

648
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL SEGURO DE DESEMPLEO COMO INSTRUMENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

INSTITUTO MEXICANO DE INVESTIGACIONES
ECONOMICAS Y SOCIALES

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

ARTURO PEÑA CASTAÑEDA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

| | Pág. |
|---|-----------|
| INTRODUCCION..... | 1 |
| CAPITULO I MARCO HISTORICO CONCEPTUAL..... | 3 |
| 1.- Conceptos generales..... | 4 |
| a) Concepto de la Seguridad Social..... | 4 |
| b) Concepto de Seguro Social..... | 9 |
| c) Concepto de Desempleo..... | 14 |
| 2.- La Seguridad Social en el marco interna cional..... | 18 |
| a) La Organización Internacional del -- trabajo y la Seguridad Social..... | 18 |
| b) La Declaración Universal de los Dere chos Humanos..... | 21 |
| 3.- La Seguridad Social en México | |
| a) Análisis del artículo 123 fracción - XXIX, origen y evolución..... | 27 |
| b) Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social..... | 35 |
| CAPITULO II EL DESEMPLEO Y SUS CONSECUENCIAS..... | 41 |
| 1.- Causas que originan el desempleo..... | 42 |
| 2.- Consecuencias económicas y sociales del desempleo..... | 48 |
| 3.- Propuestas para combatir el Desempleo.. | 52 |
| CAPITULO III INTEGRACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO..... | 60 |
| 1.- Integración del Seguro de Desempleo en la legislación vigente..... | 61 |
| 2.- Clasificación de los Sistemas de Seguri dad de Desempleo..... | 64 |
| a) Origen de los Sistemas..... | 64 |
| b) Sistemas de Seguro Obligatorio de Da | |

| | |
|---|-----|
| desempleo..... | 66 |
| c) Sistema de Seguro Voluntario de Desempleo..... | 69 |
| 3.- Condiciones financieras del Seguro..... | 75 |
| a) Fuentes de Ingresos..... | 75 |
| b) Tipos de Contribuciones..... | 80 |
| c) Fondo de las Contribuciones..... | 82 |
| 4.- Condiciones administrativas del Seguro.. | 83 |
| a) Organismo administrador..... | 83 |
| CAPITULO IV LA APLICACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO..... | 93 |
| 1.- Requisitos para obtener el Seguro de Desempleo..... | 94 |
| a) La causa del desempleo..... | 94 |
| b) Capacidad del trabajador..... | 95 |
| c) Disponibilidad del trabajo..... | 97 |
| d) Período de calificación..... | 99 |
| 2.- Importe de las prestaciones..... | 102 |
| a) Cuantía de las prestaciones..... | 102 |
| b) Duración de las prestaciones..... | 106 |
| c) Período de espera..... | 108 |
| 3.- Inaplicabilidad y Suspensión del Seguro de Desempleo..... | 110 |
| a) Abandono Voluntario del empleo..... | 110 |
| b) Despido por mala conducta..... | 111 |
| c) Rechazo a un empleo conveniente..... | 114 |
| d) Pérdida del empleo debido a un conflicto laboral..... | 116 |
| CONCLUSIONES..... | 119 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 122 |

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

El problema del desempleo en la actualidad ha adquirido matices que ponen en peligro la estabilidad de los diferentes países en el mundo, por consiguiente la protección de los desempleados por la Seguridad Social es una necesidad urgente de realizar.

El desempleo es causado por una infinidad de factores económicos, políticos y sociales; no obstante aunque difieran en su origen, este fenómeno amenaza continuamente a la sociedad moderna.

En los períodos largos de desempleo puede acarrear depresión moral, mala salud, desmembración de la familia y en casos extremos inmoralidad y delincuencia. Ante estas contingencias es urgente la creación del Seguro de Desempleo que ayude en cierta medida a mantener un nivel digno de vida.

El presente trabajo tiene por objeto dar a conocer el origen, estructura y funcionamiento del Seguro de Desempleo y lo conveniente que sería su aplicación en nuestro país.

