunerado;
- b) Los antiguos trabajadores no remunerados, que no es tén trabajando, ni buscando trabajo.

Cuando se trata de definir al desempleo de acuerdo a las fluctuaciones económicas, ya sean de producción, de un insuficiente desarrollo económico, de cambios estructurales y tecnológicos en la producción de un país, nos encontramos con diferentes tipos de desempleo dependiendo sus características de las causas que lo generen.

En un país solo se puede presentar en forma excepcional el problema del desempleo en forma masiva, en cambio el desempleo regional, solo se observa a través de algunas de las características siguientes:

Cuando el desempleo es causado por fenómenos económicos nos encontramos con dos diferentes tipos de desempleo que son:

---

(2) Oficina Internacional del Trabajo, Empleo y Progreso Económico. O.I.T. Ginebra, 1971, p. 16.

- a) Desempleo Estacional
- b) Desempleo Cíclico.

El Desempleo Estacional.- Es aquel que se origina a consecuencia de las variaciones de producción sea en la demanda o - en la oferta de bienes y servicios. Caso concreto del desempleo estacional lo encontramos en el sector agrícola en el cultivo de granos, azúcar, café, etc., en el sector servicios turísticos y construcción. El desempleo estacional tiene por lo general una duración corta a diferencia del Desempleo Cíclico, el cual llega a tener un período de 10 años de duración.

El Desempleo Cíclico.- Se produce cuando existe una contracción de la demanda en el sector privado de la economía, afectando directamente a la economía nacional.

Una de las características del desempleo cíclico es que siempre tiende a generalizarse progresivamente en la economía de un país. Además este tipo de desempleo es difícil de prever ya que no es determinable ni en su inicio ni en su terminación.

Dentro de las medidas más apropiadas para contrarestar el desemplo estacional y cíclico encontramos dos medios de acción a seguir:

- a) Medios de acción en el Sector Gobierno
- b) Medios de acción en el Sector Privado

Una de las medidas adoptadas dentro del sector público para

del país.

Tanto el desempleo como el subempleo dependen de muchas causas distintas de tipo económico social y demográfico. Una de ellas si no la más importante es sin duda la falta de capital y equipo, otras son el bajo nivel de producción, de productividad e ingresos, los cambios estructurales; la escasez de la demanda interna y externa. Estos desequilibrios pueden manifestarse en forma de subempleo o desempleo ambos como integrantes de la situación del empleo en el país.

El subempleo es la forma más generalizada de infrautilización de los recursos humanos y de las aptitudes existentes en los países menos desarrollados.

Por Subempleo se entiende un cierto tipo de desocupación parcial debido a que la actividad del trabajador sólo abarca una parte de la jornada de labor, inferior a la normal y por lo tanto sus ingresos se hayan así mismo disminuidos.

Otra manifestación del subempleo es la ocupación en tareas cuya productividad es anormalmente reducida y no permite la plena utilización de las capacidades y calificaciones de los trabajadores. (3)

---

(3). Opus cit. p. 18.

La mayoría de los obreros no sindicalizados, quienes con frecuencia eran los más expuestos al desempleo, no estaban en absoluto protegidos por el seguro y lo mismo ocurría con muchos miembros de los sindicatos. De ésto podría deducirse - que el seguro de desempleo, por la grave amenaza que supone el desequilibrio en el reclutamiento de sus afiliados, nunca podrá funcionar como es debido si es facultativo. Es pues - preciso acudir ya sea a un sistema que imponga a todos los - trabajadores la obligación de asegurarse o bien a presiones indirectas cuyo efecto sea más o menos el mismo.

Es conveniente señalar otros dos aspectos de estos primeros experimentos, concernientes tanto uno como el otro a la amplitud de la base en que se distribuían los riesgos de desempleo. Las dificultades financieras con que tropezaron las cajas subvencionadas por los municipios y la necesidad que se manifestó progresivamente de recurrir al apoyo de las autoridades provinciales primeramente y después al de las nacionales parecen indicar que el municipio era una unidad política demasiado reducida para servir de base a un sistema de seguro de desempleo. Los fenómenos inherentes a la producción y al mercado, que provocaban el desempleo, revestían a menudo un carácter nacional y, en consecuencia, los riesgos debían distribuirse finalmente sobre una base también nacional.

Ya que el subempleo es una modalidad de desocupación que transita entre el pleno empleo y el desempleo total, la Novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo viendo la importancia que tenía este fenómeno decidió adoptar la siguiente definición:

"Existe subocupación cuando personas provistas de empleo no trabajan por tiempo normal y podrían y desearían efectuar un trabajo suplementario del que suministran efectivamente, o cuando sus ingresos o su rendimiento se verían aumentados si, teniendo en cuenta sus aptitudes profesionales, dichas personas trabajasen en mejores condiciones de producción o cambiasen de profesión. (4)

Existen dos tipos de subempleo el primero que se diferencia por su duración en el trabajo y del que se desprenden 3 diferentes tipos de subempleo: a) A tiempo parcial; b) de temporada; y c) ocasional.

En el otro grupo tenemos a las personas que teniendo una jornada normal de trabajo están subocupados trayendo como consecuencia una inherente baja de su productividad. (5)

(4) Oficina Internacional del Trabajo. Empleo y Progreso Económico. O.I.T., Ginebra, 1971, p. 20

(5) Oficina Internacional del Trabajo, El Empleo como objetivo de Desarrollo Económico. O.I.T., Ginebra, 1962, p. 20.

Las personas, que tienen una jornada involuntaria de trabajo cuya duración sea inferior a la normal se les pueden considerar como subempleados visibles.

Cuando el subempleo es causado por la baja productividad - se dice que es un subempleo invisible; o sea que la duración - del trabajo no es reducida, pero cuyo salario o remuneración - son bajas o que ocupan un empleo que no permite la plena utilización de sus capacidades o de sus calificaciones (Subempleo - encubierto) o las personas que ejercen su actividad en establecimientos cuya productividad es reducida (Subempleo potencial).

Las consideraciones procedentes demuestran la complejidad del problema y las dificultades que entraña la aplicación de un seguro que cubra el desempleo, además debe tenerse en cuenta que el seguro no cubre en la generalidad de los casos al conjunto de la mano de obra de un país, sino a los grupos activos que por sus características profesionales, pueden ser incluidos en el campo de aplicación del régimen. (6)

---

(6) Oficina Internacional del Trabajo. La Lucha contra el Desempleo., O.I.T., Génova, 1950. p. 43.

#### 4. CLASIFICACION DE LOS SISTEMAS DEL SEGURO DE DESEMPLEO

Los regímenes de seguro de desempleo en vigor se pueden clasificar de acuerdo con las siguientes características le gales. (7)

- a) Seguro Obligatorio. Alemania (República Democrática República Federal), Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Chipre, España, Estados Unidos, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irak, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Noruega, Unión Sudafricana, Uruguay y Yugoslavia.
- b) Seguro Facultativo. Dinamarca, Finlandia y Suecia.
- c) Sistema Mixto (Obligatorio y facultativo); Suiza.
- d) Subsidios que no dependen del seguro: Austria, Francia, Luxemburgo y Nueva Zelanda.

##### a). Seguro Obligatorio:

Un seguro de desempleo es obligatorio cuando el Estado, con arreglo a las leyes, exige que ciertas categorías de personas se aseguren obligatoriamente y que se abonen cotizaciones regularmente por su cuenta. Si ulteriormente una persona perteneciente a una de esas categorías queda desempleada tendrá derecho a prestaciones en razón de la condición de asegurado que con carácter de obligatoriedad ha adquirido. La

---

(7) Convenio Internacional # 44, Sobre el Desempleo, Oficina Internacional del Trabajo (Décima Octava Reunión), Ginebra, 1934.

mayoría de los regímenes actuales de prestaciones de desempleo se basan en el principio de obligatoriedad del seguro, decretada por el Estado.

La necesidad de protección que experimenten los diversos grupos interesados es, evidentemente, el criterio que debe aplicarse en primer término.

Realmente, esta protección no debe ser igual para todos los trabajadores. Algunos empleos son muy estables y las personas que los ocupan sólo corren un riesgo remoto de quedar sin trabajo involuntariamente, especialmente los trabajadores del Estado. Por el contrario, los obreros ocupados en industrias sujetas a fuertes fluctuaciones de la demanda de sus productos, o a una disminución estacional de su producción, se hallan particularmente expuestos al paro.

Cuando el seguro no sea obligatorio para todos los obreros y trabajadores, la preferencia absoluta debería concederse, en principio, a los oficios en que la estabilidad del empleo es más problemática y en los que, por consiguiente, tienen los trabajadores mayor necesidad de protección.

Es más difícil y complicado aplicar este criterio en el caso de los trabajadores empleados a tiempo parcial: a saber los obreros estacionales, los que generalmente sólo trabajan durante algunos días de la semana o en empleos intermitentes los -

trabajadores ocasionales, etc.

Existen otros factores que determinan la aplicación del seguro, tales como la edad y los recursos económicos, que incluyen asimismo en la necesidad de protección. Es posible que - los trabajadores de edad avanzada no necesiten protección contra el desempleo si se hallan en vigor otras medidas de seguridad social para la protección de las personas ancianas en general. Para el joven trabajador sin cargas de familia, la pérdida de su empleo no tiene consecuencias tan graves como para el adulto con personas a su cargo. Los trabajadores cuya remuneración es superior al salario mínimo pueden ahorrar más fácilmente que los que no están tan bien retribuidos, por lo que logran así protegerse, hasta cierto punto, contra los efectos - del desempleo. En la práctica, sin embargo, es raro que exista la posibilidad de ahorrar con este fin, mientras la remuneración no haya alcanzado un nivel bastante alto.

b). Seguro Facultativo:

En un régimen de este tipo, la recaudación de cotizaciones y el pago de prestaciones incumbe a sociedades privadas. Si se aplica este método, los interesados crean libremente sus - seguros sin esperar nada del Estado. Además, la decisión de afiliarse o no a un seguro depende de la voluntad de cada trabajador, aún cuando los seguros pueden aplicar un reglamento

para la admisión de miembros. Sin embargo muy pronto se descubrió que un seguro puramente facultativo no podría atraer a suficiente número de miembros ni subsistir largo tiempo sin una ayuda del Estado. Así, el Estado ha de formular normas relativas a los reglamentos de afiliación, a los que deben ajustarse todo solicitante para tener derecho a la ayuda.

Estas normas pueden prescribir las categorías de personas que pueden ser admitidas, incidiendo los grupos que deban quedar excluidos.

A mayor volumen de afiliados mayor es el costo total del subsidio del Estado, acarreando con esto una restricción en el número de personas admitidas.

Si se desea que un régimen de seguro facultativo funcione con éxito, debe ser necesario que el Estado dicte disposiciones obligatorias, y no solamente facultativas que reglamenten la afiliación al seguro. Además es necesario que el Estado imponga la afiliación de todos los miembros de un sindicato a un seguro y que también exija que cuente al menos con un número determinado de miembros, a fin de que sea viable y dé que garantice en la medida de lo posible subordinar la concesión de ciertos privilegios -tales como el derecho a otras prestaciones de la seguridad social- a la afiliación, lo que permitiría ejercer una presión indirecta sobre los trabajadores pa

ra estimularlos a asegurarse.

Podría concluir que si esta presión directa o indirecta es bastante fuerte, el seguro facultativo podrá convertirse de hecho en obligatorio, con la sola diferencia de que la ejecución de ciertas funciones administrativas seguirá estando confiada a organismos privados.

c). Subsidios que no dependen del Seguro:

En la aplicación de estos regímenes que no es preciso determinar las categorías de trabajadores que requieran protección previa ante un posible necesidad de prestaciones en el futuro, sino que puede adoptarse exclusivamente como criterio la necesidad de ayuda en el momento en que el desempleo se produzca en realidad. En otros términos, el alcance del régimen puede fijarse en función de la necesidad real de asistencia y no en función de la necesidad virtual de protección.

Las personas que al quedar sin empleo, disponen de otros medios de subsistencias tienen evidentemente menos necesidad de ayuda que los indigentes. Por esta razón, los regímenes no contributivos limitan habitualmente el derecho a subsidios de desempleo a las personas que, cuando quedan sin trabajo sólo poseen escasos medios de subsistencia o no tienen ninguno.

Ya que estos regímenes están a veces completamente financiados por el Estado, pueden ocurrir que la ayuda sólo se con

ceda a los nacionales del país y a las personas que en él hayan residido durante determinado tiempo.

Ya sea en un sistema de asistencia a los desempleados o en el régimen de seguro de desempleo ha de comprobarse que los solicitantes de ayuda se encuentran efectivamente sin trabajo. En consecuencia, es necesario limitar el campo de aplicación - de los regímenes de asistencia a los desempleos de tal forma - que sólo se abonen las prestaciones a las personas que en general dependen de un empleo para subsistir y se vean privadas de él por razones ajenas a su voluntad.

**CAPITULO II.**

**"La pobreza en cualquier lugar  
constituye un peligro para la  
propiedad de todos".**

**Preámbulo de la Constitución  
de la O.I.T.**

**1. CONDICIONES NECESARIAS PARA OTORGAR  
EL SEGURO DE DESEMPLEO**

Con el fin de que se les reconozca, a las personas que se encuentran dentro de las categorías protegidas por el Seguro de Desempleo, el derecho para obtener el beneficio que este mismo concede, se hace necesario determinar las condiciones que deben de reunir los beneficiarios mientras perciban el subsidio de desempleo.

Entre las condiciones impuestas se encuentran las siguientes:

- a) Aptitud para el trabajo
- b) Disponibilidad para el trabajo
- c) Deseo de trabajar
- d) Estado de desempleo involuntario
- e) Inscripción como solicitante de empleo en una oficina de colocación pública.

a). Aptitud para el Trabajo

Para obtener los beneficios del seguro, es necesario que los solicitantes sean "aptos para el trabajo" o "capaces de trabajar". Un requisito de este tipo es condición necesaria para obtener derecho a prestaciones en un régimen de seguro

de desempleo, condición que, por otra parte, se enuncia en la casi totalidad de las leyes actuales sobre el seguro obligatorio o facultativo, así como en las relativas a los sistemas de subsidios de asistencia a los desempleados, y se ajusta a las disposiciones del Convenio Núm. 44 sobre el desempleo - 1934, y del Convenio Núm. 102 sobre la seguridad social (normas mínimas (1952)).<sup>(8)</sup>

La capacidad para el trabajo puede verificarse invitándolos a inscribirse y presentarse regularmente en una oficina de colocación.

Sin embargo, los trabajadores a quienes una enfermedad o un accidente retengan en su hogar pueden encontrarse ante la imposibilidad absoluta de acudir a una oficina de colocación; pero, por lo que se refiere a los que se presentan personalmente, los funcionarios de la oficina podrán comprobar en general y con facilidad si físicamente les es posible trabajar.

No escapa la posibilidad de que existan casos en que la comprobación de la capacidad para trabajar exija un reconocimiento médico. Así, podrá facultarse a un organismo competente para ordenar dicho reconocimiento en los casos dudosos.

---

(8) Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, México 1960. p. 158.

b). Disponibilidad para el Trabajo

Se considera hipotéticamente que todo desempleado está dis puesto a trabajar y que solo se lo impide la carencia de una - vacante apropiada. Mientras esto sea así, se considera que - pertenece efectivamente a la población activa y que tiene derecho a prestaciones hasta que se le procure empleo.

Cuando por circunstancias personales el desempleado no acepta un puesto vacante y adecuado que se le ofrezca, no podrá se guírsele considerando como elemento integrante de la población activa, y en este caso puede imputarse el desempleo a la situación personal de dicho trabajador y no a la carencia de puestos vacantes adecuados.

Es por esto que se impone a menudo un segundo requisito pa ra la concesión de prestaciones de desempleo a saber: El requisito es; el solicitante debe estar dispuesto a aceptar un empleo, es decir debe estar "disponible" para el trabajo.

Una forma para definir el término "disponibilidad" podría ser la siguiente: puede considerarse disponible al solicitante cuando su situación personal le permite aceptar inmediatamente la oferta de un empleo apropiado.

Se puede dar el caso en que un desempleado es apto para el trabajo, teniendo derecho a las prestaciones del seguro y puede sin embargo, no hallarse disponible, tal es el caso de:

El solicitante que pudo haberse establecido por su cuenta, puede haber emprendido determinados estudios, decidido a renunciar temporalmente al ejercicio de una actividad lucrativa, puede haberse jubilado, traslado a una región lejana, estar de vacaciones. En cualquiera de estas eventualidades el solicitante no forma parte de su mercado habitual de trabajo, al menos por el momento ha cesado por este hecho de estar disponible para el trabajo.

Es evidente que, hasta cierto punto, la noción de "disponibilidad" y la de "capacidad para el trabajo" se hayan íntimamente entrelazadas. Una persona que no puede trabajar a causa de su estado de salud ha de considerarse, simultáneamente como no disponible y no apta para el trabajo. En realidad, estas dos condiciones aparecen frecuentemente reunidas bajo una fórmula: "capacidad y disponibilidad para el trabajo". Además - como en el caso de la capacidad para trabajar, la disponibilidad deberá generalmente determinarse en la práctica en relaciones con la profesión, calificaciones y región de cada solicitante, o en relación con ocupaciones muy afines a su profesión. Disponibilidad no quiere decir en absoluto que el solicitante debe estar disponible para cualquier trabajo, en cualquier lugar y en cualquier condición.

Debe observarse igualmente que tanto el Convenio No. 44 so

bre desempleo (1934), como el Convenio No. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) 1952, hacen de la disponibilidad una condición apropiada para la concesión de prestaciones de desempleo.

Por regla general, puede determinarse si un desempleado es tá disponible para el trabajo invitándole a que se inscriba y se presente periódicamente en una oficina de colocación. En muchos casos el trabajador no disponible se encuentra material mente imposibilitado para llenar estas formalidades, en tanto que en otros puede hacerlo perfectamente si así lo desea. Si este es el caso, puede ser difícil determinar categóricamente la no disponibilidad del trabajador mientras no se le haya - ofrecido un empleo, ya que únicamente entonces se hallará ante una verdadera posibilidad de trabajar.

c). Deseo de Trabajar

Se dice que un desempleado puede ser apto para el trabajo, estar disponible, haberse inscrito debidamente en una oficina de colocaciones y a pesar de ello, no tener el menor deseo de reanudar sus actividades. Si es así aún cuando la pérdida de su antiguo puesto pueda haber sido involuntaria, cabe pensar que el desempleado se acomoda perfectamente a su ociosidad. Por este motivo, son varios los países que subordinan expresamente la concesión de prestaciones a que el desempleado tenga

verdaderamente "deseo de trabajar" o un "deseo de aceptar un empleo conveniente".

La labor administrativa para comprobar la existencia de este deseo desentraña ciertas dificultades. La única prueba realmente válida a que puede someterse al solicitante es la oferta de un empleo conveniente; si el desempleado lo acepta demuestra su deseo de trabajar; pero si lo rechaza, puede ello considerarse como prueba de su desinterés en el trabajo. La negativa a aceptar un empleo apropiado podrá ser objeto de sanciones inmediatas si la legislación preve que esta actitud acarrea la pérdida del derecho a prestaciones, como se verá más adelante. Sin embargo, mientras no se haya hecho una oferta de empleo, la cuestión relativa al deseo de trabajar en última instancia se reduce a un problema psicológico, es decir, al análisis del estado de ánimo del desempleado, ya que no es posible establecer una prueba concluyente que permita determinar con precisión la actitud mental de una persona sin trabajo. El deseo de trabajar como condición particular para causar derecho a las prestaciones no está mencionada en los Convenios 44 y 102, relativos al desempleo y Seguridad Social (normas mínimas).

#### d). Estado de Desempleo Involuntario

Una de las condiciones impuestas por ciertas reglamentaciones consiste en exigir al solicitante que sea un trabajador prí

vado de trabajo y de remuneración. Sin embargo sin que ello - constituya una definición del desempleo, la expresión de esta condición señala, en cierta medida, lo que debe entenderse por desempleo.

Para ser considerado como desempleado indemnizable no basta, pues el estar privado de trabajo, sino que es necesario no percibir remuneración.

Estos principios encuentran su aplicación en el caso del - trabajador despedido por su empleador sin aviso previo, mediante una indemnización de despido igual a su remuneración correspondiente a determinado período.