El contenido de este trabajo se haya integrado por cuatro capítulos los cuales analizan lo siguiente:

El primero de ellos se refiere a los antecedentes históricos de donde emerge el seguro de Desempleo, analizando las circunstancias mundiales en que ésta prestación nació, además se da a conocer la génesis de la Seguridad Social en México.

El segundo analiza las causas que dan origen al fenómeno de desempleo así como sus repercusiones negativas para la sociedad, y se plantea la creación del Seguro de Desempleo como un instrumento de la seguridad social que reduce los riesgos de dicha contingencia.

El tercer capítulo se encarga de la integración del Seguro de Desempleo en la legislación mexicana vigente, y señala las diversas formas que ha adoptado esa prestación en los países donde se ha implementado, con ello podemos tener un panorama general de la experiencia internacional en la aplicación del Seguro de Desempleo. Finalmente en el mismo capítulo se presentó la estructura financiera y administrativa que debe regir en dicho organismo de Seguridad Social.

El cuarto y último capítulo hace referencia a la aplicación del Seguro de Desempleo en nuestro país, estudiando los mecanismos que habrán de observarse para lograr el óptimo desarrollo y la consecución de los fines para los que se creará.

Este trabajo no pretende ser en forma alguna un manual que detalle el funcionamiento del Seguro de Desempleo, solamente plantea la necesidad de establecer esa prestación en México, como un medio que auxilie al trabajador ante la pérdida involuntaria de su empleo.

CAPITULO I
MARCO HISTORICO CONCEPTUAL.

1.- Conceptos Generales.

- a).- Concepto de la Seguridad Social
- b).- Concepto de Seguro Social
- c).- Concepto de Desempleo

2.- La Seguridad Social en el Marco Internacional.

- a).- La Organización Internacional del Trabajo y la Seguridad Social.
- b).- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

3.- La Seguridad Social en México.

- a).- Análisis del artículo 123 fracción XXIX, origen y - evolución.
- b).- Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

1.- Conceptos Generales

a).- concepto de la Seguridad Social.

La seguridad social tiene su origen con el hombre mismo. Partiendo de la idea de que el hombre es un ser social que necesita vivir en comunidad para alcanzar su óptimo desarrollo, fué necesario desde las primeras agrupaciones humanas, poseer un cierto grado de seguridad social la cuál se manifestó de diversas maneras. Algunas de ellas se referían a la aplicación de normas consuetudinarias para dirimir conflictos entre los miembros del grupo, a la vigilancia de la colectividad, protección a las familias etc.

Pero no es hasta que el Estado tuvo funciones más complejas en las modernas sociedades, que crea la aceptación de "Seguridad Social". Toda vez que el Estado tiene como uno de sus fines prácticos, el de proveer de protección en su expresión más alta a la comunidad, a través de múltiples instrumentos de planeación, organización para realizar su política social.

En cuanto a la definición, tratadistas, doctrinas y legislaciones no han llegado a un acuerdo. Algunos autores atribuyen el término de "Seguridad Social" al libertador Simón Bolívar, al expresar en 1819 "que el sistema de gobierno más perfecto es el que engendra la mayor suma de Seguridad Social y la mayor suma de Seguridad Política".⁽¹⁾

1 ALCORTA ARREGUIN, Martha L. Seguro sobre riesgos profesionales en México. ed. I.M.S.S. 1970. p. 12.

En la tercera década de nuestro siglo, Arthur J. Altmeyer señala que el término de "Seguridad Social", empezó a usarse en los Estados Unidos de Norteamérica, ya que se buscaba una expresión más amplia que la de Seguro Social, se penso que este concepto debería incluir primero la forma clásica de éste y segundo la asistencia de carácter económico concedida por el gobierno a personas económicamente débiles, y dicha asistencia correría a cargo de los ingresos generales del Estado.

En seguida analizaremos algunos conceptos de Seguridad Social:

La Seguridad Social, es un conjunto de normas y principios que tienden a establecer cauces capaces de garantizar a la mayoría de la población la evaluación de sus índices de bienestar social, haciendo menos intensas las grandes diferencias sociales y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza. (2)

Como podemos ver, de este concepto se deriva que la Seguridad Social, es un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral, económico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sustente a -

2 CC Parmex. Estudio sobre Seguridad Social. p. 12.

los incapacitados, eliminados de la vida productiva.

F. Natter en su obra la Sécurité Social et ses Principes señala "Seguridad Social es el conjunto de medios de -- que dispone la población para protegerse contra determina-- das contingencias que pueden reducir o suprimir su activi-- dad, o bien imponerles gastos suplementarios".(3)

Para analizar este concepto es necesario desglosarlo - en sus principales partes. Al referirse que es un conjunto de medios de que dispone la población para protegerse, se - esta indicando que la comunidad puede recurrir a lo que de-- nominamos ayuda, previsión, responsabilidad, o incluso al - de instituir un conjunto de obligaciones y derechos que sa-- tisfagan determinadas necesidades básicas, esta ayuda puede constituir un acto de generosidad por parte de quien otor-- ga, o la satisfacción de un derecho por parte de quien lo - solicita. En cuanto a la mención que hace la protección an-- te determinadas contingencias, éstas pueden ser de muy di-- versa índole dependiendo de la forma en que una persona es privada de sus medios para vivir, y como consecuencia de -- ello le ocasionan al individuo gastos suplementarios lesio-- nando así su bienestar y el de su familia.

Por último debemos señalar que conviene proporcionar-- les a todas las personas los elementos necesarios para en-- contrar una actividad compatible con su capacidad física e intelectual y esto sólo es posible a través de la Seguridad Social.

En la concepción de Pierre Laroque, la Seguridad So---

3 GARCIA GARCIA, Fernando Augusto. Fundamentos Eticos de la Seguridad Social.p. 128.

cial, debe garantizar seguridad en el ejercicio de la actividad profesional (capacidad de trabajo, ocupación y pérdida de ésta); la suficiencia económica de las rentas percibidas (retribución suficiente, capacidad de ganancia); pero además debe prevenir la alteración de la salud, así como el paro masivo. En definitiva y desde esta visión política, la Seguridad Social se extiende y abarca la política sanitaria, la política de pleno empleo y ocupacional, la política salarial, a más de otras actividades estatales complementarias de éstas, como la política antiinflacionaria (para mantener el poder adquisitivo del salario) la política redistributiva de rentas y en general toda política social (vivienda, educación, promoción social, etc.).⁽⁴⁾

Los alcances de esta concepción de Seguridad Social -- son amplísimos, veamos en primer lugar, la seguridad en el empleo. A todos cuantos tienen su trabajo y sólo pueden vivir de él, ha de preocuparse por una actividad remunerada, lo que impone la eliminación del paro forzoso. Eso presupone la organización económica que permita evitar las crisis y garantizar en todas las circunstancias, la plenitud del empleo, lo que implica una administración de la mano de obra con adaptación constante y tan perfecta como sea posible de las ofertas, de las demandas de trabajo por medio de una política coordinada de la colocación y formación de empleos. Esa política de pleno empleo debe tender a ocupar, no solamente a los asalariados, sino también a todos los trabajadores independientes como pueden ser los artesanos, comerciantes, agricultores, etc.

En segundo lugar, la seguridad social es la estabili--

4 LARQUE, Pierre, cit por, ALMANSA P. Derecho de la Seguridad Social.p. 20.

dad de su ingreso y es necesario que la actividad de cada -
trabajador le procure recursos suficientes; se fija con es-
to la política de salarios no en el puro sentido del rendi-
miento o productividad sino en función de las necesidades,
del o la trabajadora cuya actividad le procure la totalidad
de medios de subsistencia, él debe permanecer apto para eje-
cutar ese trabajo, y para ello es preciso contar con una or-
ganización que los proteja de enfermedades, invalidez y ac-
cidentes que le ocasionarían pérdidas de ingresos, por inte-
rrupciones de su labor como la maternidad, la vejez, la ---
muerte, debiendo estas ser reemplazadas por el sistema de -
Seguridad Social.