El carácter jurídico de tal indemnización pudiera ser objeto de discusión, puesto que generalmente no se considera como una remuneración propiamente dicha, ya que no se paga como contrapartida de un trabajo. Sin embargo, desde el punto de vista del seguro de desempleo si es una remuneración. En este caso, nos encontramos en presencia de un solicitante que se haya efectivamente privado de trabajo pero que continúa durante cierto tiempo beneficiándose de una remuneración. Durante este periodo, no podrá percibir prestaciones de desempleo. Esta es, por lo menos, la solución dada al problema por la mayoría de las legislaciones. Cabe anotar, no obstante, que el Convenio 44 descarta esta solución cuando la indemnización de despido

queda estipulada en la legislación nacional.

Es casi superfluo el declarar que el desempleo voluntario no puede dar lugar a prestaciones. Y sin embargo, esta verdad, que a primera vista parece absoluta, de lugar en la práctica a interpretaciones más matizadas, las cuales sin llegar a atacar el principio propiamente dicho, le imponen ciertas restricciones.

Será difícil que una tercera persona determine si nuestros actos son o no voluntarios. Por otra parte no son aconsejables las disposiciones reglamentarias que se basan en intenciones - cuando los casos que deben tratarse son numerosos y requieren un examen rápido.

Por ello se comprueba que la condición relativa al carácter involuntario del desempleo constituye más bien un principio general que domina esta reglamentación y que se basa en cierto número de disposiciones aplicables con cierto automatismo, fundadas, en su mayor parte, en suposiciones basadas en hechos relativamente fáciles de controlar.

Como ejemplo, diremos que un trabajador que se ausenta voluntariamente de su trabajo durante algunos días comprenderá - fácilmente que no tiene derecho a prestaciones de desempleo y por ello, no hará ninguna solicitud de asignaciones, si sabe - por anticipado que le será rechazada.

Ahora bien, la cuestión del carácter voluntario o no del de empleo se presentará con frecuencia en el caso de rechazo o - abandono del trabajo.

Según el principio general, se podría deducir que, a partir del momento en que rechaza el trabajo, su desempleo deja de ser involuntario, puesto que voluntariamente ha rechazado de poner término a dicho desempleo aceptando un nuevo empleo conveniente, la consecuencia pudiera ser su exclusión definitiva del beneficio de las prestaciones. Sin embargo, en la mayoría de las reglamentaciones se limitan en cierta medida las consecuencias, a veces exageradas, que tendría la aplicación íntegra del principio, substituyendo la privación definitiva del beneficio de las prestaciones por una simple exclusión temporal, más o menos grave, aunque a veces proporcional entre un mínimum y un máxi- mum a la gravedad relativa de los hechos.

En caso de reincidir, se aumenta la sanción, y por lo mismo ocurre en caso de una nueva reincidencia, que con frecuencia - puede dar lugar a la exclusión definitiva.

Un sistema análogo se aplica a veces en el caso de abandono del trabajo sin motivo justificado. El despido del trabajador por su empleador puede también originar una exclusión cuando es te despido se puede atribuir a falta del trabajador.

e). Inscripción como solicitante de empleo en una oficina de colocación pública.

El mayor servicio que puede prestarse a un desempleado es procurarle lo que más necesita; un empleo nuevo. Las prestaciones en efectivo, que compensan en parte a la pérdida de ingresos que sufre al quedar desempleado, no son sino una solución de segundo orden y por consiguiente, su pago debería estar siempre supeditado a la búsqueda de un nuevo empleo. Por este motivo, en beneficio del propio desempleado y de la colectividad, se debe exigir al solicitante, como condición para concederle prestaciones, que se sitúe en las mejores condiciones posibles para encontrar una nueva ocupación. De acuerdo con los métodos modernos de organización del mercado del trabajo, se logra este fin obligando al desempleado a que se inscriba en una oficina de colocación.

En un estudio sobre el seguro de desempleo difícilmente se puede omitir el problema que plantea la colocación de trabajadores.

Para que se de la contingencia de desempleo involuntario es preciso que el desempleado no pueda hallar un nuevo empleo aunque sea apto para el trabajo y que esté disponible y deseoso de aceptar una nueva plaza. Ahora bien, es difícil pronunciarse definitivamente sobre este punto en tanto no se haya ensayado sistemáticamente de colocar al desempleado en uno de -

los empleos vacantes en el momento en que se encuentra sin trabajo. En un mercado del trabajo bien organizado, lo normal es comunicar las vacantes a la correspondiente oficina de colocación aún siendo esta notificación facultativa. La oficina se haya entonces en situación de determinar si alguna de las vacantes en cuestión se ajusta a las calificaciones del desempleado. Es indispensable que el servicio del empleo proceda a esta operación fundamental respecto de cada solicitante de trabajo antes de que se pueda conformar o no el carácter involuntario del desempleo. Pero para lograr este resultado es preciso que la inscripción de los trabajadores sea obligatoria. (9)

En consecuencia, es absolutamente imprescindible subordinar a la inscripción en una oficina de colocación la concesión de prestaciones de desempleo. Gracias principalmente a esta inscripción puede ofrecerse trabajo a un desempleado y comprobar, en forma segura y simple, la capacidad para el trabajo, la disponibilidad y el deseo de trabajar del interesado.

Según el Convenio No. 44 sobre el desempleo, 1934, el derecho a percibir una indemnización o un subsidio puede estar subordinado a la inscripción en una oficina pública de colocación o en otra oficina aprobada por la autoridad competente. El Convenio No. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) 1952, por su parte autoriza la suspensión del pago de prestaciones cuando

---

(9) Hadjimitrou Potis, La Financiación de los Regímenes de Protección contra el Desempleo, A.I.S.S., XVII Asamblea General. 1970. Pág. 76.

el interesado deje de utilizar los servicios del empleo disponibles.

La importancia que, tanto en teoría como en la práctica - se concede en la aplicación del seguro de desempleo a la inscripción en una oficina de colocación, como lo demuestran las disposiciones de las leyes en vigor, muestra las dificultades con que tropezaría un país que introdujera el seguro de desempleo sin disponer aún de un servicio del empleo bien organizado.

## 2. FINANCIAMIENTO DEL PAGO DEL SEGURO

Se dice que con el fin de evitar estigmas en su seno, la sociedad tiene la obligación no solamente de reinstalar a aquellos de sus miembros que en un momento dado se encuentran sin trabajo, sino también de hacer frente a las penalidades que pueden surgir durante el período de desempleo, a través de el otorgamiento de prestaciones en dinero -entre otras- que permitan al desocupado sufragar los gastos indispensables para la satisfacción de sus necesidades más elementales.

Como quiera que sea, las prestaciones del Seguro de Desempleo representan un costo de cierta consideración, por lo que hay que encontrar la forma de allegarse los fondos suficientes para su financiamiento. La contribución de las Autoridades Públicas a esos fondos varía, desde absorber la carga total como en Francia y Luxemburgo, hasta ser nula su aportación como en Austria, República Federal de Alemania, Australia, Yugoslavia y Grecia.

En igual forma, la contribución de los empleadores y de los trabajadores varía por países.

En la mayoría de los casos, se han adoptado un sistema tripartito de aportación al cual concurren en forma conjunta trabajadores asegurados, empleadores y gobierno. Entre los países

que aplican este sistema cabe citar a Bélgica, Canadá, Japón, Noruega, Países Bajos y Unión Sudafricana.

Casi todos los demás países han adoptado un sistema de contribución bipartita para el financiamiento del Seguro de Desempleo, pero las diferencias están en los elementos que constituyen el régimen.

Por último, las cotizaciones patronales son la única fuente de ingresos de este Seguro en Italia, Yugoslavia y en todos los Estados Unidos con excepción de Albania y Nueva Jersey, estados en los que se exige una pequeña contribución de los trabajadores además de la abonada por el empleador.

Desde el punto de vista del costo del Seguro por afiliado, en el campo de aplicación debe ser lo más extenso para lograr un seguro efectivo en común contra todos los riesgos. Creemos por otra parte que de acuerdo con el principio de diversificación, todo régimen de seguro será tanto más sólido financieramente, cuánto mayor sea el número de asegurados en que se distribuyan los riesgos.

Los excedentes financieros del sistema podrán invertirse - de acuerdo con una preferencia establecida en actividades tendientes al empleo de abundante mano de obra (en Grecia ha habido experiencias positivas en este sentido). La experiencia de terminará los costos promedio del Seguro, así como las cantida

des necesarias que será conveniente canalizar a reservas para períodos difíciles.

a). Clases de cotizaciones:

Las cotizaciones pueden ser Uniformes, Proporcionales, o bien establecidas por categorías de salario.

Cotizaciones Uniformes: Consisten en la aplicación de una suma uniforme a todos los trabajadores y patrones de las mismas características y pagadera por unidad de tiempo convenida. Por regla general las cotizaciones uniformes corresponden a un sistema de prestaciones también uniforme.

Cotizaciones Proporcionales: Este es el método más conveniente que consiste en fijar en un porcentaje del salario la cotización pagadera al seguro por los empleadores y los trabajadores. Así el importe absoluto de la cotización conjunta varía en función de la remuneración. Es decir, a mayor salario mayor será la cuantía de la prestación.

Cotizaciones establecidas por Categoría de Salario: Las cotizaciones pagaderas por los asalariados y los empleadores pueden fijarse igualmente a base de categorías de salario.

En relación con la contribución de los Poderes Públicos puede aportarla en su totalidad el Gobierno Federal o ser abonada en parte por las autoridades locales.

La contribución del Estado puede fijarse en un porcentaje -

determinado en los salarios de los trabajadores asegurados, en igual forma que se fija la de los empleadores. Si la contribución del Estado se calcula en función de las cotizaciones aportadas por las otras partes, dicha contribución puede fijarse - en un porcentaje determinado del importe global de las cotizaciones satisfechas por los asalariados y los patrones. Un tercer procedimiento consiste en que la subvención de los Poderes Públicos sea proporcional al costo real de las prestaciones. Se puede prever igualmente que el Estado no aporte contribución alguna sino cuando llegase a existir un déficit, es decir, cuando los gastos del Seguro sean superiores a sus ingresos en el curso de un período determinado.

Conviene señalar que en algunos regímenes el Estado paga - la totalidad o una fracción determinada de los gastos de administración del Seguro de Desempleo, además de su aportación o subvención que otorga para el pago de las prestaciones. (10)

---

(10) Gerhard J. Bernhard Knpscheer.

La organización Financiera del Seguro del Desempleo en Holanda A.I.S.S., Vol. III, p. 228.

### 3. CUANTIA Y DURACION DE LAS PRESTACIONES

El subsidio de desempleo debe ser un beneficio gradual en relación con el salario que el interesado percibía en la actividad. Esto, a su vez, no puede desvincularse de las disposiciones técnicas del régimen, pues ello supone un sistema de cotizaciones fijadas también en función de los salarios.

Por lo tanto, el subsidio de desempleo ha de constituir un porcentaje del salario medio correspondiente a la profesión del asegurado; una progresión basada en categorías de salarios, o un importe calculado sobre el salario efectivamente percibido en el momento de originarse el riesgo.

Sin embargo, aún persiste en algunos regímenes el concepto de garantía de un mínimo vital coincidente con un régimen de prestaciones uniforme. Desde el punto de vista económico, este sistema requiere un ajuste periódico de la tasa de prestaciones a fin de adaptarlas a las variaciones del costo de vida. Pero, la imprecisión de lo que debe entenderse por "mínimo vital" y las necesidades económicas derivadas de las formas actuales de vida, tornan insuficiente el método de las prestaciones uniformes para aquellos países que han alcanzado cierto nivel de desarrollo y en donde se haya superado el concepto "subsistencia" como fundamento de las prestaciones de la seguridad social.

Es evidente que la adopción de una u otra fórmula depende del costo del régimen y de la disponibilidad de recursos atender el pago regular de las prestaciones. Empero, cualquiera que fuese el método a seguir, es necesario prever la fijación de topes máximos y mínimos de tales prestaciones, así como el pago de adicionales por cargas de familia, teniendo en cuenta las características y los principios de este seguro. En algunos sistemas la prestación de desempleo se reduce gradualmente en el transcurso del tiempo.

Además, es importante tener en cuenta las siguientes recomendaciones: "Cuando se trata de regímenes de seguro de desempleo de institución reciente, es preciso obrar con cautela al fijar la duración máxima del período de prestaciones. Si como frecuentemente es el caso, se dispone de escasos datos estadísticos sobre el empleo y el desempleo y si los servicios de colocación son también de muy reciente creación, convendría adoptar al comienzo un período de prestaciones prudentemente calculado, período que siempre será posible prolongar ulteriormente, cuando la experiencia adquirida en el seguro permita hacerse una idea sobre el volumen real de las solicitudes y aumentar la eficacia de los servicios administrativos y de las oficinas de colocación. A título de indicación solamente, puedo decir que un límite entre dos y tres meses sería quizás apropiado en

este caso". (11)

En síntesis, las condiciones básicas del subsidio de paro son las siguientes: siempre es inferior al salario; de duración temporal y subordinado a requisitos estrictos.

La mayoría de los países limitan la duración de la concesión de las prestaciones; los sistemas de limitación son bastante variados; sin embargo, pueden reducirse a los siguientes sistemas.

1. La duración de las prestaciones que puede solicitar el desempleado es proporcional al número de jornadas de trabajo - respecto de las cuales este ha cotizado de una manera efectiva.

2. Cuando cierto número de cotizaciones para adquirir los derechos a las indemnizaciones durante un período dado, los días indemnizables en el curso de este período se fijan en un número determinado.

3. El número de días indemnizables por año es limitado.

Según estos dos últimos sistemas, el desempleado que ha agotado los derechos reconocidos en función de las cotizaciones que ha pagado en el curso del período en cuestión, tiene que realizar, para adquirir nuevamente los derechos a las prestaciones, cierto número de jornadas de trabajo.

---

(11) opus cit. pág. 229.

Algunos países no estipulan limitación alguna a la duración de la concesión de las prestaciones, sino que reducen la tarifa de las indemnizaciones en cierto porcentaje, concediéndose la tarifa íntegra nuevamente cuando el trabajador ha prestado cierto número de jornadas de trabajo.

#### 4. PERIODO DE CARENCIA

Cierto es que un número elevado de países, determinan en sus reglamentos un período inicial de carencia de mayor o menor duración, ya que la protección que debe garantizarse a los trabajadores a causa del desempleo no tienen porque extenderse forzosamente a los riesgos mínimos que puedan soportar los interesados con la ayuda económica que han podido efectuar durante el período de empleo.

Todo trabajador que cambia de empresa produce una interrupción en el trabajo de corta duración. Con frecuencia se considera que, si se indemnizara un desempleo tan mínimo, la protección de este pequeño riesgo para todos los trabajadores, representaría un suplemento de gastos no despreciables que se apartaría de la finalidad fundamental del régimen de protección, - sin significar un beneficio notable para ninguno de los interesados en particular.

Los sistemas de carencia en vigor en los diferentes países, son muy variados.

En algunos, los dos o tres primeros días de un período de desempleo no son indemnizables. El período de desempleo en cuestión ha de fijarse según criterio muy preciso. Por ejemplo, se puede estipular el considerar varios períodos de desem

pleo, de tal forma que la carencia ha de aplicarse solamente - una vez.

Existe un sistema diferente, el cual no establece, propiamente hablando, una carencia sino que deja de indemnizar un solo día de desempleo en el curso de una semana. En cambio, si existen dos días de desempleo, como mínimo, se indemnizan todos. A pesar del interés que supone el emplear un sistema de carencia, tanto desde el punto de vista educativo como financiero, no deberán menospreciarse las dificultades administrativas y jurídicas a que puede dar lugar la aplicación de tales disposiciones.

Por otra parte, no hay que perder de vista que cierto sistema de carencia puede disminuir en los desempleados el deseo de volver a encontrar trabajo cuando, por ejemplo, por el juego de las disposiciones reglamentarias no les interesaría, desde el punto de vista pecuniario, aceptar un trabajo de corta duración.

## 5. LIMITES PARA LA CONCESION DE PRESTACIONES

Podemos preguntarnos si las prestaciones de desempleo deben concederse hasta el momento en que el trabajador encuentra un empleo asalariado, o lo toma a cargo otra rama de seguros sociales, o si, por el contrario, conviene limitar el número de prestaciones concedidas al desempleo.

Los regímenes de seguro o de asistencia de desempleo son muy diversos a este respecto, algunos no estipulan limitación, mientras que otros fijan un término a la concesión de las prestaciones. En muchos casos, los regímenes de seguro que prevén la limitación de la duración de la indemnización llevan como complemento un régimen de asistencia de desempleo que substituye al seguro de desempleo cuando el desempleado ha agotado sus derechos a las indemnizaciones.

Ciertas legislaciones prevén que el desempleado tiene derecho a las prestaciones del seguro de desempleo, sin límites de duración siempre que no sea objeto de descalificación hasta que alcance la edad de retiro (Nueva Zelanda).

Bélgica posee un régimen análogo, aunque contiene la posibilidad de excluir del beneficio del seguro a los asegurados - cuyo desempleo se prolongue o renueve excesivamente, teniendo en cuenta un conjunto de criterios.

Por lo general, se establece un período de espera o de cer canía antes de iniciar el pago de este beneficio, pues razones de costo y formalidades administrativas abonan la conveniencia de no accionar el seguro en caso de interrupciones insignificantes del trabajo. Al mismo tiempo, un corto período sin com pensación del salario es un elemento de contención de posibles abusos. Por otro lado, esto puede ser fácilmente soportable - por el trabajador que conoce de antemano la posibilidad de este riesgo y puede consiguientemente tomar por su propia cuenta las provisiones económicas que más convengan.

La duración del período de espera no se ajusta a un princi pio definido, depende, en gran medida, de las condiciones de - empleo en cada país y de las características del régimen de se guro de paro adoptado. Sobre este aspecto la O.I.T. expresa - "Cabe dudar sobre la conveniencia de que un período de espera exceda de una semana, a menos que existan circunstancias excep cionales que lo justifique, que es precisamente la duración má xima autorizada por el convenio (No. 102) sobre la seguridad - social (Norma mínima) 1952. No obstante debe tenerse presente que el período de espera puede perder casi todo su valor si es inferior a tres días. Puede, pues, deducirse que su duración deberá fijarse generalmente, entre tres y siete días como máxi mo".

Es necesario destacar que las prestaciones no pueden ser - consideradas una compensación indefinida a los trabajadores en caso de desocupación prolongada. Si el derecho a las mismas - se extendiese a todo el período de paro, cualquiera que fuese su duración, se tendría que disponer de medios financieros extraordinarios que sobrepasarían las posibilidades normales del seguro.

Al respecto es importante recordar que la doctrina establece como principio fundamental el aseguramiento del desempleo - de corta duración, dejando a los organismos asistenciales públicos la protección de los trabajadores que después de un tiempo no logran encontrar ocupación.

Existen principalmente dos métodos para limitar la duración de las prestaciones. El primero consiste en fijar dicha duración de manera uniforme para todos los asegurados, lo que significaría que, una vez adquirido el derecho de prestaciones, todos los beneficiarios las percibirían durante el mismo número de días de desempleo. Otro sistema, por el contrario consiste, en variar para cada beneficiario la duración máxima del período de prestaciones, en función del número y cuantía de las cotizaciones pagadas de la duración del empleo o del importe de su remuneración. Cabría denominar este sistema "método de la escala móvil". (12)

(12) A.I.S.S., Asamblea General, No. 17 Colonia, 1970.

El Financiamiento de los regímenes de protección contra el desempleo. Ginebra, A.I.S.S. 1971 (A.I.S.S. Informe XIV).

La adopción de uno de estos procedimientos depende de las características y de los objetivos de cada régimen, pero el método de límite uniforme es quizás el más práctico desde el punto de vista administrativo.

Por otra parte, es indiscutible que en igualdad de condiciones resulta mayor la posibilidad de extender el período de duración de las prestaciones en caso de desempleo intenso y prolongado. La fijación de este límite está estrechamente unida a la capacidad económico financiera del régimen que determinará, el costo de financiar posiblemente por medio de los recursos corrientes y de las reservas disponibles.