Los fundamentos de la Seguridad Social son el resulta-
do de tres políticas, la primera económica, impuesta por la
necesidad de la plenitud del empleo; la segunda implica la
creación de un seguro social para prevenir enfermedades o -
curarlas cuando estas sucedan; la tercera que nos habla de
una reposición de los ingresos y ganancias, tendientes a co-
rregir los sistemas económicos para adaptar los riesgos de -
cada individuo a sus propias necesidades.

William Beveridge, concebía al seguro social como par-
te de una amplia política de progreso social, señaló que es
el medio por el cual los seres humanos procuran sus ingre-
sos atacando de esta forma la indigencia. Definía la Seguri-
dad Social, "como el mantenimiento de los ingresos necesari-
os para la subsistencia", con la política de pleno empleo.
Cierta es que los caminos para lograrlo no eran, ni son fá-
ciles; se requiere el esfuerzo, la cooperación de todos y -
sabiéndolo así, señalaba que la liberación de la indigencia
no puede ser impuesta ni obsequiada a una democracia. Debe
ser ganada por ella. El ganarla requiere valor, fe y un sen-
tido de unidad nacional, así como, valor para enfrentarse -
con los hechos y dificultades y vencerlos, fe en nuestro fu-

turo y en las ideas del juego limpio y de libertad, por los cuales siglo tras siglo nuestros antepasados siempre estuvieron dispuestos a morir; sentido de unidad nacional que se sobreponga a los intereses de cualquier clase de sector y sólo cuando no pueda por causas ajenas a la voluntad individual, por falta de empleo, entrará la Seguridad Social para proteger a los abandonados; inválidos, cesantes, viejos, huérfanos, enfermos, desempleados, etc.

En esta lucha por la conquista del bienestar, la seguridad social tiene un sentido preponderante. Por eso de un período donde el individuo estaba sólo frente a las dificultades de la existencia, se ha pasado a una organización de la colectividad en la cual los lazos de la solidaridad entre los individuos son cada día más fuertes.

De la Libertad Aparente donde el débil no está protegido, por que carece de los medios para ser previsor, se ha pasado a una libertad real, en la que todo individuo está protegido contra la incertidumbre del mañana y se encuentra garantizado contra la miseria que podrá resultar de una disminución de sus capacidades físicas e intelectuales.

Así la concepción de la Seguridad Social no es producto de meras especulaciones de tratadistas sino consecuencia de las necesidades y de las aspiraciones de los individuos y de las sociedades. Esta es la Razón por la que la seguridad social ha estado siempre presente, de manera directa o indirecta, en los temarios y debates de las asambleas de los representantes de los pueblos y de los gobiernos y en las organizaciones internacionales.

b).- Concepto de Seguro Social.

El seguro en los momentos actuales es básico. Y en la

época contemporánea, ha llegado a adquirir tal importancia, que podemos afirmar que constituye la base principal de la política social de los pueblos civilizados, mediante él se ha fomentado la constitución de protección, de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Dentro de este rubro, estudiaremos algunos conceptos de Seguro Social. En la obra de Humberto Borsi y Ferruccio Pergolesi, se encuentra esta definición:

Con el nombre de Seguro Social se acostumbra designar a las providencias y provisiones, impuestas en la actualidad por la ley, con las cuales y siguiendo las formas del instituto del seguro privado, mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado (que es siempre una persona para la cual el trabajo constituye la fuente única y principal de subsistencia), queda éste garantizado contra los acontecimientos que disminuyen o suprimen la capacidad de trabajo, mediante la prestación de un adecuado socorro en el caso de que tales acontecimientos se verifiquen. (5)

De la anterior definición pueden derivar los siguientes elementos del Seguro Social: a.- El Seguro Social sigue las formas del seguro privado, pero y aún cuando la definición no lo dice, difieren las instituciones en su esencia; b.- El Seguro Social protege a la clase trabajadora y concretamente, a las personas para las cuales el trabajo es la fuente principal de subsistencia; c.- El Seguro Social garantiza a los trabajadores contra los acontecimientos susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo; d.- El Seguro Social supone cuotas reducidas; e.- El Seguro

5 BORCI, HUMBERTO Y PERGOLESII, Ferruccio. Trattato di Diritto del Lavoro, Vol. IV.p. 3.

Social proporciona el socorro adecuado en el supuesto de la realización de los riesgos que cubre; f.- Finalmente, el Seguro Social está impuesto obligatoriamente por el Estado, - al menos en la actualidad.