Es evidente que sobre este aspecto influyen consideraciones de política social y económica más que razones técnicas, pero la experiencia ha demostrado la necesidad del análisis estadístico y de estudios especializados acerca de la estructura del empleo, el subempleo, y el desempleo antes de adoptar un criterio sobre la duración máxima del período de prestaciones.

CAPITULO III.

"Existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privacio--nes para gran número de seres humanos, que el descontento -causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales".

Preámbulo de la Constitución  
de la O.I.T.

### 1. CATEGORIAS DE TRABAJADORES EXCLUIDAS DEL SEGURO DE DESEMPLEO

La tendencia general de los sistemas de protección contra el desempleo es la de cubrir a los trabajadores asalariados es decir, empleando la terminología del Convenio No. 44, a las personas habitualmente empleadas que perciban un salario o un sueldo.

Por esta razón, quedan excluidos los trabajadores independientes. Se puede admitir que la causa de esta exclusión estriba principalmente en la dificultad de controlar su desempleo. A esto se agrega que en los regímenes de seguro de desempleo que estipulan una cotización patronal para cubrir la totalidad o una parte de los gastos del seguro, la recaudación de esta cotización sería imposible e impondría la creación de un régimen especial.

Sin embargo, el problema de la protección de los trabajadores independientes sigue planteado. Este tipo de trabajadores atraviesa, en los periodos de depresión económica, situaciones a veces muy graves, que les impulsan a acogerse al beneficio de las prestaciones concedidas a los trabajadores asalariados, esforzándose, con frecuencia en condiciones irregulares, en cumplir las condiciones de admisión requeridas.

La solución de este problema parece residir en el ámbito de una organización profesional eficiente de los trabajadores independientes. Las categorías objeto de disposiciones restrictivas son las siguientes:

a). Trabajadores domésticos

En numerosos países, entre otros Bélgica, Canadá, Finlandia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Unión Sudafricana, etc. se excluye a los trabajadores domésticos del régimen de garantía contra el desempleo. Las razones para esta exclusión son diversas. Se aduce principalmente que el control de desempleo de estos trabajadores es difícil, a causa, por una parte, de que la duración diaria de sus prestaciones de trabajo no está delimitada y, por otra parte, porque estos mismos trabajadores están ocupados con frecuencia en varios domicilios y no efectúan más que reducidos servicios para cada uno de ellos. De esta misma situación resultan complicaciones de carácter administrativo, por ejemplo, en lo que respecta al cálculo y recaudación de las cotizaciones. En muchos países no está organizada la profesión de doméstico y las leyes no dan a los que la ejercen la protección de que benefician los trabajadores de la industria o del comercio.

Ahora bien, es irrefutable el hecho de que los trabajadores domésticos experimentan también una necesidad de protec-

ción tanto más cuanto que las condiciones en que se ejercen su profesión son de tal índole que multiplican las causas de conflicto que acarrearán el despido o el abandono del trabajo.

Los emolumentos, que con frecuencia son poco elevados, apenas permiten la constitución de un ahorro que sirva para remediar un período de desempleo por poco que este se prolongara.

En varios países, sin embargo, la exclusión se limita a las personas al servicio de particulares y se admite a las que se hayan al servicio de una empresa o de un establecimiento. Este régimen diferencial es originado por las condiciones diferentes de ejercicio de la profesión.

#### b). Trabajadores a domicilio

Se trata aquí de los trabajadores que en su propia casa, o en cualquier otro lugar escogido libremente por ellos, ejecutan un trabajo por cuenta de un empleador sin encontrarse bajo su vigilancia directa ni bajo la de su representante.

El control de la falta de los trabajadores a domicilio plantea serias dificultades, que han inducido a varios países a no cubrir a esta categoría de trabajadores contra los riesgos del desempleo. Tal es el caso de Irlanda, Italia, Noruega, Suecia, Unión Sudafricana, etc.

Otros países han tratado de hacer frente a estas dificultades implantando medidas de control especiales y estableciendo

condiciones de indemnización generalmente más restrictivas.

c). Personal de las administraciones públicas

Si bien la mayor parte de las legislaciones excluyen al personal permanente o considerando como tal en las administraciones públicas, la causa es en general que la necesidad de protección de estos trabajadores es prácticamente inaccesible. Si no de derecho, por lo menos de hecho, los funcionarios públicos gozan en muchos países de una estabilidad de empleo real. Cuando ello no es así se conceden generalmente indemnizaciones de principio muy importante, que, si se tiene en cuenta la duración y las funciones asumidas, cubren por regla general un período suficientemente extenso para que el interesado pueda encontrar un nuevo empleo.

Otros países, tales como Irlanda y Suecia no excluyen al personal de las administraciones públicas, a menos que su estatuto les asegure una pensión pública. Se trata probablemente de un criterio de la estabilidad del empleo.

Ahora bien, se trata de saber si es conveniente separar a esta categoría de trabajadores del seguro, dispensándoles así del pago de las cotizaciones. ¿No sería más conveniente, por el contrario, en los regímenes del seguro obligatorio de desempleo, aplicarles el derecho común con un espíritu de solidaridad? Es indudable que si no existe ningún riesgo toda cotiza

ción obligatoria perdería el carácter de una cotización social y aparecería más bien como un impuesto especial que suscitaría de la parte de los interesados recriminaciones justificadas.

Es evidente, sin embargo, que otras categorías de trabajadores sometidas al seguro obligatorio pueden invocar de hecho, una estabilidad de empleo y una ausencia de riesgos iguales a las de los funcionarios públicos. Pero para estos últimos, la ausencia de riesgos es una probabilidad, mientras que para los funcionarios públicos constituye una casi certeza.

Con todo, en la mayor parte de los países las administraciones públicas ocupan a cierto número de personas sin condición de permanente. Se les emplea, por regla general, para trabajos ocasionales. Lo mismo ocurre con las personas empleadas por el Estado, no para desempeñar tareas relacionadas con los poderes públicos, sino para explotar bienes de propiedad del Estado.

El riesgo de desempleo para este tipo de trabajadores es prácticamente el mismo que el de los trabajadores del sector privado y la condición de su empleador no debiera privarles de una protección que necesitan.

#### d). Trabajadores bien remunerados

En algunos países se excluye a los trabajadores que se benefician de una remuneración superior a cierto tope, de suer-

te que su empleo no da lugar a la percepción de cotizaciones.

Una disposición de este tipo se basa en la consideración de que las ganancias que estas personas realizan se consideran como lo suficientemente elevadas para permitirles el hacer frente por sí solas contra el riesgo de desempleo.

En la República Federal de Alemania, por ejemplo, se excluye a los empleados cuya remuneración anual es muy superior al salario base.

En los Países Bajos y en la Unión Sudafricana se excluye a todos los trabajadores cuya percepción es superior a las - 4000 libras anuales.

En Grecia se excluye a los trabajadores cuya remuneración es superior a los 20,000 dracmas mensuales.

En Irlanda todos los empleados no manuales quedan excluidos a partir del momento en que la tarifa de las remuneraciones rebasa 3000 libras anuales.

Es evidentemente difícil calcular, sin conocer el nivel del costo de vida en cada país, en qué medida los topes indicados anteriormente fijan el índice de un bienestar real.

Más, en estas condiciones, se puede plantear la cuestión de si conviene, sobre todo en un régimen de seguro obligatorio, excluir a esta categoría de trabajadores, cuyo número de be ser relativamente reducido, si se le compara a la masa de trabajadores asalariados, sobre todo cuando la aplicación de -

tal disposición discriminatoria ha de acarrear fatalmente las complicaciones administrativas del control de la remuneración de todos los trabajadores y que por otra parte proveen al seguro de una contribución financiera que, calculada sobre salarios elevados, no debe menospreciarse. Por último, conviene observar que no obstante el nivel de vida holgado que estas remuneraciones pueden procurar no serán lo suficientemente importantes para asegurar una protección eficaz contra el riesgo de desempleo al cual se hayan expuestos los interesados a pesar de todo.

e). Trabajadores de Temporada

En virtud del Convenio No. 44 se pueden adoptar medidas restrictivas para los trabajadores cuyo empleo es de carácter temporal, cuando la duración de la temporada es inferior, normalmente a seis meses y los interesados no son empleados de ordinario, durante el resto del año en otro trabajo cubierto contra el riesgo de desempleo.

Es normal que el trabajador que no ejerza habitualmente más que un empleo de carácter temporal quede excluido del beneficio de las prestaciones fuera de la temporada, puesto que no sufre pérdida alguna de salario.

La dificultad estriba en determinar los empleos que deben considerarse como tales, puesto que las empresas cuya activi-

dad queda limitada a determinados períodos del año tienen cada vez más tendencia a anexarse actividades complementarias que aseguren a una parte de su personal, por lo menos, una ocupación continua o que desborden ampliamente la temporada de actividad dominante.

Difícil es, a partir de aquel momento, determinar si los trabajadores ocupados en el período crítico y que son despedidos porque las actividades complementarias no pueden ocuparles a todos, son trabajadores que limitan voluntariamente su actividad a una ocupación de temporada o si, por el contrario, son realmente víctimas de una reducción de la actividad de la empresa.

En ciertas legislaciones, se distinguen los unos de los otros refiriéndose a ellos en la inscripción como solicitantes de empleo adecuado fuera de la temporada.

Si bien ciertas legislaciones comprenden expresamente a los trabajadores de temporada, otras no hacen mención y no parecen establecer medida alguna de discriminación con respecto a esos trabajadores. Algunas legislaciones clasifican de un modo particular a los trabajadores no ocupados habitualmente más que en cierto número de meses del año.

Otras legislaciones subordinan la concesión de las prestaciones durante los períodos de estación muerta a condiciones -

particulares, o bien reducen el importe de las mismas.

El problema de la protección de los trabajadores de temporada es muy delicado y no parece que su solución debe adaptarse a la estructura económica de cada país.

f). Trabajadores jóvenes

Algunas legislaciones prevén una edad mínima para la admisión al régimen de protección contra el desempleo. La razón es que, probablemente, los adolescentes se benefician de la protección de sus padres. La edad de admisión es generalmente bastante baja (16 años). En Grecia se fija en 20 años. Sin embargo en los regímenes del seguro parece que la fijación de la edad mínima sea superflua, puesto que el ejercicio de un empleado asegurable es el que determina la pertenencia al seguro. La edad límite es, pues, aquella en que la ley permite al menor de edad el ejercicio de una actividad asalariada. Por ello, la mayor parte de los regímenes del seguro obligatorio no estipulan una edad mínima.

g). Trabajadores ancianos

Los trabajadores que han alcanzado la edad en que se adquiere normalmente los derechos a una pensión de retiro quedan generalmente excluidos de los regímenes de protección contra el desempleo. Esta edad es con frecuencia más baja para las mujeres que para los hombres y puede variar también según las profesio

nes.

En nuestros regímenes existen disposiciones que prohíben la acumulación de las prestaciones de desempleo y de una pensión de retiro. En otros, se prolonga el pago de las prestaciones, a veces en forma de anticipos, más allá de la edad del retiro, hasta el momento en que la pensión de retiro habría sido liquidada. Esta disposición evita al obrero desempleado el verse privado de recursos cuando pasa de un sector social a otro.

#### h). Trabajadores ocasionales

Se considera generalmente que los trabajadores que no ejercen habitualmente más que un empleo ocasional, es decir, un empleo que sólo da lugar normalmente a prestaciones de trabajo - reducidas o intermitentes, no pueden ser considerados como privados de su sustento cuando pierden un empleo de esta índole.

Algunas legislaciones excluyen este tipo de ocupación del campo de aplicación del seguro, de manera que las cotizaciones al seguro no son pagaderas. En otras, por el contrario, se excluye a los que las ejercen, aún cuando estos trabajadores y sus empleadores hayan pagado las cotizaciones del seguro.

Los criterios fijados en las diversas legislaciones para determinar los empleos ocasionales son muy variables. Algunos países excluyen los empleos cuya duración habitual es inferior

a un mínimo de horas de trabajo diarias o semanales o bien no alcanzan cierto número de días por año. Otros, se refieren a la ganancia lograda por tal ocupación y excluyen a aquellas - personas cuya ganancia no alcance una fracción determinada por un período dado.

Otros, por último, adoptan una fórmula elástica, aunque - forzosamente poco precisa, al excluir los empleos "de importancia mínima" o aquellos "cuya remuneración es insignificante" o también "los ejercidos excepcionalmente y por cortos períodos".

Se pueden plantear problemas más delicados cuando un trabajador ejerza tales empleos ocasionales después de haber desempeñado uno normal; quizá lo haya aceptado, incluso, para evitar el desempleo. En este caso, se dará lugar a una investigación sobre la intención del trabajador, cosa que debe evitarse.

Por todo ello, convendrá elaborar con prudencia las disposiciones que regulen esta materia.

#### i). Trabajadores que pertenecen a la familia del empleador

No parece necesario extenderse en consideraciones sobre las razones por las cuales el desempleo de semejantes trabajadores es difícilmente controlable y puede constituir un motivo de abusos.

Prácticamente, todos los regímenes del seguro de desempleo excluyen a esta categoría de trabajadores, si bien el concepto

de "familia" sea más o menos alto. Sin embargo, en algunas legislaciones se subordina la exclusión al hecho de que el trabajador viva bajo el mismo techo que el empleador con el cual tiene parentesco.

j). Otras categorías de trabajadores

Hasta aquí hemos examinado las categorías de trabajadores cuya exclusión está especificada en numerosas legislaciones. Existen otras exclusiones cuya razón estriba en los principios mismos del seguro o de la asistencia.

Sin embargo, hay categorías de trabajadores "a las que, por circunstancias especiales, resulte innecesaria o impracticable la aplicación del régimen previsto".

En efecto, a veces están excluidos los trabajadores de una región determinada, ya sea porque una política de expansión económica elimina toda posibilidad de desempleo en esta región o porque dificultades de carácter administrativo hagan particularmente difícil la aplicación del régimen, bien a causa de la ausencia de oficinas de colocación, o por otros motivos. (13)

---

(13) Convenios y Recomendaciones 1919-1960. Convenio No. 44 relativo al Seguro de Desempleo (1934), Organización Internacional del Trabajo, Ginebra 1966, p. 288.

## 2. DERECHO A LAS PRESTACIONES

Los requisitos del derecho a las prestaciones de desempleo deben responder a las características y los principios del sistema escogido. Las condiciones previas exigidas para garantizar este beneficio consisten, principalmente, en la necesidad de acreditar el pago de cierto número de cotizaciones y haber cumplido un tiempo mínimo de empleo asalariado, o en el caso de trabajadores adolescentes, hacer valer las etapas de aprendizaje y orientación profesional. Este período de prueba impide los abusos de personas que no reúnen la definición de trabajadores habitualmente asalariados. Estos requisitos juegan, a su vez, en relación con el llamado período de referencia, o sea el lapso de empleo o afiliación que precede a la solicitud de prestaciones.

Los conceptos de cese involuntario del empleo y de aptitud para el trabajo presiden las obligaciones básicas que deben satisfacer el asegurado. La observancia de estas formalidades demuestra, una vez más, la necesidad de vincular este seguro con las funciones del servicio del empleo al que compete registrar y clasificar la mano de obra desocupada, verificar las causas de desempleo y comprobar la aptitud y disponibilidad para el trabajo.

En primer lugar, la situación de desempleo involuntario presenta algunos matices que deben ser claramente reglamentados. - En ciertos casos podría suceder que un trabajador calificado no encuentra empleo en su categoría profesional, pero reúne la aptitud suficiente para el desempeño de otra tarea de menor jerarquía o salario. Al respecto casi todas las legislaciones consideran que el interesado está obligado a aceptar un empleo adecuado o conveniente, de lo contrario se interrumpirá el pago de la prestación de desempleo. Esto significa que no puede exigirse al trabajador desocupado un cambio de jerarquía y que la disponibilidad para el trabajo no debe ser incondicional, sino que ésta tiene que ajustarse a determinadas calificaciones y condiciones de empleo explícitamente regladas en la ley o en sus disposiciones reglamentarias. Pero, no solamente la calificación y el salario habitual del trabajador definen la noción de empleo adecuado o conveniente, sino que deben tenerse en cuenta aspectos físicos, morales, familiares y sociales en relación con la edad y el sexo del interesado que podrían justificar el rechazo de un trabajo.

Acerca de esto último es oportuno transcribir el siguiente concepto: "Un trabajador que ha adquirido cierta calificación en un oficio y que por su especialización y su salario correspondiente ha podido alcanzar cierta condición social, tiene de

recho a cierta consideración. La Finalidad de toda seguridad social es indudablemente elevar el nivel de vida del trabajador y su familia. Será, pues, necesario que la reanudación de un trabajo no dé lugar a una degradación profesional del trabajador ni a una regresión social".<sup>(14)</sup> Sin embargo, cierta flexibilidad es admisible bajo circunstancias singularmente graves del mercado de trabajo, que impidan mantener este principio por resultar perjudicial tanto para el trabajo como para la comunidad.

El caso de personas incapacitadas para desempeñar, en forma regular y permanente, una actividad remunerada, implica la intervención de otras ramas de la seguridad social, ya que el desempleo resultante de enfermedades, accidentes, invalidez, - etc. no pueda ser cubierto por el seguro de desempleo. No existe un criterio uniforme para definir la capacidad de trabajo; pero evidentemente este concepto deberá relacionarse con la evaluación de la incapacidad, según los métodos aplicables en el seguro de invalidez y de acuerdo con determinadas condiciones físicas y mentales para el ejercicio de una profesión.

---

(14) Raymond Etienne: Informe sobre los problemas administrativos de los regímenes de protección contra el desempleo -- (XII Asamblea General de la A.I.S.S., México, 1955 Informe VII), Ginebra, 1955, p. 23.

Se debe tener en cuenta, también la situación especial que se plantea a un beneficiario del seguro de desempleo que por - causas acaecidas después de la pérdida del trabajo no se haya en condiciones de poder aceptar un nuevo empleo por imposibilidad física. En los países donde funciona un sistema de seguro de enfermedad, este problema está de por sí superado, pues el trabajador no pierde el derecho a las prestaciones de este riesgo. Pero cuando no exista tal sistema, se debe reconocer la - continuidad del goce de los subsidios de desempleo durante el período máximo previsto por la ley del seguro o hasta que el - beneficiario está en condiciones de aceptar un nuevo empleo.

Es obvio que ninguna de las condiciones precedentemente mencionadas podrían ser controladas sin la acción eficaz de un servicio de empleo. Más aún, un seguro de desempleo sin conexión con dicho servicio sería una forma de sostener la inactividad subsidiada.

Los problemas aludidos pueden subsanarse subordinando el derecho, al beneficio de desempleo, a la inscripción obligatoria en el registro de colocación. La inscripción debe efectuarse en el momento que el interesado presenta la solicitud de subsidio, a la que únicamente se da curso si el servicio de empleo - no está en condiciones de proporcionarle inmediatamente un servicio de empleo y un nuevo trabajo. Cabe afirmar que el valor

de la inscripción depende de la eficiencia del servicio de empleo y "de la función que desempeñe en la organización económica del país". (15)

En cuanto a la disponibilidad, ésta puede acreditarse mediante la presentación periódica del beneficiario al servicio de empleo durante el período legal en que percibe la prestación del seguro.

No obstante, debe admitirse que el derecho a las prestaciones de desempleo frecuentemente fluctúa en una zona indefinida, sobre todo cuando entran en juego conceptos tales como: aptitud para el trabajo, empleo conveniente. Por ello, sin perjuicio de los principios normativos básicos, se deben fijar causas que enervan el derecho a tales prestaciones deben ser perfectamente definidas en el esquema legal del seguro. Por ejemplo: desocupación voluntaria, despido por causas justificadas, existencia de otros ingresos procedentes de la actividad o por el goce de beneficios jubilatorios, etc.