Siguiendo el concepto establecido por el profesor Emil Schoenbaum, que señala:

Parte de la política social que se dirige a la protección contra las consecuencias económicas, sociales y de salud, de fenómenos más o menos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por -- los ingresos ordinarios dentro del presupuesto de un trabajador o de todo ciudadano fenómenos que -- con base en los datos estadísticos, pueden ser valuados para una colectividad amenazada por los -- mismos riesgos, siempre que esa colectividad sea lo suficientemente numerosa y obligada al aseguramiento por una ley. (6)

Podemos señalar que esta definición da una pauta para establecer la estructura social de esta institución, ya que expresa: Que esta política va dirigida a proteger a todo -- ciudadano de catástrofes económicas, sociales o bien de salud.

Mediante conocimientos basados en el cálculo notarial se pueden valorar los riesgos que sufre determinada colectividad.

Cuando el estado obliga al aseguramiento mediante una ley se establece una relación jurídica entre patronos, trabajadores y el propio Estado.

Gustavo Arca Cano logró una excelente definición:

El Seguro Social es el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de éstos, a entregar al asegurado o beneficiario, que deban ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social. (7)

El mismo autor puntualiza que los elementos de la institución son: a) que los asegurados deben pertenecer a la clase económicamente débil, aunque no vivan de un salario ó sueldo. Los asegurados no tienen que ser forzosamente trabajadores; b) los asegurados y personas ajenas a ellos cubren la prima ó las primas que forman el fondo del cual se han de pagar las pensiones o subsidios. Las personas ajenas son los patronos y el estado; c) El Seguro Social es una institución creada para los fines de la política social y para prestar un servicio público. No persigue fines lucrativos; d) los asegurados o beneficiarios tienen derecho a los subsidios, es decir pueden reclamar y exigir las pensiones que no son otorgadas graciosamente; e) es una institución de derecho administrativo del trabajo.

Es importante resaltar de los elementos mencionados, - el que se refiere a las prestaciones otorgadas por el Seguro Social a las que tienen derecho los beneficiarios, quienes por consiguiente pueden reclamarlas. Esta condición distingue al Seguro Social de la Asistencia y beneficencia pública, pues en estas organizaciones falta la acción de los

7 ARCE CANC, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. p. 610.

posibles beneficiarios, esto es, constituyen una actividad y aún un deber del Estado, pero faltan los titulares del de recho; se puede criticar al Estado que no cumpla ese deber, pero no se podría exigir ante las autoridades encargadas el pago de las prestaciones correspondientes. Por otra parte, en la asistencia y beneficencia pública, el Estado es el -- Juez para el monto de las prestaciones, en tanto en el Segu ro Social están determinadas por la ley y deben cumplirse - íntegra y puntualmente.

De las definiciones que anteceden podríamos sacar algu- nas ideas para fijar los elementos más importantes en el Se gu ro Social: puede considerarse a este organismo como una - parte de la previsión social y disfruta de los caracteres del derecho del trabajo, aún en el supuesto de su extensión a quienes no son sujetos de una relación de trabajo; este - dato tendrá importancia pues fijará el carácter público del Seguro y su obligatoriedad. El Seguro Social lo podemos con siderar como una organización económica, legal dirigida o - vigilada por el Estado. El Seguro Social protege a la clase trabajadora, o sea tiende a la prevención y reparación de - los riesgos que pueden afectar a los trabajadores. El segu- ro garantizará a los trabajadores contra los riesgos que -- pueden ser naturales o sociales, entre los primeros podríamos señalar las enfermedades, y dentro de los segundos po- dríamos mencionar el paro forzoso; y por último señalaremos que el Seguro Social compensa la pérdida de la capacidad de trabajo y de salario.