Estas cuestiones que no se ajusten a una interpretación ortodoxa deben ser resueltas con criterio realista. La experiencia demuestra, por ejemplo, que en determinadas circunstancias el trabajador se ve obligado a dejar su empleo por motivos morales o físicos que pueden ser asimilados al cese involuntario

---

(15) *Idem.* P. 28.

y, por tanto, susceptibles de originar derechos a las prestaciones. Esta posibilidad, que conjuga las razones justificables para abandonar el empleo, constituye un problema de difícil solución. Al respecto, la O.I.T. expresa: "No es fácil formular una definición de las razones plausibles" que englobe todos los casos que puedan presentarse. En primer lugar, cabe ir más allá de las causas relacionadas con el trabajo o con la actividad del empleador. Así, se podría tener en cuenta, hasta cierto punto, la situación personal del solicitante, con lo cual podría preverse la excepción de manera que se aplique no sólo al abandono voluntario del empleo motivado por condiciones de trabajo peligrosas o malsanas, sino también a una de ci s i o n dictada a causa de, por ejemplo, la enfermedad de un miembro de la familia del solicitante". (16)

Aquí vuelve a plantearse nuevamente la zona gris del derecho, pues no es posible determinar exactamente cuando el desem pleo voluntario se transforma en involuntario después de cierto tiempo de inacción, en cuyo lapso se tornaron desfavorables las condiciones del mercado de trabajo. Las soluciones legislativas sobre el particular son variables, observándose distin

---

(16) Asociación Internacional de Seguridad Social. Estudio de Investigación del Seguro del Desempleo, Resumen Analítico de Seguridad Social A.I.S.S. V. 2, No. 145, 1966.

tos plazos de duración de la pérdida del derecho, de acuerdo - con las particularidades psicológicas, sociales y culturales - del medio en el que funciona el régimen.

Por otra parte, se dan también situaciones especiales que afectan las relaciones de trabajo por actos de conducta y que pueden provocar la pérdida o suspensión del derecho cuando se trata de hechos graves o faltas imputables al trabajador.

La legislación de algunos países ha previsto, también, los casos de cesación debidos a conflictos laborales. Por lo general, se observa la tendencia a suspender el derecho a las prestaciones cuando las interrupciones son resultantes del estado de huelga.

En síntesis, el período de suspensión del derecho puede graduarse según las causas que lo determina, pero "no parece muy indicado que dicho período deba ser, normalmente, de más de cuatro o seis semanas". (17)

Por último, en algunos países se autoriza al beneficiario de desempleo el ejercicio de una profesión accesoría cuya prestación se considera conveniente para la comunidad. En este caso, la remuneración es compatible con el subsidio de paro. Esta situación se justifica especialmente en el ámbito local o -

---

(17) Op. cit., p. 144.

regional, donde existen dificultades para el funcionamiento de algunos servicios de carácter especial y que, por su misma naturaleza, no pueden constituir para el trabajador una fuente de ingresos permanentes (Kermeses, centros de diversión, exposiciones, trabajo de emergencia, etc.).

### 3. PERDIDA DEL DERECHO A PRESTACIONES

El derecho a prestaciones del seguro de desempleo no debería depender sólo de un factor positivo, sino de un factor negativo: la ausencia de otras circunstancias. Trátase en general de circunstancias tales que la situación del solicitante se desvía, en mayor o menor grado, de la situación del desempleado completo e involuntario. La denegación del derecho de prestaciones motivada por una de estas circunstancias se denomina generalmente pérdida del derecho a prestaciones.

La cuestión relativa a las causas de dicha pérdida es una de las más controvertidas en materia de seguro de desempleo, con el resultado de que, muy a menudo, tales causas dan lugar a conflictos y apelaciones. Evidentemente, constituye una decisión grave denegar radicalmente toda prestación a un desempleado que ha cumplido el período de calificación requerido y que es perfectamente apto para trabajar. Sin embargo, se está de acuerdo en que es indispensable prever ciertas causas de pérdida de dicho derecho en tanto que el riesgo contra el que se asegure sea el desempleo involuntario. Los actos que motivan dicha pérdida no constituyen generalmente delitos en sí y no se debería considerar esta medida como una sanción penal. Su objeto es, simplemente, excluir del campo de aplicación del se

guro ciertas formas de interrupción del trabajo que no constituyen un desempleo involuntario en el sentido estricto de la palabra.

La degeneración del derecho a prestaciones que lleva en sí la pérdida del mismo puede ser temporal o permanente, es decir, puede denegarse el pago de prestaciones durante solamente la semana en que se registre la causa de la mencionada pérdida, - aplazarlo durante un número determinado de semanas a partir del momento en que se pronuncie dicha pérdida o puede descalificarse al solicitante durante toda la duración de su desempleo. En principio, el período de pérdida del derecho debería determinarse en función de la gravedad de la circunstancia que motive la decisión. No hay duda de que una pérdida del citado derecho - permanente, o de la larga duración, tiene consecuencias sumamente graves para el desempleado y su familia. Tal medida sólo puede estar justificada cuando su motivo reviste un carácter de suma gravedad. He aquí un punto que debería tenerse muy presente cuando se elaboren y apliquen disposiciones a tales efectos.

Los motivos más corrientes de pérdida del derecho a las prestaciones son:

- a) Abandono voluntario del empleo
- b) Despido por mala conducta

c) Negativa a aceptar un empleo conveniente.

A continuación se analiza cada una de estas causas.

a). Abandono voluntario del empleo

Frecuentemente ocurre que un trabajador, que tiene derecho a prestaciones de desempleo, se halle en realidad sin ocupación por haber abandonado voluntariamente el empleo que desempeñaba. Cuando evidentemente sea este el caso, y no haya intervenido - ningún elemento coactivo en la decisión del interesado, podrá considerarse a este como desempleado por su propia voluntad y no por razones de fuerza mayor.

Si los trabajadores estuvieran asegurados contra el riesgo que podría llamarse (desempleo voluntario) cada cual podría - abandonar su empleo cuando bien le pareciera y percibir inmediatamente sus prestaciones de desempleo. Cubrir esta contingencia sería evidentemente irrealizable desde el punto de vista actuarial, y perjudicial económicamente. Consecuentemente, es indispensable que el seguro de desempleo prevea la pérdida de derechos de todos los desempleados que hayan abandonado voluntariamente el trabajo que desempeñaban.

Abandono del empleo por razones plausibles

Ha de reconocerse, sin embargo, la frecuente posibilidad de que un trabajador haya abandonado su empleo, sin haber sido despedido, bajo la presión de ciertas circunstancias, hecho --

que amortigua en parte el carácter voluntario de su acto. Si estas circunstancias han sido suficientemente imperiosas, lo probable es que, en realidad, el trabajador no haya tenido otra alternativa. En este caso, la pérdida del empleo es de hecho involuntaria, aunque en apariencia no lo sea. En vista de esta posibilidad, es necesario exceptuar de la pérdida del derecho a prestaciones a todos los trabajadores que hayan tenido razones plausibles para abandonar su empleo.

No es fácil formular una definición de las razones plausibles que englobe todos los casos que puedan presentarse.

En primer lugar, cabe ir más allá de las causas relacionadas con el trabajo o con la actividad del empleador. Así, se podría tener en cuenta, hasta cierto punto, la situación personal del solicitante, con lo cual podría preverse la excepción de manera que se aplique no sólo el abandono voluntario del empleo motivado por condiciones de trabajo peligrosas o malsanas, sino también a una decisión dictada a causa de, por ejemplo, la enfermedad de un miembro de la familia del solicitante. La jurisprudencia civil y administrativa de diferentes países abunda en precedentes relativos a la interpretación de la expresión (razones plausibles), que la falta de espacio no permite examinar aquí; más hay que insistir, una vez más, en la conveniencia de aplicar una excepción general de este tipo.

### Duración de la pérdida de derechos

La determinación de la duración de la pérdida de derechos plantea igualmente importantes problemas. Dicha duración debe ser lo bastante prolongada para lograr el objetivo perseguido, o sea, excluir del seguro contra el desempleo involuntario la contingencia del abandono voluntario de la ocupación; pero tampoco habrá de ser excesivamente prolongada, ya que al cabo de cierto tiempo de desempleo voluntario tiende este a transformarse en involuntario. Además, los efectos de la pérdida del derecho a prestaciones pueden comprometer gravemente el bienestar del trabajador y de su familia.

En principio, parece conveniente fijar la duración máxima del período de pérdida de derechos en función del lapso de tiempo en que se pueda estimar que el desempleo provocado por abandono voluntario del trabajo no pueda atribuirse a otras causas. Pasado este plazo podría considerarse que la prolongación del desempleo del trabajador se debe más bien a la situación del mercado del trabajo que a su anterior decisión de abandonar el empleo voluntariamente. A partir de ese momento debería concedérsele el derecho a prestaciones, y, por consiguiente, la duración del período de pérdida de derechos habría de fijarse con relación al tiempo que generalmente necesite un asalariado apto para trabajar en encontrar un nuevo puesto cuando el mercado -

del empleo funciona normalmente.

El organismo administrativo puede muy bien estar habilitado para adaptar el período de pérdida de derechos a las circunstancias de cada caso. Teniendo en cuenta los principios expuestos en los dos párrafos precedentes, cabe preguntarse si, en general, está indicado o no establecer un período de pérdida de derechos de más de cuatro a seis semanas.

Si se estudian las leyes en vigor, se observan considerables diferencias en cuanto a la duración de dicho período de pérdida de derechos por abandono voluntario del empleo. En Austria, Suecia y Noruega, tal período es de cuatro semanas, y en este último país la autoridad administrativa puede fijar un período de treinta días. Italia prevé igualmente un período de treinta días. Esta pérdida de derechos no puede durar más de seis semanas, según lo dispuesto por las leyes de Canadá, Irlanda, Reino Unido y Unión Sudafricana, habiéndose facultadas las autoridades administrativas para reducir este período. En Estados Unidos, casi la tercera parte de los Estados disponen la pérdida de derechos durante seis semanas como máximo; otra tercera parte prescriben más de seis semanas, y el resto de dichos Estados extienden la duración a todo el período de desempleo. En Francia se prevé la pérdida de derechos por un mínimo de seis semanas, mientras que en Nueva Ze-

landia puede ser de hasta seis semanas como máximo, o definitiva, según los casos. La legislación del Japón autoriza la pérdida de derechos durante uno a dos meses, y la de la República Federal de Alemania, de dos a ocho semanas.

Los demás países aplican métodos algo diferentes: La Ley suiza dispone que el período de pérdida de derechos se establezca en función de la gravedad de la falta: de 1 a 12 días por una falta ligera, de 13 a 24 en caso de falta de mediana gravedad, y de 25 a 48 días por una falta grave. La legislación belga prevé un período de 4 a 13 semanas por la primera falta, de 13 a 26 por la segunda y de 26 a 52 por las infracciones subsiguientes. En los Países Bajos y en Australia, la pérdida temporal o la supresión total del derecho a prestaciones pueden ser decididas libremente por la autoridad administrativa. Las legislaciones de Yugoslavia, Dinamarca, Finlandia y Luxemburgo parecen denegar toda prestación cuando el desempleo es resultado del abandono voluntario del trabajo sin razón plausible para ello.

#### b) Despido por mala conducta

En caso de mala conducta, la iniciativa del despido de un asalariado se debe al empleador, pero, en realidad, es la conducta del trabajador la que obliga a despedirlo. Por lo tanto, puede decirse que el desempleo de un trabajador despedi-

do por mala conducta puede frecuentemente imputarse a un acto deliberado del interesado más bien que a circunstancias ajenas a él. De ser así, el desempleo en cuestión no es contingencia que pueda cubrir el seguro y, por lo tanto, este desempleo no da derecho a prestaciones. En resumen, es necesario prever alguna medida que permita privar a un trabajador del derecho a prestaciones cuando se demuestre que su desempleo es resultado de ciertas formas de mala conducta.

#### Definición de la mala conducta

Es problema de difícil solución definir los actos que han de considerarse como manifestaciones de mala conducta. Las opiniones del empleador y del asalariado pueden diferir radicalmente en cuanto a los actos cuya ejecución u omisión constituyan mala conducta. Las reglas que acerca del despido justificado o injustificado enuncian los códigos de trabajo de diversos países facilitan ciertas indicaciones en la materia. Sin embargo, el funcionamiento del seguro de desempleo plantea inevitablemente nuevos problemas de casos marginales muy difíciles de tratar.

Sin entrar en un análisis detallado de la cuestión, se pueden formular varias observaciones sobre la definición de la mala conducta. Por constituir un motivo de pérdida de derechos, la mala conducta debería estar más o menos directamente rela-

cionada con el empleo, independientemente de la vida privada del trabajador. Además, la mala conducta debe revestir el carácter de una acción reflexionada y deliberada más bien que de un error fortuito, no intencionado o cometido de buena fe. Sería preciso también que la conducta incriminada haya sido dictada por la voluntad del trabajador y no impuesta por las circunstancias. Como regla general, para ser acusado de mala conducta el trabajador debe ser culpable de una serie de faltas o de mal comportamiento sistemático y no sólo haber cometido un acto reprensible y aislado, salvo si este último es de suma gravedad. Por otra parte, en tales casos no puede limitarse la mala conducta a los actos ilícitos o inmorales, ya que existen diferentes infracciones a los deberes profesionales que no violan en sí mismas ni la ley ni la moral.

Estos principios procuran un medio para limitar el sentido que conviene dar al término (mala conducta) en materia de seguro de desempleo. Pero como, a su vez, es difícil delimitar con claridad estos principios entre sí, sólo podrán fijarse tales líneas divisorias con precisión, en cada país, mediante una serie de interpretaciones jurídicas y administrativas.

Entre los actos que a veces, aunque no siempre necesariamente, pueden constituir motivo de despido por mala conducta que acarree la pérdida del derecho a prestaciones pueden men-

cionarse los siguientes: robo, fraude, embriaguez en el curso del trabajo, desobediencia deliberada de órdenes o reglamentos, ausencias injustificadas y frecuentes, llegada al trabajo con retraso excesivo y negligencias repetidas. Para determinar si la pérdida de derechos motivada por cualquiera de estas causas está realmente justificada, deberán tenerse en cuenta, evidentemente, los principios enunciados anteriormente.

c) Rechazamiento de una oferta de empleo conveniente

De la teoría del seguro de desempleo se desprende implícitamente que el desempleo es involuntario únicamente mientras no surja una posibilidad de trabajo. Cuando a un desempleado se le ofrece un empleo y no lo acepta, su ociosidad, a partir de ese momento, no podrá seguirse atribuyendo a factores externos, sino a su propia voluntad. Por esta razón, es en general oportuno privar del derecho a prestaciones al trabajador que no acepte la oferta de un empleo conveniente. De no proceder así, todo desempleado que haya adquirido el derecho a prestaciones podría seguir inscrito en la nómina de beneficiarios, si tal es su deseo, durante todo el período previsto por la ley.

La denegación de prestaciones por rehusar oferta de trabajo está íntimamente ligada a otras condiciones requeridas, tales como disponibilidad para el trabajo, búsqueda de un empleo e inscripción en una oficina de colocación. Solo mediante la

oferta de un nuevo empleo puede determinarse con certeza si el obrero en paro está dispuesto a trabajar y si verdaderamente - busca trabajo. Si se exige de él que se inscriba en una oficina de colocación es precisamente para poder procurarle otro empleo, pero si se niega a aceptar el puesto que se le proponga todo este método no habrá servido para nada. En cierto sentido, el motivo de pérdida de derechos en cuestión representa, - por tanto, una sanción indispensable y no aplicarla privaría - de toda significación, a los efectos del seguro de desempleo, al conjunto de gestiones tendientes a la colocación del desempleado.

#### Rechazamientos justificados

El razonamiento anterior es, sin embargo, demasiado absoluto, ya que algunos rechazamientos de ofertas de trabajo no deberían considerarse como motivo que justifique la privación del derecho a prestaciones.

En primer lugar, si se puede demostrar que el trabajador - tiene una razón justificable para rechazar un empleo, su negativa no debería utilizarse contra él. Ahora bien, lo que puede entenderse por (razón justificable) es evidentemente una - cuestión que requiere una interpretación administrativa o judicial, y acerca de la cual han de tenerse en cuenta las circunstancias de cada caso, las características del empleo ofrecido

y la situación personal del desempleado.

En segundo lugar, la negativa no debería acarrear la pérdida del derecho a prestaciones si el empleo ofrecido no le conviene al trabajador. No obstante, es difícil definir lo que debe entenderse por (empleo conveniente), por cuya razón se estudia ampliamente esta cuestión más adelante.

En tercer lugar, la vacante debe haber sido debidamente notificada al trabajador. En ciertos casos, esta notificación es efectuada únicamente si el interesado ha sido dirigido a una plaza vacante por una oficina de colocación o, eventualmente, por otro organismo público a veces también se tendrán en cuenta las ofertas hechas directamente por un empleador a un trabajador. En todo caso ha de tratarse de una oferta en firme y no simplemente de una proposición vaga.

El rechazamiento de una oferta de trabajo puede revestir diversas formas y ser cada una de ellas un posible motivo de pérdida de derechos. En general, se puede decir que un desempleado rechaza una oferta de trabajo cuando, por ejemplo, no acude a ocupar una vacante que se le haya comunicado debidamente, no acepta un puesto cuando se le ha ofrecido, rectifica su decisión de aceptar un empleo o no sigue las instrucciones de una oficina de colocación para ayudarle a encontrar un nuevo puesto, etc.

Definición del empleo conveniente

Sin duda alguna, no sería justo privar a un trabajador de su derecho a prestaciones sin tener en cuenta el tipo de empleo ofrecido que haya sido rechazado, ya que en tal caso un desempleado podría perder sus derechos por el simple hecho de negarse a aceptar un puesto notablemente inferior al que antes ocupaba y por completo inadecuado a sus calificaciones. Sería pues, preciso partir del principio general de que sólo se procederá a la privación de dicho derecho cuando el empleo ofrecido convenga al desempleado de que se trate.

Son diversos los factores que deben tenerse en cuenta para definir la expresión (empleo conveniente). Las tasas de remuneración figuran entre los más importantes. Ha de tenerse también presente, el emplazamiento del nuevo lugar de trabajo con relación al domicilio del trabajador; el nuevo empleo no debería diferenciarse mucho de la antigua ocupación del desempleado y ajustarse a sus facultades físicas, formación profesional y experiencia. Los peligros que dicho empleo pueda entrañar para la seguridad, salud y moralidad del trabajador constituyen otros elementos de apreciación que no se deben omitir. Finalmente, el puesto no deberá estar vacante como consecuencia de un conflicto de trabajo.

CAPITULO IV.

"Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades".

Declaración de Filadelfia.

## 1. EL SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO Y EL SEGURO DE DESEMPLEO

a). Objetivos y Funciones del Servicio Público del Empleo

No puede concebirse un seguro de desocupación sin la organización de un servicio nacional de empleo, a fin de proporcionar a los trabajadores una ocupación compatible con su capacidad y asegurar de esta manera su participación activa tanto en los procesos de producción como en las relaciones de consumo. (18)

En relación con dichos fines, las bolsas de trabajo profesionales también pueden cumplir una función eficiente en lo que atañe a la oferta y demanda de mano de obra especializada en las distintas ramas económicas que integran el mercado de empleo. Además, por su conocimiento directo de los problemas del desempleo en cada uno de los sectores profesionales, dichos servicios constituyen importantes medios de colaboración de las organizaciones sindicales para el desarrollo de una política gubernamental en la materia. Por otra parte, las bolsas de trabajo gremiales pueden jugar un papel importante en lo que se refiere a la utilización de la mano de obra en situación de subempleo.

---

(18) XVI Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social, Conclusiones, Leningrado, Mayo 1976.

En síntesis, la coordinación de las bolsas de trabajo con el servicio de empleo permitirá una información más completa del problema, lo cual será aprovechado para un mejor planeamiento y organización del mercado de trabajo, atento a los programas de desarrollo económico y las necesidades reales en cada sector de la producción y en distintas áreas regionales. Es decir que el servicio nacional de empleo no debe limitarse al registro de la demanda y oferta de trabajo, sino constituir un organismo de orientación sistemática de la política de empleo. <sup>(19)</sup>

Las medidas para prevenir o remediar el desempleo deben tener prioridad en los programas gubernamentales, y si bien el seguro de desempleo es un factor importante para resolver las necesidades de subsistencia del trabajador desocupado, desde ningún punto de vista se lo considera una solución total. Además resultaría imprudente implantar un seguro de desempleo si no se dispone simultáneamente de un servicio de empleo bien organizado y que actúe en todo el territorio de la nación. De lo contrario el seguro corre el peligro de constituir el sostén legal de un sistema que no solo atenta contra la economía del país, sino que involucra graves consecuencias morales y sociales.