En síntesis después de estudiar los conceptos, los ele- mentos y finalidades del Seguro Social podemos concluir: El Seguro Social es la parte de la previsión social obligato- ria que bajo la administración o vigilancia del Estado, - - tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pér- dida o disminución de su capacidad de ganancia, como resul-

tado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos.

c).- Concepto de Desempleo.

El desempleo en general, y la consiguiente protección de las personas que se encuentran en esta situación, es un tema de candente actualidad. De ahí que esta contingencia - esté siendo objeto de una continua revisión, tanto en México como en la comunidad internacional.

Los países industrialmente avanzados, que apenas hace unos años parecían haber alcanzado el pleno empleo o una situación muy próxima a él, enfrentan actualmente una crisis de desempleo de una magnitud casi sin precedente. Por lo -- que atañe a los países en desarrollo, (entre los que se --- encuentra México) donde habita la abrumadora mayoría de la población activa del mundo, los problemas del empleo contra los que luchan desde hace años y que ya eran formidables, - se han agravado aún más.

Para definir el término desempleo, es necesario en pri^{er} lugar, analizar la opinión que algunos juristas tienen al respecto.

Se han utilizado en diversas fuentes consultadas, las acepciones de paro forzoso, desocupación y desempleo como - palabras equivalentes, sin embargo, considero necesario hacer algunas aclaraciones en cada caso en particular.

El paro forzoso implica la situación de un trabajador que se encuentra sin empleo, por causa no imputable a él y generalmente originada por el exceso de mano de obra y la - escasez de demanda de la misma en el mercado laboral, ello torna imposible la obtención de una colocación remunerada -

con medios suficientes para subsistir en dicho lapso de tiempo.

Para hablar de paro forzoso se requiere que el trabajador este involuntariamente inactivo (lo cual excluye al rico ocioso, al vago, etc.) en condiciones de prestar su servicio y que la causa de tal situación provenga precisamente de no encontrar trabajo.

Por otro lado, la palabra desocupación se utiliza como sinónimo de ociosidad, pues, en ocasiones, al trabajador que está prestando un servicio remunerado, en un momento de su jornada no tiene nada que hacer, lo que indica que se encuentra desocupado y no desempleado. Entendiéndose por este último como una persona capacitada para trabajar que no encuentra quien acepte sus servicios ofrecidos a la tasa de salarios que sea normal en el respectivo mercado de trabajo. (8)

La Ley del Seguro Social de España en su artículo 172, define el desempleo como "La situación en que se encuentran quienes queriendo y pudiendo trabajar, pierden su ocupación sin causa a ellos imputable, o ven reducidas, de igual manera, en una tercera parte al menos sus jornadas de trabajo".

En esta definición se distinguen los siguientes elementos; A. elementos objetivos.

1. Preexistencia de trabajo.

Quedan excluidas de la protección por desempleo aquellas personas que capacitadas profesionalmente, buscan un --

8. WATSON, Guillermo. "Causas de Desocupación". Revistas de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. No.32. 1941.p.67

primer empleo.

2. Pérdida o reducción del empleo.

Señala a las personas que ya hubiesen tenido una ocupación y se encuentran posteriormente en una situación de inactividad.

3.- Pérdida o reducción de ingresos.

Se excluyen aquellos trabajadores, en paro, que obtienen un nuevo empleo, quedando suspensa la contingencia por desempleo.

B. Elementos Subjetivos.

1. Ausencia de imputación.

Se produce una radical exclusión de los trabajadores - que cesan voluntariamente en su trabajo, o extinguen su relación laboral por despido a ellos imputable. En todo caso, se estimará que el trabajador ha cesado voluntariamente.

2. Capacidad laboral.

Quedan excluidos determinados invalidos, no así los -- que por su trabajo han quedado en este estado.

3. Disponibilidad para el trabajo.

Quedan excluidos aquellos trabajadores que no quieren - actualizar su capacidad para el trabajo.

En resumen debemos señalar que el desempleo, al privar de ganancia al trabajador, proveía una baja en su nivel de vida y en el de las personas que tienen a su cargo.