---

(19) Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (31a. Reunión San Francisco, 1948) Recomendación Internacional relativo a la Organización del Servicio del Empleo. Junio, 1948.

En la mayoría de los países se han creado organismos especiales para llevar a la práctica los programas de empleo. El objeto general de tales servicios es el de poner en contacto a los empleadores y a los trabajadores disponibles, facilitando la colocación de estos últimos en las condiciones más apropiadas y lo más rápidamente posible. (20)

Corresponde fundamentalmente al servicio público del empleo:

- a) El estudio del mercado de trabajo;
- b) El registro de la mano de obra disponible;
- c) Promover programas de formación profesional y de readaptación de los desocupados;
- d) Elaborar planes de desarrollo del empleo (21)

La compilación de datos y demás informaciones sobre la oferta y demanda de trabajo constituye una labor básica de este servicio. Las estadísticas deben reflejar el estado actual del empleo, desempleo y subempleo, clasificados por profesiones, sexo y región. Estos antecedentes permitirán, al mismo tiempo efectuar proyecciones para determinar la evolución probable del empleo, facilitando de esa manera la preparación del "pre-

---

(20) Conferencia Inter. del Trabajo (30a. Reunión, Ginebra): Organización del Servicio del Empleo (Informe V-1), Montreal, 1946.

(21) Ley Federal del Trabajo, Art. 538, 539 y 540.

supuesto de mano de obra nacional como una parte integral de la planificación de la producción y del empleo".

Esta labor puede ser efectuada directamente por el servicio de empleo o por otro organismo especializado en estadísticas del trabajo.

La experiencia de los servicios de empleo demuestra también la necesidad de coordinar su acción con la de un servicio social del trabajo a efectos de proporcionar asesoramiento y ayuda a los trabajadores que tienen dificultades para el normal ejercicio profesional, en especial los trabajadores jóvenes para quienes puede resultar decisiva, al comienzo de su vida laboral una oportuna orientación psicotécnica.<sup>(22)</sup> Así mismo, corresponde a dicho servicio una función primordial vinculada con la colocación del personal femenino y los trabajadores de edad.

El servicio público del empleo debe procurar que la distribución y colocación de la mano de obra ajuste a los objetivos de un programa nacional destinado a aumentar la productividad y los niveles de vida. Por tanto, no se trata sólo de asignar ocupaciones a los trabajadores disponibles, sino que éstos se desempeñen en empleos acordes con sus calificaciones y capacidades, e incluso promover el máximo rendimiento de los recursos actuales y potenciales en el campo laboral.

(22) Conferencia Inter. del Trabajo (36a. Reunión, Ginebra 1953) Organización y funcionamiento de los servicios nacionales del trabajo (Informe VII), Ginebra, 1953, p. 28.

Un servicio de esta índole es un positivo regulador del mercado de trabajo, que acciona sobre la base de un conocimiento permanente de las necesidades de oferta y demanda de empleo en todos los sectores de la actividad económica del país. Esto nos ayuda a disponer en forma permanente una evaluación de los requerimientos presentes y futuros en las diversas profesiones y ramas de actividad, así como una serie de datos sistemáticos y actualizados sobre el movimiento del trabajo y de la productividad en las distintas regiones del país.

La evolución tecnológica y las necesidades de la economía requieren una adaptación constante de la mano de obra y esto ya no puede lograrse con métodos fortuitos. De ahí que el servicio público del empleo constituye cada vez más un instrumento eficaz sobre la política de empleo y orientación de los recursos humanos. En relación con estos fines corresponde a dicho servicio una función primordial en la aplicación de programas de readaptación de los trabajadores desempleados con el objeto de que puedan adquirir nuevas calificaciones profesionales que satisfagan la oferta especializada de mano de obra. (23)

El desarrollo del servicio público del empleo y la organización del mercado laboral -expresa la O.I.T.- no tiene carac-

---

(23) Conferencia General de Organización Internacional del Trabajo (31a. Reunión San Francisco 1948) Recomendación sobre la Organización del Serv. Públ. del Empleo, Junio 1948.

terísticas idénticas en todos los países, ya que depende de la estructura económica y de las necesidades reales en materia de empleo. "La política seguida también varía entre los países - en los que se da mayor importancia a la formación profesional de los desempleados como servicio social, y los países en los que la formación profesional se considera, en primer lugar, como una contribución a la economía nacional".

Por razones de conveniencia administrativa se considera importante la descentralización regional del servicio público del empleo a través de unidades operativas coordinadas en el plano intergubernamental. Dentro de cada zona económica a su vez, se se rá necesaria la constitución de agencias locales de colocación.

Las funciones de la oficina regionales no deberán ser uniformes y ello depende de tradiciones políticas y administrativas. Por lo tanto, sin perjuicio de las diferencias sustanciales que condicionan cada servicio, las atribuciones regionales se pueden sintetizar como sigue: interpretar y aplicar las orientaciones del servicio central relativas a la política nacional de empleo, de acuerdo con la situación y necesidades de la región; establecer oficinas locales e inspeccionar su desenvolvimiento administrativo, y actuar como organismo de coordinación con el servicio central en todos los asuntos técnicos y administrativos.

La colaboración y participación de los sectores interesados, esto es: de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores, constituye un postulado de la administración del servicio de empleo. La importancia de este mecanismo consiste, principalmente, en la necesidad de aprovechar la experiencia, los conocimientos y las relaciones de dichos sectores para la formulación de una política de empleo; obtener a esos fines el apoyo de las organizaciones representativas, y proponer a discusión amplia de los problemas del empleo.

En los países que las organizaciones sindicales y empresariales tienen una estructura federativa, se aplica igualmente el mecanismo citado en las actividades regionales del servicio de empleo. Por consiguiente, no debe descartarse la posibilidad de utilizar dentro de un servicio centralizado la colaboración profesional de las bolsas de trabajo preexistentes o a crearse en el plano sindical. Al respecto, es oportuno tener en cuenta que ciertas profesiones tienen modalidades especiales de trabajo y un carácter estacionario, lo cual requiere un sistema de contratación inmediata.

Las bolsas de trabajo profesionales se aproximan al principio de la especialización del servicio de empleo a través de unidades autónomas por la atención de categorías especiales de

trabajadores y de acuerdo con un criterio funcional. Estos organismos constituyen valiosos elementos de colaboración, y de de el punto de vista resulta importante aprovechar esa comunidad de asociación existente entre el trabajador y su respectiva organización sindical. Por otra parte, no debe olvidarse - que la acción de los sindicatos y de otras organizaciones autónomas y privadas son precursoras de muchos aspectos, de la función social del Estado. (24)

Pero aún admitiendo que las bolsas de trabajo continúen ejerciendo sus actividades como núcleos de colocación, no debe renunciarse el principio fundamental que el servicio público del empleo sirva al mercado de trabajo en forma total. Las experiencias conocidas sobre el funcionamiento de las bolsas de trabajo y su conexión con los servicios de empleo no arrojan resultados convincentes sobre sus ventajas o inconveniencias. Sobre esta cuestión, la O.I.T. ha formulado las siguientes apreciaciones: "Si se favorece, no obstante, el principio de bolsas u oficinas especializadas del empleo, y si se resuelve el problema de su relación con la organización del servicio público del empleo, se centra entonces una de las cuestiones principales de la política alrededor de la selección de las profesiones o industrias adecuadas para una especialización así empleada.

---

(24) Oficina Internacional del Trabajo Organización y funcionamiento de los servicios nacionales del trabajo. Ob. cit. p. 24.

b). Aspectos Administrativos del Seguro de Desempleo ligados al Servicio Público del Empleo

La aplicación del seguro de desempleo, al igual que otras ramas de la seguridad social, requiere una ordenación administrativa cuya estructura y funciones están condicionadas por las normas legales del régimen. Por lo tanto, no es posible determinar métodos de aplicación uniforme que puedan ser adoptados automáticamente por todas las administraciones. Otros factores, tales como: las costumbres, la organización política y económica, el nivel cultural y el desarrollo nacional en sus diversas manifestaciones, determinan asimismo las modalidades prácticas de este seguro.

Existen diferentes formas de gestión autónoma, semiautónoma y estatal. Cada uno de estos tipos está ligado a tradiciones y prácticas administrativas que varían de un país a otro. La forma más generalizada en lo que respecta a la seguridad social es la administración por medio de organismos autónomos dirigidos por los sectores interesados y bajo el control del Estado. Aún cuando el régimen sea gubernamental, se reconoce la conveniencia de asociar a los representantes de los trabajadores y de los empleadores en la dirección del mismo.

No obstante, existen razones que justifiquen la preponderancia de la administración estatal en el seguro de desempleo

debido a la vinculación estrecha que este tiene con la política económica y del empleo.

En algunos países, los regímenes de desempleo están administrados por otras ramas del seguro social, aprovechando operaciones como son las de: inscripción, recaudación e inspección, además de los métodos contables especialmente cuando se trata de otros riesgos a corto plazo. Pero cualquiera sea el sistema de administración escogido, será preciso coordinar, tanto en el plano normativo como en la práctica, el derecho a las prestaciones, a fin de impedir el otorgamiento simultáneo de dos o más beneficios por ejemplo: invalidez y desempleo. A tales efectos es imperioso adoptar métodos adecuados de administración y control que no solo permitan evitar tales acumulaciones, sino garantizar, también, el derecho a la continuidad de las prestaciones de un seguro a otro en casos justificados.

A pesar de las ventajas que supone una organización unificada un estudio efectuado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social demuestra que en la mayoría de los países el seguro de desempleo es administrado separadamente de las demás ramas de la seguridad social. <sup>(25)</sup> Es innegable que si un país

---

(25) Elizabeth M.- Kemp-Jones: Los problemas administrativos originados por las relaciones entre las prestaciones del seguro de desempleo y las otorgadas por otras ramas de la Seguridad Social (AISS, XIV Asamblea General, Estambul, 1961), p. 28.

no tiene experiencia en el otorgamiento de prestaciones a corto plazo, los órganos previsionales no están preparados para asumir la aplicación del seguro de desempleo. Por lo tanto, resultará más ventajoso proyectar desde un principio la interdependencia de este seguro con los servicios de colocación.

De esta manera, será factible unificar procedimientos, simplificar los trámites que el interesado debe cumplimentar y utilizar la descentralización que necesariamente poseen los servicios de empleo, para la presentación de las solicitudes y el pago de las prestaciones correspondientes. El trámite de solicitud del subsidio puede servir, al mismo tiempo, de inscripción en el registro de colocación.

La técnica administrativa aconseja integrar en una sola -unidad orgánica las funciones del seguro de desocupación y las del servicio de empleo, ya que las condiciones del derecho al subsidio de paro están estrechamente vinculadas a la inscripción, búsqueda de trabajo, disponibilidad, etc. Esto parece lo más lógico puesto que evita la dispersión administrativa de servicios intrínsecamente conexos por las disposiciones jurídicas que lo rigen.

Por otra parte, es incuestionable que dichos servicios deben actuar en forma descentralizada por medio de agencias regionales y locales encargadas de recibir la solicitud de beneficio.

decidir sobre las mismas y pagar los subsidios. En una organi-  
zación que abarque a todo el país, puede utilizarse también, pa-  
ra la recepción de las solicitudes, a otras entidades locales  
(públicas o sindicales).

La solicitud puede servir inicialmente de cuestionario pa-  
ra uso común del seguro y del servicio de colocación en lo per-  
teneciente al registro de identidad, profesión, antecedentes -  
laborales y composición familiar del interesado. De este modo  
en los trámites posteriores sólo se agregarán las modificacio-  
nes producidas desde la fecha de la presentación anterior. Na-  
turalmente que la estructura del formulario depende de las ca-  
racterísticas de atribución de las prestaciones; por ejemplo,  
si estas se gradúan en relación con las cargas de familia.

Cuando los dos sistemas no están integrados o debidamente  
coordinados se complica el desarrollo de la gestión, que redun-  
da en perjuicio del beneficiario. Así, por ejemplo, este debe  
rá presentar periódicamente al organismo liquidador un certifi-  
cado de continuación de su estado de desocupado como justifica-  
tivo para percibir el subsidio.

Algunos regímenes acuerdan con otros organismos ajenos al  
seguro (bancos, correo, cajas de ahorro, organizaciones sindi-  
cales, bolsas de trabajo profesionales, etc.) el pago de los  
beneficios.

El reconocimiento del derecho a las prestaciones de desempleo puede dar lugar a litigios entre los interesados y el organismo asegurador. Los procedimientos para resolver estos casos varían según las prácticas nacionales vigentes en materia de asuntos contenciosos y también conforme a las características del régimen. Cuando un organismo central aglutina las diferentes ramas de la seguridad social, por lo general éste posee atribuciones para resolver los casos de controversia referentes a la totalidad de las prestaciones que integran el sistema bajo su conducción y control.

No obstante "no parece indispensable en absoluto, con miras a una administración eficiente y equitativa de las diferentes prestaciones, que exista un sistema de apelación común para pronunciarse sobre las solicitudes que dan lugar a controversia a los fines de las prestaciones administradas por organismos separados". (26)

Al respecto el Convenio No. 44 de la O.I.T. establece la creación de tribunales u otros órganos competentes de acuerdo con la legislación nacional. En algunos países se prevé, además un procedimiento de conciliación para evitar los litigios.

En general -dice Etienne- existen tres organismos para intervenir en cuestiones contenciosas de desempleo la oficina re

---

(26) IDEM. p. 9.

gional que examina si el interesado reúne las condiciones exigidas; una comisión de apelación, que puede ser el consejo de administración del servicio nacional de empleo o de organismos del seguro, y una comisión de recursos.

## 2. LA FORMACION PROFESIONAL COMO INSTRUMENTO DEL SEGURO DEL DESEMPLEO

En un país pueden existir al mismo tiempo trabajadores desocupados y empleos sin cubrir, no ya por la falta de coordinación y relación entre unos y otros sino por que hay personas - sin trabajo que carecen de toda calificación profesional y, por tanto, no son aptas para los empleos vacantes. La prestación del seguro o la indemnización global del empleador representan sólo limitadas soluciones de emergencia para casos individuales. Como se sabe, una adecuada política del empleo debe procurar - que se prepare profesionalmente la mano de obra en relación con las necesidades de las diversas ramas de actividad económica.

Es evidente que la mano de obra no calificada es la que tiene mayores dificultades en encontrar trabajo; también es difícil para la mano de obra calificada encontrar trabajo cuando sus labores que por razones tecnológicas o estructurales, no son más requeridas. Tales fenómenos son prácticamente universales.

Por esta razón se tiende a vincular estrechamente el seguro de desempleo con la formación profesional; durante el período - en que el desempleado goza de prestaciones puede seguir cursos de aprendizaje, formación profesional acelerada, especialización que le darán mayores posibilidades de encontrar trabajo, por una

parte, y tener una mayor productividad por otra.

Al respecto, el Convenio No. 44 sobre el desempleo 1934 prevé que "el derecho a recibir una indemnización o un subsidio - (de desempleo) podrá estar sujeto a la asistencia a un curso - de enseñanza profesional o de otra índole" (Art. 8). En numerosos países la negativa del beneficiario de una prestación por desempleo, a seguir los cursos de formación profesional que le sean indicados, es causal de suspensión de la prestación.

La interrelación entre prestaciones de desempleo y formación profesional es también mencionada en la Recomendación No. 117 sobre formación profesional, 1962, que expresa que durante la formación los adultos que no perciban remuneración y los adolescentes necesitados deberían recibir asignaciones adecuadas, fijadas después de tener en cuenta cualquiera indemnización por desempleo u otra asignación que pudiera recibir (párrafo 7.1).

En casi todos los países latinoamericanos se registran penurias de mano de obra calificadas disponible para satisfacer las necesidades corrientes y previsible a este respecto en una amplia gama de ocupaciones<sup>(27)</sup> situación que aparece paradójica frente al elevado número de personas desempleadas o subempleadas.

Es decir, que bajo estas condiciones, el seguro de desempleo

---

(27) OIT "Planificación de la mano de obra y política del empleo para el desarrollo económico". Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, Ottawa, Sep. 1966, Informe II. Págs. 88 a 106 (En español).

muchas veces estaría indemnizando casos no estrictamente carentes de empleo sino de falta de preparación para servirlos por parte de los desocupados.

La necesidad de coordinar las actividades del régimen del Seguro de Desempleo con las de formación profesional resultan evidentes; las mejores calificaciones de la mano de obra significan muchas veces menos casos de desempleo o menor duración de este.

De lo anterior se concluye que en toda política de empleo deben conjugarse tres elementos importantes: formación profesional, colocación y prestaciones por desempleo.

En los países industrializados se observa cierta tendencia a coordinar, incluso a integrar los sistemas de Seguro de Desempleo, oficinas de colocación y formación de la mano de obra. Por ejemplo en Suecia la política de la mano de obra tiende a sustituir las indemnizaciones de desempleo por una formación profesional en gran escala. (28)

Teniendo en cuenta que la formación profesional es una exigencia que se presenta a todos los niveles de calificación y especialización técnica, hay que reconocer que la planificación y organización de los programas de formación, constituyen una tarea difícil, y complicada.

---

(28) Paul Fisher. AISS, Desarrollo y tendencias de la Seg. Soc. 1967-1969. AISS/XVII/I. Informe Provisional.

En gran parte de los países latinoamericanos incluyendo a México, la formación profesional se ha llevado a cabo bajo los siguientes criterios:

- a) Creación de nuevas instituciones de Formación Profesional que la impartan a nivel superior e intermedio;
- b) Creación y expansión de cursos de formación profesional complementaria a cuadros directivos de las industrias;
- c) El incremento de programas, destinados a llevarse a cabo dentro o fuera de la empresa para los trabajadores de nivel medio e inferior;
- d) La organización e introducción de cursos de formación profesional acelerada para adultos así como para trabajadores especializados.

Es necesario desarrollar también cursos de formación profesional que satisfagan las exigencias de la mano de obra en la agricultura, empresas artesanales, industria pesquera, pequeña industria, así como a los sectores comercial y administrativo.

Para poder llevar a cabo una positiva planificación de la formación profesional, es necesario tomar en consideración algunos aspectos generales como:

- a) El que la formación profesional deberá armonizar y coincidir con el programa educativo general del país. Es necesario que estos programas contribuyan a prevenir el desempleo de trabajadores no manuales.  
A nivel de obrero, es necesario una extensión de la educación elemental acompañado de una enseñanza profesional que califique al capacitado con objeto de tener una mayor participación en el mercado de trabajo.

- b) Reconsiderar los costos y duración de la formación profesional que se aplique; y
- c) Estimular y apoyar la creación de servicios de formación profesional en las empresas particulares. (29)

De las anteriores consideraciones podemos concluir que la - formación profesional se constituye como un medio de formación para el empleo que permite adquirir o desarrollar capacidad o circunstancias técnicas, profesional o relativas a los capataces y maestros de oficio, ya sea que dicha formación se proporcione dentro de la empresa o fuera de ella y comprende la reeducación profesional. (30)

---

(29) Oficina Internacional del Trabajo, El Empleo como Objeto del Desarrollo Económico OIT, Ginebra 1962, pág. 140 y sigts.

(30) Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (33a. Reunión) Recomendación No. 88 Sobre Formación Profesional, OIT, Ginebra 1950.

## OBJETIVOS DE LA FORMACION PROFESIONAL:

La calificación de la mano de obra ha constituido un serio problema en los países en desarrollo, ya que la carencia de capacitación en los grandes núcleos de población ha impedido su incorporación al mercado de trabajo.

Es por esto que no solo es importante sino urgente su aplicación en los grandes sectores marginados con objeto de integrarlos a la vida económica del país.

Se requiere que la Formación Profesional sea aplicada con mayor intensidad cuando existan en el país cambios tecnológicos que impliquen forzosamente el desplazamiento de trabajadores, los cuales requerirán de un adiestramiento en nuevas ocupaciones a fin de evitar un desempleo tecnológico.

Uno de los objetivos que todo sistema educativo debe proponerse para evitar el desempleo es de preparar recursos humanos para el trabajo. Por esto el sistema educativo tiende a incluir temas y actividades que le permitan a la persona adquirir ciertos conocimientos del mundo del trabajo.

Simultáneamente a estos fenómenos, los sistemas educativos han carecido de flexibilidad y movimientos los que les ha impedido ajustarse a las necesidades del mercado ocupacional.

Otro campo en el cual los sistemas educativos han tenido

poco o nula participación es la capacitación y actualización de conocimientos y habilidades del personal ya ocupado.

Frente a esta problemática que nos plantean dichos sistemas, para satisfacer las demandas del personal calificado a todos los niveles y actividades industriales, se han venido -- creando diversos organismos extraescolares de formación profesional, cuya característica principal de estos organismos ha sido la gran flexibilidad y autonomía tanto en su manejo interno, así como en sus programas y métodos de enseñanza, lo cual ha permitido un mejor ajuste de sus egresados a los requerimientos del mercado de trabajo.

Estos nuevos sistemas educativos permanentes han permitido integrar a los adultos, que carecieron de una oportunidad educativa, al mercado ocupacional existente; ya que no sólo puedan cubrir las deficiencias y carencias educativas, sino también -- complementar los conocimientos profesionales antes necesarios para su incorporación al trabajo.

La formación profesional recurrente debe constituirse en -- un mecanismo eficaz de ajuste entre oferta y demanda de empleo ya sea mediante la capacitación o la reeducación de la mano de obra.

Esta formación como elemento de cambio no puede por sí sola, dar solución a los problemas de desempleo o subempleo, pero sí atenuarlos, ampliando las probabilidades de ocupación de

los cesantes o de los jóvenes que buscan empleo por primera vez. A la vez evitan que el avance tecnológico deje sin empleo a trabajadores que hoy día se consideren calificados.

A continuación se presenta una breve reseña de la evolución de las instituciones de formación profesional en América Latina.

País	Año Institución	1955	1960	1965	1970	1972
Argentina	CONET (o)	81.000 (a)	99.350	121.556 (+)	140.400 (+)	169.737
Bolivia	FONDO	-	-	-	-	-
Brazil	SEVAE	45.000 (+)	85.00 (+)	127.204	171.540	309.563
	SEVAC	37.000	45.650	56.700	98.500	184.276
	PRIMO	-	-	14.844	81.839	143.426
	FRAN	-	-	-	-	-
Colombia	SENA	-	11.674	32.936	268.000	324.611
Costa Rica	IRA	-	-	-	4.147	9.428
Cuba	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i
Chile	INACAF	-	85	12.197	31.710	30.958
República Dominicana	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i
Ecuador	SECAF	-	-	-	1.350 (+)	2.353
El Salvador	MINTEA	-	-	s.i	3.250 (+)	3.966
Guatemala	SENDAP-INTECAP	-	-	1.510	5.408	7.016
Honduras	INFCI	-	-	-	-	-
Jamaica	-	-	-	-	-	-
México	ARMO	-	-	-	-	7.410
Nicaragua	INA	-	-	-	1.137	1.250
Panamá	IFABBU-MINTPA	-	-	-	1.972	3.267 (+)
Paraguay	ENPE	-	-	-	-	821
Perú	SENATI	-	-	5.111	22.914	24.146
Trinidad y Tobago	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i
Uruguay	UTU (o)	10.000 (a)	19.300	26.900	35.961	35.032
Venezuela	IPCE	-	11.900 (1)	76.890	87.925	109.626
T O T A L		175.000	274.967	497.630	1.132.755	1.634.481

**NOTAS:**

s.i Sin información  
(o) CONET y UTU incluyen educación técnica  
(+) Valores aproximados  
(a) Valores estimados

(1) INCE: 1960 y 1961  
COBET ofreció cursos de formación profesional para 31.073 personas en 1971

Es necesario que todo sistema educativo que tenga como finalidad la reeducación de mano de obra a través de sistemas - flexibles y adecuables a los cambios, utilice algunas normas - necesarias para cumplir con este fin. Es por esto que se recomienda aplicar los siguientes criterios:

- a) La formación profesional debe impartirse durante el trabajo;
- b) Deben crearse ciclos de conferencias que ilustren en forma clara métodos y sistemas de trabajo. (31)

En forma paralela se sugiere se apliquen:

- a) Cursos de capacitación especiales en Escuelas Tecnológicas;
- b) Sistemas susceptibles de proporcionar una formación acelerada. (32)

Para complementar y abarcar un mayor campo de aplicación de la formación profesional se recomienda:

- a) Crear capacitación para el desarrollo de actividades artesanales;

---

(31) Luther P. Fahler Eisenhart, El proceso Educativo, Universidad de Princeton 1945, p. 26.

(32) José A. de Simone, Cambios y Educación Permanente, Cinterfor, Proyecto # 85, Montevideo, 1973, p. 419 y sigts.

- b) Capacitación para la gestión del trabajo cooperativo (cooperativas de producción);
- c) La capacitación para el empleo en el sector servicios. (33)

---

( 33) Oscar Tangelson, Empleo y Formación Profesional en América Latina, Cinterfor. Estudios Monográficos No. 13, - Montevideo, 1974, p. 22.

**CAPITULO V.**

**"La paz universal y permanente  
solo puede basarse en la jus-  
ticia social".**

**Declaración de Filadelfia.**

EL SEGURO DE DESEMPLEO EN AMERICA  
LATINA Y RESTO DEL MUNDO

AMERICA LATINA

La cooperación y coordinación entre los servicios de empleo y el seguro de desempleo, en los países latinoamericanos en que este funciona, parece ser más bien formal y poco efectivo en la práctica.

Constituye un requisito para obtener la prestación inscribirse en el Servicio del Empleo. Sin embargo, en algunos países no se ha organizado un procedimiento adecuado para controlar periódicamente si el beneficiario de la prestación sigue apto y disponible para el trabajo y con voluntad de emplearse.

No basta crear un servicio del empleo y oficinas de colocación, es necesario una coordinación muy estrecha y eficaz con los organismos encargados de pagar la prestación de desempleo, para hacer operar procedimientos de control sobre la existencia y continuación del estado de desempleo de los solicitantes.

En América Latina ciertos indicadores hacen llegar a un promedio que se acerca al 10% en el desempleo total en tanto que referencias al sub-empleo lo hacen pasar al 30%.

El problema de la subutilización de los recursos humanos en la agricultura se acentúa en tal forma que se cree que el 51% del campesinado carece de un empleo adecuado permanente y justamente retribuido.

En gran parte de los países en vías de desarrollo la expansión del seguro de desempleo ha sido casi nula, la explicación a este fenómeno, al menos en lo que respecta a los países latinoamericanos, parecen referirse a las elevadas proporciones del desempleo y del subempleo, además de la falta de organización del mercado de empleo, el insuficiente desarrollo de los servicios de colocación, etc.

En los países latinoamericanos en general, frente a un seguro casi inexistente de desempleo, se encuentra al término de la relación laboral toda una gama de prestaciones, sea con motivo del despido injustificado, de los años de servicio o de otros factores.

En los países en donde existe el Seguro de Desempleo el financiamiento del seguro se logra en todas las formas de cotizaciones: cuota exclusiva de empleados; Caja de Previsión de los empleados particulares de Chile y en la República Dominicana; cuota única del patrón; Seguro Social de Chile; contribución bipartita empleado y empleador; Cajas de Jubilaciones y Pensiones y Cajas de Compensación del Uruguay; aporte tripartito de

Estado, patrón y trabajador; Caja Nacional del Seguro del Ecuador.

De los países del grupo andino es Chile el que tiene el sistema de Seguro de Desempleo más bien organizado, su campo de aplicación comprende a todos los empleados no manuales del sector privado. Tiene como requisitos el haber pagado 12 cotizaciones mensuales, continuas o no, haber perdido el empleo por causas ajenas a la voluntad del trabajador, siempre que no correspondan a las de terminación del contrato previstas en el Código del Trabajo; debe inscribirse en el Seguro Nacional del Empleo, el que certifica si es todo de desempleado.

La cuantía de las prestaciones no puede ser inferior al 75% del sueldo vital (salario mínimo reajutable para los trabajadores no manuales) ni superar a 2 veces este sueldo.

Las bases para el cálculo del subsidio son fijadas semestralmente por la Caja de Previsión de Empleados particulares que administran el régimen. El financiamiento es por cotizaciones exclusivas de los empleados del 1% sobre los sueldos. En el año de 1964 la Caja de Previsión de Empleados Particulares fue de 265,000 asegurados, según datos del suplemento del Boletín Estadístico de América Latina, Naciones Unidas, 1970.

Existe en Chile un fondo de "indemnizaciones" por años de servicio en que se constituye una cuenta individual a cada --

obrero asegurado. El total acumulado en la cuenta se entrega al asegurado cuando cumple 64 años de edad, o se invalida, o completa 1,500 semanas de cotización.

Contra su fondo individual el obrero puede retirar sumas - o títulos de anticipo cuando quedase cesante por causas ni imputables a su voluntad", según expresa la ley.

Los requisitos para estos retiros es tener 156 semanas de cotización antes de solicitar por primera vez el beneficio y 104 semanas antes del anterior retiro por desempleo. La cuantía es igual al 75% de las remuneraciones sobre las que se cotizó en los últimos 6 meses. En los casos de cesantía parcial que es la disminución de salario en un 50% o más, a causa de reducción del Trabajo se paga una prestación tal que arreglado al salario cumple el antes mencionado 75%.

No constituye este sistema un seguro social de desempleo técnicamente, tanto que la extensión de la prestación no está ligada a la duración de la contingencia sino a los fondos disponibles en la cuenta individual.

Por falta de coordinación adecuada entre la Caja de Empleados Particulares y el Servicio Nacional del Empleo, numerosos beneficiarios no representan un caso de desempleo. Por ejemplo cuando alcanzado el primer período de 90 días se pide prolongar la prestación hasta por otros 90 días la Caja se preo-

cupa de examinar la situación familiar del solicitante y otros aspectos pero no comprueba si efectivamente continúa desempleado.

En Agosto de 1971 se realizó en Santiago de Chile una encuesta en relación con el interés por trabajar de los empleados y de los obreros y se llegó a los siguientes porcentajes.

"Entre los empleados particulares no manuales del sector privado":

1. Tenía interés en trabajar 54%
2. No tenía interés y prefería la prestación 46%
3. Entre los obreros que deben de encontrar trabajo lo más pronto para su seguro de vejez o invalidez no se reduce:
  1. Tenía interés por trabajar 67%
  2. No tenía interés y prefirió la prestación 33%

El 80% aproximadamente de los empleados particulares que no tenían interés por trabajar, expusieron que preferían disponer de la totalidad de la prestación y expirando el plazo máximo de su duración buscar trabajo.

En 1965 se creó en Brasil un seguro de desempleo para los trabajadores de la industria y el comercio. Como requisito para recibir la prestación es haber trabajado al menos 120 días consecutivos en la misma empresa donde sobrevenga el riesgo o

baja al ocurrir por cierre total o parcial de aquella. Se aplica también en los casos de despido de los trabajadores en un lapso de dos meses. La cuantía de la prestación es igual al 50% del salario mínimo y puede durar hasta 3 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.

En el año de 1958 se instituyó en URUGUAY un seguro para los trabajadores de la Industria y el Comercio. Se paga una prestación sujeta al requisito de 6 meses de cotizaciones en los últimos 2 años; la cuantía es de 12 días de salario mensual con duración de 180 días prorrogables por 60 días más en casos especiales.

Además del régimen general, 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 Fogorífica y otra análoga para los trabajadores de lana, cuero y afines.

En COLOMBIA, la Caja Nacional de Previsión cubre también el seguro de desempleo además de los seguros de enfermedad, mater-

nidad , invalidez, vejez, muerte y accidentes de trabajo. En Colombia existe también el Instituto Colombiano del Seguro Social. En 1963 la Caja Nacional de Previsión de Colombia contaba con - 82,000 afiliados.

Casi todos los países del ISTMO CENTROAMERICANO contemplan en su legislación el seguro de desempleo, pero no está en vigor considerando las dificultades de ponerlo en práctica en países de vías de desarrollo.

A L E M A N I A

El Seguro de Desempleo alemán es obligatorio. Complementado por el Seguro de Asistencia que se le otorga a los desempleados que no tienen derecho al seguro de desempleo.

A). Seguro de Desempleo:

1. Estructura Administrativa.- El Instituto de Empleo y desempleo administra el seguro y la asistencia a los desempleados. (Art. 10. de la ley del 10 de Marzo de 1952 sobre creación del Instituto Federal de Colocación y de Seguro de Desempleo), la -jurisdicción del Instituto cubre el territorio de la República -Federal Alemana y el Oeste de Berlín; su sede central se encuentra en Nuremberg y cuenta con oficinas regionales y locales de trabajo.

2. Participación de las Organizaciones Profesionales.- La Organización Profesional de los trabajadores y de los empleados está representada por los comités de administración de las oficinas de colocación, así como por la Dirección y el Consejo de Administración del Instituto Federal. Los representantes de -los trabajadores son designados por los sindicatos y de los empleados por las organizaciones patronales.

3. Campo de Aplicación.- Abarca a toda la República Federal Alemana y el Oeste de Berlín; tienen derecho todos los asa

lariados sometidos al seguro obligatorio contra las enfermedades o el seguro obligatorio de los empleados; en consecuencia, se aplica a los obreros sin fijar límites de salarios.

4. La vigencia del seguro dura a partir del día en que comienza el empleo sometido al seguro obligatorio.

5. Categorías Especiales.- No existen condiciones especiales de sujeción al seguro, ni a medidas administrativas particulares en lo que se refiere a los trabajadores agrícolas, empleados domésticos, pescadores, trabajadores de temporada y a domicilio.

6. Prestación de la Solicitud.- El desempleado debe presentar personalmente la solicitud de prestaciones ante la oficina de Trabajo que le corresponde por domicilio, ya sea por tener una residencia en ese mismo lugar, o bien en el lugar en que haya quedado desempleado. Además tienen obligación de poner conocimiento de la Oficina de Trabajo todas las variaciones de su situación y de las personas a cargo si quiere seguir gozando del beneficio de desempleo.

7. Desempleo Parcial.- Las personas con desempleo parcial tienen derecho a la indemnización de Asistencia.

8. Exclusión del Beneficio de las prestaciones.- Si el beneficiario de la indemnización rehusa aceptar o ejecutar un empleo, incluso si está alejado de su domicilio, sin motivo jus-

tificado, se le suspenderá la prestación por cuatro semanas.

Se considera motivos justificados para no aceptar el trabajo:

1. Si el trabajo no está retribuido con arreglo a la tarifa, a la falta de ésta o a las tasas establecidas en la profesión por la costumbre local;
2. No puede imponerse el trabajo al desempleado cuando éste no corresponda a su estado físico;
3. Si el empleo ha quedado vacante o consecuencia de una huelga o de un lockout;
4. Si el establecimiento es peligroso para la salud o para la moral;
5. Si el desempleado debe elegir un nuevo lugar de domicilio o de residencia para ejercer su empleo, y por este hecho el mantenimiento de la familia no está suficientemente bien asegurado.

#### B). Asistencia de Desempleo

Es un Régimen Complementario al Seguro de Desempleo y exige los siguientes requisitos para tener derecho a esta prestación:

- a) La persona debe ser apta para trabajar
- b) Debe hallarse dispuesta a trabajar
- c) Debe notificar a la Oficina del Trabajo que está desempleada

- d) Debe encontrarse involuntariamente desempleada
- e) Debe estar en disposición del servicio del empleo
- f) Deberá estar en la indigencia.

A U S T R I A

Austria posee un seguro obligatorio de desempleo, que cubre a casi todos los trabajadores ocupados por terceras personas. Se aplica a todo el país.

El Seguro de Desempleo otorga dos clases de prestaciones:

1. Asignación del Desempleo. Que es la prestación normal del seguro que se proporciona sin tener en cuenta la indigencia de las personas protegidas y que se paga dentro de un límite de tiempo.

2. Los auxilios de indigencia. Que se abonan al desempleado que agota su derecho a las asignaciones de desempleo y cuya situación es crítica, y que además es de nacionalidad austriaca; este auxilio puede concederse también a súbditos extranjeros por medio de un acuerdo de reciprocidad concertada con el país de que se trate.

La comisión administrativa del Seguro de Desempleo, tiene una subcomisión encargada de decidir sobre las apelaciones formuladas por los obreros desempleados contra las decisiones adoptadas por la Oficina del Trabajo en lo que respecta a las asignaciones de las prestaciones por desempleo o los socorros de indigencia.

Las comisiones de colocación de las Oficinas del Trabajo están autorizadas para reducir o suprimir en los casos de consideración las sanciones impuestas a un trabajador que ha rechazado un empleo así como a quien se le ha rescindido el contrato por faltas imputables a él mismo.

#### Campo de Aplicación

El Seguro de Desempleo se aplica a todas las personas comprendidas en el seguro obligatorio de enfermedad previsto por la ley, en base de un contrato de trabajo o de aprendizaje, o en calidad de trabajador a domicilio no exento del seguro obligatorio de enfermedad, en virtud de las disposiciones de la ley sobre el seguro de desempleo.

La colocación pública se hace por intermedio de las Oficinas de Trabajo.

Existe una relación íntima entre la colocación de los trabajadores y la atribución de las prestaciones del Seguro de Desempleo. Cuando un obrero presente su solicitud de prestaciones del seguro, queda inscrito en el servicio de colocación - como desempleado en busca de empleo, pero no recibe las prestaciones si hay posibilidad de procurarle un empleo inmediato.

B E L G I C A

En Bélgica el Seguro de Desempleo es obligatorio ya que los trabajadores asalariados, a excepción de los funcionarios permanentes del Estado, de las provincias y municipios, los trabajadores domésticos, los aprendices y los trabajadores de empresas familiares, cotizan obligatoriamente a un fondo de seguridad social que nutre las diferentes ramas del seguro social y en particular del seguro de desempleo.

Es el Ministerio del Trabajo y Previsión Social el que tiene entre sus atribuciones la reglamentación relativa al seguro contra el desempleo. Pero la administración propiamente dicha se confía a la Oficina Nacional del Empleo y Desempleo, la cual tiene el carácter de establecimiento público de todo el personal civil y se haya bajo control del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. El fin que persigue es asegurar la ejecución de las medidas previstas para organizar y promover la colocación del obrero parado involuntariamente, su readaptación profesional y asegurarle la obtención de asignaciones de desempleo.

Se aplica a los trabajadores asalariados que abonen cotizaciones de seguridad social. El principal requisito para percibir el beneficio de las prestaciones del desempleo es cotizar a la seguridad social, haber realizado estudios profesionales

o un aprendizaje que prepare para el ejercicio de una profesión sujeto a la seguridad social.

En caso de desempleo completo es necesaria la inscripción - inmediata como solicitante de desempleo; en caso de desempleo - parcial, se requiere la inscripción después de tres meses, período que puede prolongarse de acuerdo con las circunstancias - económicas.

En un principio el régimen de indemnización no estipula un sistema de asignaciones que difiera en cuanto a su importe, ni en cuanto a su naturaleza, según la duración o la reincidencia del desempleo; actualmente cuando este se prolonga de una manera anormal y el interesado no busca empleo, se puede reducir o suspender de sus derechos después de hacer una encuesta en cada caso particular.

El monto de las asignaciones por desempleo se paga por intermedio de organismos autorizados a los que se anticipa los fondos necesarios y justifica los gastos que efectúen.

C A N A D A

El Seguro de Desempleo está organizado en el ámbito federal. Lo administra un organismo autónomo constituido en virtud de la Ley sobre el Seguro de Desempleo. Dicho organismo se denomina "Comisión del Seguro de Desempleo" y está integrado por un presidente y dos miembros designados por el gobierno federal. Los informes de su administración los rinde ante el parlamento por medio del Ministerio de Trabajo.

Las organizaciones de empleadores y de los trabajadores participan directamente en la administración. Sin embargo, dos de los miembros son designados por el gobierno previa consulta a dichas asociaciones. Además existe una representación análoga en los organismos consultivos que funcionan en el plano nacional, regional y local, cuya función es asesorar al gobierno y a la Comisión sobre los problemas del empleo.

El seguro de desempleo se aplica a todas las personas ocupadas en virtud de contratos de trabajo o de aprendizaje.

Para tener derecho a las prestaciones, el solicitante deberá demostrar que:

- a) se haya desempleado
- b) es apto para el trabajo y está disponible para el mismo

c) no poder obtener un empleo adecuado.

Ahora bien, los requisitos que debe agotar para hacer efectivo esos derechos son:

- a) que haya empleo en un trabajo asegurado
- b) haber cotizado 30 semanas, como mínimo, en dos - años precedente e inmediatos a la solicitud. Dichas cotizaciones, por lo menos, ocho deben haberse pagado en el último año.

El procedimiento que debe seguir la persona interesada es: presentar su primera solicitud de prestaciones en la oficina local de la comisión.

Para asegurar el funcionamiento del servicio nacional del empleo y del Seguro de Desempleo, la Comisión Administrativa estará formada por 200 Oficinas Locales.

Los pagos de las prestaciones se hacen:

- a) personalmente al solicitante en la oficina local en donde está inscrito para obtener un empleo para solicitar prestaciones
- b) generalmente en metálico en las oficinas más importantes y por intermedio de los representantes del gobierno en las menos importantes
- c) en algunos casos el solicitante está autorizado a exigir el pago por las oficinas de correos y estas lo efectúan así.

D I N A M A R C A

En Dinamarca el sistema de protección contra el desempleo consiste en un régimen de seguro voluntario combinado con la asistencia del Estado. Sin embargo, en muchos casos, los sin dicatos han estipulado en sus reglamentos que los miembros que hayan completado las condiciones requeridas para ser admitidos en la Caja del Seguro de Desempleo se les pide se adhieran a ella.

La primera Ley Danesa sobre el desempleo data desde 1907 - la forma de legislación establecida desde aquella época no ha variado.

Existen Cajas de seguro de desempleo reconocidas por el Es tado para todas las actividades profesionales, menos para el ra mo de litografía.

En sus comienzos el seguro consistía solamente en un seguro principal, pero luego se establecieron cajas continuadas pos teriormente se introdujeron modificaciones a las leyes de tal manera que las Cajas pueden efectuar pagos cuando así lo deciden sus directivos previa autorización de la autoridad de control, lo que significa que las cajas están siempre en condicio nes de efectuar pagos.

De acuerdo con la legislación pueden establecerse Cajas de desempleo reconocidas para determinadas partes del país o para los trabajadores ocupados en una o más profesiones específicas del comercio, trabajos de oficina, industria, artesanía, agricultura, hoteles y restaurantes, transportes y acarreo.

Ahora bien, las condiciones requeridas para su afiliación regular son:

- a) Que la ocupación y la fuente de ingresos principales de la persona interesada sea un empleo remunerado;
- b) Que dicha persona tenga entre 18 y 60 años;
- c) Que busque trabajo de manera normal;
- d) Que desde el punto de vista físico o moral, no se le considere inepta para ocupar un empleo regular;
- e) Que resida en el país; y
- f) Que haya ocupado su empleo por un período de más de cinco semanas, en el momento de afiliarse, se haya prometido claramente trabajar por todo ese período antes de su afiliación.

Por todo lo anterior, se desprende que el seguro de desempleo cubre a trabajadores de numerosas profesiones excepto a los trabajadores independientes.

E S P A Ñ A

En España para el Desempleo utilizan la expresión de "Paro forzoso".

Las medidas adoptadas son las siguientes:

1. Seguro de paro forzoso
2. Medidas de Previsión
3. Asistencia y preservación de derechos de trabajador en paro.

La naturaleza del régimen de protección contra el paro forzoso en España es una combinación de varios seguros obligatorios que tienen por causa:

1. Las alteraciones de la industria como consecuencia de las transformaciones en el régimen de producción e introducción de maquinaria y ahorro de mano de obra.
2. Las posibles deficiencias ocasionadas por la situación nacional o internacional, o bien en el suministro de fuerza motriz (subsidio de paro por escasez de energía eléctrica) o bien, en el de primeras materias (paro en la industria Textil).

En esta forma, combinando este sistema de seguros de previ

sión consistentes en la construcción de obras públicas, dentro de cuyo apartado tiene fundamental importancia la constructora de viviendas económicas, y con una serie de medidas que tienden a conservar los derechos de seguridad social para el trabajador, España tiende a resolver el agudo problema del desempleo.

ESTADOS UNIDOS

En Estados Unidos la protección contra el desempleo constituye un seguro obligatorio. Existen algunos sistemas locales de "asistencia general" que comprenden la asistencia a los trabajadores desocupados, pero estos sistemas no están extendidos y los pagos no son muy elevados.

El régimen de Seguro de Desempleo, es un sistema que se basa en la colaboración de las autoridades federales y los estados. Su creación se previó en 1935 como parte de la Ley de Seguridad Social; sin embargo, la ley de la Seguridad Social no ha creado un régimen de Seguro Social, aunque ha permitido a los estados que legislen sobre esta materia. Esta ley estipulaba que, los empleadores del comercio y de la industria tendrían que pagar un impuesto nacional uniforme (0.3 por ciento de los salarios) con arreglo a las escalas de salarios, dejando a los estados el derecho de dictar leyes estatutarias relativas al pago de prestaciones de desempleo.

Para eliminar obstáculos que se oponen a la acción de los estados, la ley sobre Seguridad Social regula que el costo de la administración de los sistemas de prestación de desempleo deberá ser financiado con fondos de las autoridades federales.

El mecanismo que siguen las autoridades federales para la recaudación de los impuestos es a través de los servicios de impuestos de los Estados Unidos; en tanto el Departamento de Trabajo coordina las labores esenciales del régimen de desempleo.

Por lo tanto, dependiente del Departamento del Trabajo está la Oficina de la Seguridad del Empleo. Esta ofrece los siguientes servicios:

- a) Un servicio de Seguro de Desempleo; y
- b) Un servicio de empleo.

Los gobiernos poseen una agencia de seguridad del empleo. Sin embargo, existen muchas agencias que funcionan como oficinas, comisiones o departamentos que son independientes del gobierno no obstante ser directamente responsables ante el gobernador del estado.

Las condiciones de indemnización y el procedimiento administrativo son más flexibles con los trabajadores parcialmente empleados, ya que no están obligados a inscribirse en la oficina del trabajo para obtener un empleo.

En la mayoría de los Estados, el pago de las prestaciones se efectúa mediante cheques expedidos por la oficina central de la agencia estatal, previa autorización extendidas por la oficina local en donde está radicada la petición.

En Estados Unidos existen tres regímenes especiales del seguro de desempleo:

1. Seguro de desempleo de los trabajadores ferroviarios.
2. Indemnización de desempleo para los veteranos.
3. Indemnizaciones de desempleo para los trabajadores federales.

Los trabajadores federales tienen protección contra el desempleo mediante el sistema federal especial de indemnización, administrado por el Secretario del Trabajo a través de las agencias de los estados.

Este régimen fue establecido en el año de 1955 como resultado de las reformas a la ley de 1954.

En el caso de que un trabajador reciba un salario de una industria privada y un salario federal, durante el período que es té de base en ese estado, las prestaciones que le otorguen se determinan mediante los salarios combinados.

En este país, al igual que el seguro de desempleo, los regímenes importantes de asistencia pública son administrados conjuntamente por el poder federal y los Estados a las siguientes personas:

- a) Ancianos
- b) Niños a cargo del Estado
- c) Ciegos
- d) Personas incapacitadas total o permanentemente para el trabajo.

Todos los Estados han dictado determinadas disposiciones - relativas a la asistencia general para personas necesitadas - que no estén en las cuatro categorías mencionadas.

En numerosas localidades de los Estados Unidos, la persona que puede desempeñar un empleo no tiene derecho a beneficiarse de asistencia, salvo si se haya en una situación sumamente crítica en tal caso, la asistencia se otorga durante un breve período.

En ciertos lugares del país, muy especialmente en los Estados donde la asistencia general está a cargo de las cajas locales de las grandes ciudades, se concentra el desempleo industrial; cuando esto sucede, el régimen se ajusta a las necesidades locales urgentes y acepta incluir dentro de sus pagos a - trabajadores desempleados que pueden desempeñar un trabajo.

El total de los pagos por el régimen de asistencia general es de poca cuantía; los pagos son inferiores al diez por ciento de las prestaciones otorgadas en 1954 por el seguro de desempleo.

La contribución de la asistencia general en relación a la asistencia de desempleo es aún más reducida.

FINLANDIA

En Finlandia existe un seguro facultativo contra el desempleo que está subvencionado por el Estado. El número de cajas del seguro de desempleo es de 16 teniendo 165,000 afiliados.

La legislación actualmente en vigor data del año de 1934.

Desde el punto de vista administrativo, la jurisdicción de las cajas de seguro de desempleo abarca, por regla general, todo el territorio nacional.

Existen 16 sindicatos que poseen su propia Caja de seguro los empleadores no participan en la administración de dichas cajas.

Todos los asalariados de 15 a 60 años de edad pueden ser miembros de una caja.

No existen cajas para todas las categorías de asalariados.

Existe un régimen complementario para la lucha contra el desempleo: La Organización de Obras Públicas y de Trabajos de Socorro.

F R A N C I A

El régimen de asistencia a los trabajadores desempleados no está basado en el Seguro. Esta clase de ayuda la asume el Estado con fondos propios, a los que viene a añadirse una contribución de los municipios de residencia de los desempleados.

Sin embargo, al lado de la legislación general sobre desempleo, existen en Francia dos regímenes especiales de indemnización.

- I. Indemnización a favor de los trabajadores portuarios - (Ley de 6 de Septiembre de 1947, que establece un salario de garantía a favor de los trabajadores portuarios profesionales);
2. Indemnización a favor de los obreros de la construcción y de obras públicas desempleados.

Estos regímenes se basan en un sistema de compensación de los riesgos entre los empleadores, y están cubiertos por el pago de cotizaciones patronales a un fondo común.

Independientemente del régimen general de ayuda a los trabajadores desempleados pueden existir cajas profesionales de seguro de desempleo creadas por: sindicatos, obreros, patronales y cualquiera asociaciones profesionales o interprofesionales que gocen de personalidad civil; estas últimas perciben, a

reserva de determinadas condiciones, subvenciones del Estado.

La estructura administrativa para la aplicación de la legislación sobre el desempleo incumbe a los servicios de mano de obra dependientes del Ministerio del Trabajo y se haya sometida al control de la inspección del trabajo y de la mano de obra.

GRAN BRETAÑA

En Gran Bretaña, el seguro de desempleo está incorporado al régimen general del seguro nacional vigente.

El órgano encargado de administrar todas las prestaciones del régimen es el Ministerio de Pensiones y del Seguro Nacional quien percibe las cotizaciones por medio de tarjetas y del servicio del empleo del Ministerio del Trabajo y del Servicio Nacional, este Ministerio fija las asignaciones de desempleo en calidad de agente del Ministerio de Pensiones y del Seguro Nacional.

Para los fines de la administración común de los servicios de empleo y de las asignaciones de desempleo, el Ministerio de Trabajo y del Servicio Nacional cuenta con once oficinas regionales y alrededor de mil oficinas de empleo.

Las oficinas de empleo reciben las solicitudes de asignaciones de desempleo, toman las decisiones a este respecto remitiendo a los archivos centrales del Ministerio de Pensiones y del Seguro Nacional para informarse sobre todo lo relativo a las cotizaciones pagadas, de las cuales depende el derecho a la asignación, así como lo concerniente a las demás prestaciones en curso de pago.

Este régimen es aplicable a todas las personas que tienen un empleo en virtud de un contrato de trabajo o de aprendizaje.

GRECIA

En Grecia el régimen del Seguro de Desempleo es obligatorio. En 1954 fue creado el organismo de Empleo y del Seguro de Desempleo, mismo que se encarga de la política de empleo en todo el país. Sin embargo, le corresponde al Ministerio del Trabajo trazar dicha política y vigilar al organismo aludido.

Dicho organismo es dirigido por un consejo administrativo integrado por nueve miembros: dos representantes de los asalariados; dos representantes de los empleadores; previa autorización de los organismos sindicales interesados; tres funcionarios del Estado y dos expertos.

La función principal del organismo es el desarrollo del empleo mediante la movilización de la mano de obra disponibles; las finalidades son:

- a) colocación de trabajadores
- b) formación profesional
- c) orientación profesional
- d) el desarrollo de aprendizaje
- e) el seguro contra el desempleo
- f) el pago de las asignaciones de desempleo

- g) el pago de las asignaciones de desempleo para los asalariados que continúan prestando el servicio normal.

Las cotizaciones para el financiamiento del seguro de desempleo se fijan en el dos por ciento de los salarios para los empleadores y en el uno por ciento para los asalariados. Las modalidades de recaudación de las cotizaciones se determinan de conformidad con las instrucciones del Ministerio del Trabajo.

I R L A N D A

La protección contra el desempleo queda asegurada por un régimen de seguro obligatorio y por un régimen contributivo de asistencia para casos de desempleo.

En Irlanda, la estructura administrativa del seguro de desempleo tiene de base la Ley de 1952 sobre Previsión Social, - misma que entró en vigor el 5 de enero de 1953.

La oficina central del Departamento de Previsión Social ad ministra el régimen de seguro de desempleo y el régimen de asis tencia de desempleo, para ello cuenta con una red de oficinas - de colocación pública y 91 agencias de colocación distribuidas en los centros de importancia en el país.

IRLANDA DEL NORTE

En Irlanda del Norte, el seguro de desempleo forma parte del régimen central de seguro. El Ministerio del Trabajo y del Seguro Nacional percibe normalmente las cotizaciones mediante el uso de tarjetas selladas por el empleador; por lo tanto, es responsable de la administración de todas las prestaciones del régimen para ello ha establecido una red de oficinas locales que desempeñan a la vez, las funciones de empleo y del seguro nacional.

Las oficinas locales al recibir las solicitudes de asignaciones de desempleo se dirige a los archivos centrales del Ministerio para lograr datos sobre las cotizaciones pagadas, de las cuales depende el derecho a las asignaciones, así como las demás prestaciones en curso de pago.

La forma de pago de las asignaciones se hace en metálico, y cada semana, el solicitante firma el registro en la oficina local; sin embargo, cuando los solicitantes no pueden ir fácilmente a la oficina local, envían su firma por correo y perciben la aseguración mediante cheque postal.

I T A L I A

En Italia, las medidas de prestación de los trabajadores de empleados puede subdividirse en dos categorías:

## I. Régimen de Protección puramente económica

- a) Seguro Social Obligatorio. Funciona por medio del Instituto Nacional de Previsión Social, y posee - personalidad jurídica de Derecho Público; cuenta con un organismo en cada una de las provincias limitándose su jurisdicción al territorio de la provincia en cuestión.
  
  - b) Asistencia y Beneficencia Pública. Funciona mediante iniciativas de carácter nacional o local destinadas a reducir la penuria económica resultante - del desempleo; se puede considerar como integrante de este grupo, el auxilio de invierno de desempleo, la atribución de subsidios especiales, por ejemplo de ropa y alimentos, etc. El Estado contribuye el costo de estas prestaciones con una subvención financiera que tiene que ser determinada cada año.
- Para obtener el beneficio de esta forma de asisten

cia se le pide al solicitante datos relativos a su estado de indigencia o necesidad. Esta forma de protección se aplica en general a todos los Municipios en favor de los ciudadanos que residen en su territorio, por intermedio de los organismos municipales.

## II. Régimen de Protección Mixta

Cuyos principios son los siguientes:

- a) Curso de formación de perfeccionamiento o de readaptación profesionales de los desempleados.
- b) Obras y trabajos de repoblación forestal.
- c) Obras Públicas.
- d) Industrialización.

J A P O N

El Gobernador de la Prefectura y de otros organismos administrativos son los responsables de la seguridad del empleo y se encargan de la administración del seguro de desempleo bajo la vigilancia del Ministerio del Trabajo.

Los trabajadores, los empleadores y las autoridades públicas, así como un organismo consultivo que se encuentra bajo la Dirección del Ministerio del Trabajo son los que configuran el Consejo Central de Seguridad del Empleo.

Las organizaciones de empleadores de sindicatos no participan directamente en la administración del régimen.

N O R U E G A

El Seguro de Desempleo en Noruega es obligatorio y se complementa por un régimen de seguro facultativo.

La Dirección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y de -  
Asuntos Municipales es la encargada de la administración del  
Seguro de Desempleo. Dicha Dirección está a cargo de un Con-  
sejo compuesto por 7 miembros, entre los cuales están un repre-  
sentante de los empleadores y uno de los asalariados; las fun-  
ciones del Consejo son: Actuar como tribunal Supremo de Ape-  
lación en materia relativa al seguro, y fiscalizar el fondo -  
de reserva del seguro. En las provincias existen comisiones  
que controlan, en colaboración con la Dirección del Trabajo,  
la administración del seguro de desempleo en las provincias -  
cuyo funcionamiento corresponde al de los tribunales interme-  
diarios en los casos relativos al Seguro; estas comisiones se  
componen de 5 miembros, teniendo entre ellos a un representa-  
nte de los asalariados y otro de los empleadores.

En los municipios, el Régimen de Seguros y las Cajas loca-  
les son administrados por comisiones de empleo compuestas por  
5 miembros mínimo y 7 máximo con un representante del asala-  
riado y otro del empleador.

La recaudación de las cotizaciones y el pago de las asignaciones se efectúa en las oficinas del Seguro de Enfermedad.

PAISES BAJOS

En los Países Bajos se aplican los Regímenes siguientes:

- a) Seguro obligatorio de los trabajadores asalariados contra las consecuencias económicas del desempleo.
- b) Sistemas de Asistencia de Desempleo.
- c) Colocación y Asistencia por trabajo.

El seguro se haya administrado por 26 asociaciones profesionales, cada una de ellas destinada a cada rama de la industria y funcionan en todo el país. Las organizaciones profesionales se administran en forma mixta por representantes de las organizaciones de trabajadores. El Fondo de desempleo es administrado por un número de representantes patronales, sindicales y gubernamentales.

Asistencia de Desempleo. Es un régimen de Estado cuya ejecución corresponde a las administraciones municipales; presta asistencia a las personas no sometidas al seguro obligatorio de desempleo han perdido sus derechos y que merecen se les conceda un suplemento.

S U E C I A

En Suecia la protección contra el desempleo se garantiza mediante medidas de seguro voluntario y en lo que concierne a los desempleados sin derecho a las prestaciones, por medio de las asistencias de desempleo.

Seguro de Desempleo. Las Cajas de Desempleo autorizadas administran el seguro, cada caja se establece para una determinada profesión o industria, tienen un campo de aplicación nacional y funcionan por intermedio de la Oficina Principal o de ramas locales; la Oficina Real del Empleo es la que controla estas cajas.

Para tener derecho a las prestaciones se debe pagar por lo menos 52 cotizaciones semanales. El solicitante de la prestación debe estar en condiciones de trabajar y dispuesto a hacerlo en cualquier momento y además debe estar desempleado por causas ajenas a su voluntad, de no ser así se le suspenderá dicha prestación por 4 semanas. Debe inscribirse inmediatamente en la Oficina Pública del Empleo.

Asistencia de Desempleo. Incluye en particular la ejecución de trabajos para los proyectos de obras públicas así como prestaciones en numerario. Los salarios para remunerar los trabajos de obras públicas son iguales a los que se aplican a los trabajadores de carácter privado.

S U I Z A

En Suiza, las Cámaras Federales adoptaron el 22 de Junio - de 1951, una ley sobre el seguro de desempleo que desde el 10. de Enero de 1952 recha en que entró en vigencia reglamenta la organización del seguro de desempleo, las cajas autorizadas, el carácter de asegurables de los trabajadores, las indemnizaciones de desempleo los recursos de las cajas, lo contencioso administrativo y la organización de la justicia penal.

El Seguro de desempleo suizo tiene las siguientes estructuras administrativas:

Los órganos ejecutivos previstos por la ley federal del seguro son las Cajas de Seguro de Desempleo, las Oficinas Cantonales del Trabajo, las Oficinas Municipales del Trabajo y las Oficinas Federales de la Industria, Artes y Oficios y del Trabajo.

1. Cajas de Seguro de Desempleo. Funciona bajo la vigilancia de la Confederación. Las cajas se subdividen en tres categorías:
  - a) Cajas Públicas establecidas por los cantones, los distritos y municipios.
  - b) Cajas privadas Paritarias, que son institutos por

los empleadores y los trabajadores o sus asociaciones.

- c) Cajas privadas sindicales, creado por asociaciones de trabajadores.

2. Las Oficinas Centrales del Trabajo. Corresponde a ellas decidir sobre los casos de afiliación de indemnización - cuando las Cajas a pesar de existir un motivo de suspensión conservan a sus asegurados el beneficio de la indemnización, resolver la retribución de las indemnizaciones cobradas indebidamente por los asegurados, atenuar el control de los desempleados y autorizar este control fuera del lugar de residencia.
3. Oficinas Municipales del Trabajo. El Asegurado que solicita indemnización por desempleo total debe presentarse a la Oficina Municipal del Trabajo, y si esta no puede ofrecerle un empleo y comprueba que el asegurado es apto para el trabajo certificará el desempleo por medio de un sello estampado en la tarjeta de control.
4. La Oficina Federal de la Industria, Artes y Oficinas y del Trabajo, tiene la facultad de administrar las cajas y comprobar la legitimidad de las indemnizaciones que estas tienen que abonar.

La Legislación suiza no dispone ninguna exclusividad contra uno u otro grupo profesional; sin embargo, se excluye del seguro a las personas que a causa de un empleo perciben una renta - pensión que les posibilita a cubrir su sustento y el de sus familiares. En cuanto a los aprendices, no pueden asegurarse más que seis meses antes de finalizar el período de aprendizaje.

Los cantones sólo pueden obligar a los trabajadores a asegurarse a una caja de seguros de Desempleo, de no ser así se expone a una filiación de Oficio en las Cajas Públicas que ejercen su actividad en el distrito en que están domiciliados.

Cajas de Seguros de Desempleo. Controlan la mayor parte de las condiciones que deba reunir el asegurado para obtener las indemnizaciones del desempleo, en especial observar el período de seis meses el pagar cotizaciones y el determinar si el asegurado cumple con las obligaciones de sustento y asistencia.

Las Oficinas Comunales de Trabajo. Controlan las demás condiciones que deben reunir los asegurados por ejemplo: los asegurados que están desempleados durante uno o varios días completos y solicitan la indemnización tienen que presentarse personalmente, a la oficina para certificar cada día su desempleo; los trabajadores de la construcción tienen incluso que sostenerse a control desde el momento en que quedan parados por medios normales.

### Asistencia de Desempleo

En la esfera federal, Suiza no conoce un régimen de asistencia para casos de desempleo; sin embargo cuando existe caso de desempleo intenso y prolongado en todo el país en determinadas regiones o ramas de actividad, la Confederación puede ampliar la duración anual de indemnización de 90 a 120 días y en casos de crisis grave en la situación hasta 150 días.

U. R. S. S.

En la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, fue ins  
tituido el seguro obligatorio de desempleo en el año de 1922.  
Las cotizaciones de los empleadores eran fuentes de financia-  
miento del Seguro; por decreto del 9 de octubre de 1930 se sug  
pendió el pago de prestaciones por el seguro de Desempleo; se  
indica a título de explicación, que en el país existe una si-  
tuación de pleno empleo.

### CONCLUSIONES

1. El desempleo es un riesgo general que está íntimamente relacionado a los problemas, económicos, políticos y sociales de un país. Su solución exige la implantación de un conjunto de medidas tendientes a elevar los niveles de empleo y a otorgar a los desempleados alguna prestación en efectivo que les permita cubrir las necesidades económicas más apremiantes. Esta medida tiene como finalidad garantizar la subsistencia del salario durante un tiempo determinado como consecuencia de un desempleo involuntario, pero la colocación en un empleo, la formación y capacitación deben tener preferencia sobre las prestaciones por desempleo.
2. La pérdida de un salario por motivos de un desempleo involuntario constituye un riesgo asegurable desde el punto de vista de la técnica del Seguro Social.
3. El Seguro de Desempleo cumple una función social permanente, ya que siempre existirá un mínimo de personas desempleadas ya sea por motivos friccionales o estacionales. Cuando es desempleo es causado por ajustes tecnológicos y de cambios en la estructura económica y del trabajo, el Esta-

do debe resolver la situación de los desocupados mediante la adopción de medidas especiales tales como el Seguro de Desempleo y medidas asistenciales propias del Estado. Así también se hace necesario que en caso de desempleo prolongado, el Estado participe en una proporción mayor a efecto de cubrir más ampliamente dicho riesgo.

4. Cualquier persona que preste sus servicios en relación de dependencia y en virtud de un contrato de trabajo, se haya expuesta a quedar involuntariamente sin trabajo por lo que es recomendable extender el campo de acción del seguro a todos los trabajadores que perciban un salario o sueldo y no en forma parcial por rama de actividades económicas.
5. Las prestaciones por desempleo siempre estarán en proporción al salario que devengue el trabajador desocupado, debiendo ser por lo general inferiores al salario establecido y tener este mismo ciertos ajustes de acuerdo a la cantidad de desempleados y recursos disponibles.
6. Es requisito primordial para tener derecho a las prestaciones del Seguro de Desempleo, además de que la persona se encuentre sin trabajo I N V O L U N T A R I A M E N T E,

deberá estar inscrito en el Servicio Público del Empleo, y:

1. Estar disponible para otro trabajo
2. No negarse a un trabajo
3. Estar capacitado para trabajar.

7. El seguro de Desempleo debe estar unido al Servicio Público del Empleo, debiendo tener una estructura perfecta para su buen funcionamiento; sólo a base de una estrecha colaboración y efectiva coordinación entre ambos servicios puede haber eficacia en la protección.
8. Otro elemento indispensable en una política que tienda al pleno empleo es la formación profesional, formación que puede ser coordinada a nivel nacional por el Servicio Público del Empleo; existe una fuerte tendencia mundial a vincular los sistemas de Seguro de Desempleo, Colocación de la Mano de Obra, y Formación Profesional.
9. La Ley Federal Mexicana del Trabajo del año de 1970 creó el Servicio Público del Empleo, el que funciona desde el 10. de enero de 1972 como una Dirección de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
10. Dos de los departamentos de dicha Dirección tienen entre -- otras de sus funciones, la promoción de organización de pro

gramas de capacitación, establecer contacto con los sectores obrero-patronales para la promoción del empleo y la capacitación de la mano de obra cesante, planear y coordinar campañas que fomenten la ampliación de fuentes de trabajo y la capacitación de la mano de obra, así como establecer cursos intensivos de capacitación de cesantes en coordinación con el Instituto del Trabajo y con Instituciones Públicas y Privadas.

11. En la Carta Magna Mexicana de 1917 se estipula que la Ley del Seguro Social comprenderá el Seguro de cesantía involuntaria del trabajo.
12. La Ley Mexicana del Seguro Social prevé solamente la cesantía involuntaria del trabajo por edad avanzada que tiene un mínimo de asegurados en relación al total de sus pensionados.
13. Con los fondos que el I.M.S.S., recibe por concepto de los seguros de invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte cabría la posibilidad de estudiar el otorgamiento de subsidios por desempleo involuntario.
14. Aunque este procedimiento no es en esencia un Seguro de Desempleo, creo que bien vale la pena intentar su aplicación

en tanto no se establezca un verdadero régimen de protección para el trabajador cesado por causas ajenas a su voluntad.

APENDICE I.

PROYECTO DE LEY ORGANICA QUE REGLAMENTA EL DERECHO DE HUELGA Y PAROS Y QUE ESTABLECE EL SEGURO FORZOSO CONTRA EL PARO INVOLUNTARIO.

Del Seguro Forzoso contra el Paro Involuntario

Art. 38.- Se establece el Seguro Forzoso contra el paro Involuntario, como previsión para los trabajadores afectados por la paralización de labores, en los casos de paros lícitos.

Art. 39.- El fondo del Seguro Forzoso será constituido por los trabajadores de todas las actividades de carácter permanente.

Art. 40.- La cuota del Seguro a que se refiere el artículo anterior, será regulada por la Caja del Seguro, de que habla el artículo 41.

Esta caja fijará la cuota a que cada actividad corresponde teniendo en cuenta las condiciones que le sean propias. Servirá como base para la fijación de las cuotas, el cuatro al millas como mínimo y el ocho al millas como máximo, sobre -

los sueldos de cada trabajador.

Art. 41.- Con la denominación de Caja del Seguro Forzoso - contra el paro Involuntario, se establece la institución - encargada de recibir y administrar las cuotas a que se refiere el artículo anterior.

Esta Caja estará supeditada al Instituto Nacional de Seguros Sociales, creando por la Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y su personal que compondrá de un Director General, un administrador y de más indispensables, que será designado por el mencionado Instituto.

Art. 42.- Tanto el Director General como el Administrador, deberán caucionar el manejo de los fondos que se confíen, a satisfacción del Instituto Nacional de Seguros Sociales, y su remoción o ascenso quedará bajo la sanción del mencionado Instituto.

Art. 43.- Las asociaciones de trabajadores tendrán derecho a presentar al Instituto Nacional de Seguros Sociales, ternas de candidatos para funcionarios de la Caja; asimismo, tendrán la obligación de cooperar con las Oficinas de colocaciones y con la Caja, proporcionándoles todos los datos

que le sean solicitados por aquellas, para el mejor desempeño de sus funciones.

Art. 44.- Las cuotas establecidas en el artículo 40, serán descontadas por los patrones, las cuales serán entregadas por bimestres adelantados a la Caja del Seguro Forzoso contra el Paro Involuntario, así como copia de las nóminas de pago o listas de raya correspondientes al bimestre.

Art. 45.- El Instituto Nacional de Seguros Sociales revisará las cuotas que la Caja del Seguro Forzoso contra el Paro Involuntario fijase, debiendo ser modificadas dichas - cuotas si así lo determina el expresado Instituto.

Art. 46.- El Instituto Nacional de Seguros Sociales formulará los reglamentos de la Caja e inspeccionará sus actos, proveyendo en todo lo que juzgue necesario para su buena - marcha.

El personal directivo de la Caja rendirá al Instituto, invariablemente cada mes, un informe detallado del movimiento general habido en la misma.

Art. 47.- Se fundarán en la Capital de la República y en - las de los territorios, oficinas de colocación que tendrán

como obligación gestionar ocupación a los trabajadores afectados por el paro, celebrando al efecto y con la frecuencia que el caso demande, convenciones con las organizaciones locales y de las otras entidades que tengan por fin el estudio de medidas encaminadas a la solución rápida y eficaz del problema de los sin trabajo. Esta oficina será auxiliar por la Caja de Seguros, con la obligación de suministrar a ésta todos los datos que solicite y que tengan conexión con sus funcionarios, informando, además con la oportunidad debida, el resultado de sus trabajos.

Art. 48.- Los emolumentos del personal de la Caja y de la Oficina de colocaciones, serán cubiertos por el Fondo Común del Seguro, los cuales acordará el Instituto Nacional de Seguros Sociales. En cuanto a los gastos de correspondencia de ésta y los pasajes de los trabajadores por el Estado, sin más requisito que la identificación correspondiente.

Art. 49.- Los trabajadores afectados por el Paro recibirán de la Caja del Seguro una cantidad que será equivalente al sueldo íntegro que disfrutaban hasta la fecha del mismo, - por un término que no podrá ser mayor de cincuenta y dos días.

Art. 50.- La Caja del Seguro, al recibir el aviso a que se

refiere el artículo 36, recabará desde los datos indispensables para los efectos del seguro, haciendo una revisión del fondo correspondiente a la industria o actividad de que se trate, de cuyo fondo tomará la cantidad que a cada trabajador le corresponde.

La entrega de estas cantidades a los trabajadores se hará -semanariamente por las Cajas del Seguro o por sus sucursales previamente autorizadas, sujetándose al siguiente procedimiento:

- a).- Los trabajadores que encontraron colocación de carácter permanente, no tendrán derecho, a partir de esta fecha a cantidad alguna.
- b).- Los trabajadores que por su voluntad determinen emigrar tienen derecho a recibir, la cantidad total del seguro, la cual le será entregada por la caja a la presentación del certificado respectivo de la oficina de colocación.
- c).- Los que tuvieren que abandonar el lugar de su residencia por haber aceptado trabajo proporcionado por la oficina de colocación, recibirán el pase correspondiente, el importe de la semana corriente, más el de dos días por el concepto de viáticos, los que tomarán del Fondo de Caja.
- d).- Los que revisaren sin causas justificadas, en el trabajo que la Oficina de Colocaciones les proporcionen perderán

el derecho a las cuotas sucesivas, no debiendo esta exigir la aceptación de trabajos incompatibles con la dignidad y aptitudes de los trabajadores.

e).- Los trabajadores que sean indemnizados conforme lo - previene el artículo 27 de esta ley, tendrán iguales derechos que los que hayan sido, descontándose únicamente el - importe de la indemnización.

f).- Reanudadas que fueren las labores en el negocio afectado, se suspenderá toda ministración de primas a los trabajadores beneficiados.

Art. 51.- Las reglas establecidas en el artículo anterior sólo implican la renuncia, privación del derecho a recibir el beneficio del Seguro establecido por la Ley.

Art. 52.- Los trabajadores tendrán derecho al Seguro siempre que llenen las condiciones siguientes:

I.- Haber depositado en la Caja del Seguro las cuotas correspondientes a tres bimestres, por lo menos; y

II.- No tener faltas injustificadas de asistencia al trabajo durante los tres bimestres, en cuyo caso les serán - descontados del importe del Seguro, los días que hubiese faltado.

Art. 53.- El Patrón, al hacer entrega de las cantidades de g e n t a d a s a l o s t r a b a j a d o r e s, conforme lo establecido en el artículo 42, adjuntará la nómina correspondiente al bimestre y hará constar en esta última las faltas de todos y cada uno de sus trabajadores y las causas que las motivaron.

Art. 54.- Cuando por circunstancias extraordinarias el fondo aportado por los trabajadores de una industria, no b a s t a r á a cubrir las primas que conforme a esta ley quedan establecidos, la Caja del Seguro previa autorización del Instituto Nacional de Seguros Sociales, tomará del fondo común - las cantidades indispensables; y si aún este no fuere suficiente, el Estado tendrá la obligación de aportar lo f a l t a n t e.

Diputados: José Martínez Campos.- Primitivo R. Valencia.- Cruz C. Contreras.- F. Zainos y Lumbreras.

BIBLIOGRAFIA

## LIBROS

- Asociación Internacional de Seguridad Social, El Financiamiento de los Regímenes de Protección contra el Desempleo, -- A.I.S.S., Ginebra, 1971 (Informe XIV).
- Asociación Internacional de Seguridad Social, Empleo, Desempleo y Prestaciones por Desempleo, O.I.T., A.I.S.S., Ginebra, -- 1971.
- Asociación Internacional de Seguridad Social, XVI Asamblea General sobre Seguridad Social, A.I.S.S., Leningrado, Mayo, 1967.
- Bernhard Kempscheer, Gerhard, La Organización Financiera del Seguro de Desempleo en Holanda, Asociación Interamericana de Seguridad Social, Vol. III, Holanda.
- Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social, -- C.P.I.S.S., México, 1960.
- Comité Interamericano de Seguridad Social, Mesa Redonda sobre Relaciones entre Políticas de Empleo, Desempleo y Seguridad Social, C.I.S.S., México, 1971.
- Comisión del Seguro de Desempleo en Ottawa, Explicación de los principios y Disposiciones más importantes de la Ley del Seguro de Desempleo, Canadá, Diciembre, 1952.
- Etienne Raymond, Informe sobre los Problemas Administrativos de los Regímenes de Protección contra el Desempleo, (XII Asamblea General de la A.I.S.S., México, 1955; Informe VII), Ginebra, 1955.
- Hadjidimitrou Fotis, La Financiación de los Regímenes de Protección contra el Desempleo, Asociación Internacional de Seguridad Social, XVII, Asamblea General, Colonia, 1970.

- Kemp-Jones Elizabeth M. Los problemas administrativos originados por las relaciones entre las prestaciones del Seguro de Desempleo y las otorgadas por otras ramas de la Seguridad social (A.I.S.S., XIV Asamblea General, Estambul, 1961).
- Luther P. Fahler Eisenhart, El Proceso Educativo, Universidad de Princeton, 1945.
- Mark Blang, La Educación y el problema del Empleo en los Países en Desarrollo, O.I.T., Ginebra, 1974.
- Mesa Redonda O.I.T. - C.I.S., (noviembre 1969), Seguridad Social y Recursos Humanos, Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Secretaría General, México, 1970.
- Oficina Internacional del Trabajo, El Empleo como Objetivo de Desarrollo Económico, O.I.T., Ginebra, 1962.
- Oficina Internacional del Trabajo, La Lucha contra el Desempleo, O.I.T., Genova, 1950.
- Oficina Internacional del Trabajo, Los Sistemas del Seguro de Desempleo, O.I.T., Ginebra, 1949.
- Organización Internacional del Trabajo, Convenio y Recomendaciones 1919-1966, O.I.T., Ginebra, 1966.
- Organización Internacional del Trabajo, Desempleo y Cambios de Estructura, O.I.T., Ginebra, 1962.
- Organización Internacional del Trabajo, Empleo y Progreso Económico, O.I.T., Ginebra, 1971.
- Organización Internacional del Trabajo, Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, Medición del Subempleo, O.I.T., Ginebra, 1962.
- Simone José A. de, Cambios y Educación Permanente, Cinterfor, Proyecto No. 85, Montevideo, 1973.
- Tangelson Oscar, Empleo y Formación Profesional en América Latina, Cinterfor, Estudios Monográficos No. 13, Montevideo, 1974.

## ARTICULOS

- Blanstein Samuel, J., Investigación del Desempleo no Gubernamental, Revista "Unemployment Insurance" No. 11 E.V.A. -- November, 1967.
- Conferencia Mundial sobre Enseñanza y Capacitación Agrícola, Vols. I y II, F.A.O., UNESCO, O.I.T., 1970.
- Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, (36a. Reunión, Ginebra, 1953), Organización y funcionamiento de los Servicios Nacionales del Trabajo, (Informe VII), Ginebra, 1953.
- Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (30a. Reunión, Ginebra), Organización del Servicio del Empleo (Informe V-1) Montreal, 1946.
- Conferencia General de la Organización del Trabajo (33a. Reunión), Recomendación 88 sobre Formación Profesional, O.I.T., Ginebra, 1950.
- Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (31a. Reunión, San Francisco, 1948), Recomendación relativa a la Organización del Servicio del Empleo, Ginebra, 1948.
- Estudios de Investigación del Seguro de Desempleo en Estados Unidos de Norteamérica. Unemployment Insurance Review No. 3, E.U.A. march, 1966.
- Fisher Paul, Desarrollo y Tendencia de la Seguridad Social, 1967-1969, A.I.S.S./XVII/I, Informe Provisional.
- González de la Rosa, Jesús, Formación para el trabajo y Empleo, Dirección General del Servicio Público del Empleo, México, 1974.
- Kirinoki Itsuro, Los Problemas Referentes al Plan del Seguro de Desempleo, "Theory and Practice", Review No.2, Vol. 6, Japan.
- Maneschi Adriano, Asignaciones para los trabajadores de edad avanzada cesantes, Revista Italiana di Previdenza Sociale, No. 1, Italia, January-February, 1969.

- Mints Raymond, Las Nuevas Realidades del Seguro de Desempleo, Revista Manpower, E.U.A., August, 1969.
- Norwood, Jr. William V, El financiamiento del Seguro de Desempleo, Revista Unemployment Insurance, E.U.A., Enero-Febrero, 1965.
- Oficina Internacional del Trabajo, Planificación de la mano de Obra y Política del Empleo para el Desarrollo Económico, Ottawa, 1966 (Informe II).
- Radovan Aleksander, Algunos Dilemas del Seguro de Desempleo, Revista Socijalna Politika, Yugoslavia, No. 4, 1969.
- Whitbeck A. James, Adiestramiento en el Futuro para el Seguro de Desempleo, Revista Unemployment Insurance, No. 5, E.U.A., mayo, 1975.

#### LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, Editorial Porrúa, S.A., 16a. Edición, México, 1972, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.
- Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado. Legislación sobre Trabajo, México, D.F. Ediciones Andrade, 1975.
- Ley del Seguro Social, Legislación sobre trabajo, México, D.F. Ediciones Andrade, 1975.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, Legislación sobre trabajo, México, Ediciones Andrade, 1975.
- Ley que crea el Departamento de Trabajo de Jalisco (1923).
- Código de Trabajo del Estado de Yucatán (1918).
- Ley de Trabajo de Colima (1925).