Cuando persiste, puede quebrantar la moral de las personas afectadas, influye en su salud y en sus aptitudes profesionales.

Desde el punto de vista económico, el desempleo de una parte de la mano de obra representa para la nación una pérdida de recursos productivos. La baja del poder de compra de los desempleados implica un retroceso de la producción y del empleo.

2.- La Seguridad Social en el marco internancional.

a).- La Organización Internacional del Trabajo y la Seguridad Social.

La Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) fué creada en 1919, en el contexto del Tratado de Versalles, en calidad de organismo autónomo vinculado con la Sociedad de las Naciones. El 14 de Diciembre de 1946, se aprobó un acuerdo estableciendo la relación entre la O.I.T. y pasó entonces a ser el primer organismo especializado asociado con las Naciones Unidas.

Los principales objetivos de la O.I.T. son:

Promover la justicia social para los trabajadores en todo el mundo. Formular políticas y programas internacionales de trabajo; elaborar normas internacionales de trabajo que sirven de directrices a las autoridades nacionales para llevar a la práctica esas políticas; ejecutar un amplio programa de cooperación técnica para ayudar a los gobiernos a hacer realidad esas políticas y llevar a cabo actividades de capacitación, educación e investigación en sustento de dichos esfuerzos.

La O.I.T. es singular entre las organizaciones internacionales por la circunstancia de que los representantes de los trabajadores y los empleadores tienen la misma representación que los de los gobiernos en la formulación de sus políticas. La Conferencia Internacional del Trabajo esta compuesta de delegados de cada país miembro: dos del Estado, uno en representación de los trabajadores y otro en representación de los empleadores.

Una de las funciones más antiguas y de mayor importancia

de la C.I.T. consista en la adopción por la Conferencia Internacional del trabajo de normas laborales bajo la forma de convenios y recomendaciones.

Los Estados miembros que ratifican un convenio adquieren la obligación de llevar a la práctica las disposiciones que este instrumento contiene. La recomendación sirve de orientación para la política, la legislación y la práctica laboral.

Entre 1919 y 1989 se adoptaron algunos convenios entre los que destacan los relacionados con los derechos humanos fundamentales (libertad sindical, abolición del trabajo forzoso, eliminación de la discriminación en el empleo), la administración en el empleo, las relaciones profesionales y la Seguridad Social.

Muchas de las normas internacionales mínimas adoptadas por la C.I.T. tratan de la Seguridad Social. El Código Internacional del trabajo comprende casi 30 convenios y 20 recomendaciones aplicables específicamente a este campo, así como muchas otras disposiciones que se refieren parcialmente a esta cuestión.

Convendría mencionar en particular el convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima) de 1952 (núm. 102), que establece el principio de un sistema general de Seguridad Social extensivo a las nueve ramas generales reconocidas (asistencia médica, prestaciones de enfermedad, de desempleo, de vejez, en caso de accidente de trabajo, asignación familiar, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes). Establece el nivel de prestaciones considerado mínimo en relación con el beneficiario tipo, que se define en el mismo instrumento. El convenio núm. 102 se caracteriza por su flexibilidad y su dinamismo, está adaptado en gran medida a la diversidad de -

sistemas de seguridad social y a los conceptos jurídicos y administrativos que los inspiran, así como a las distintas fases de su desarrollo. Continúa siendo un punto esencial de referencia para determinar el grado de protección garantizada en un país y para planificar el desarrollo de la Seguridad Social. (9)

Las normas internacionales de la O.I.T. en materia de Seguridad Social se revisan, actualizan y complementan periódicamente. Así para completar el convenio mencionado, la O.I.T. aprobó convenios que tratan específicamente de ciertas contingencias; la ratificación de estos convenios núms. 121, 128 y 130 relativos respectivamente, a las prestaciones - en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; las prestaciones de invalidez, vejez, sobrevivientes; y la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad entraña la obligación para los países de garantizar niveles más elevados de prestaciones que los establecidos en el convenio núm. 102. (10)

Uno de los deberes fundamentales de la O.I.T. es el derecho al empleo, que comprende el derecho de cada persona a tener la oportunidad de ganarse la vida con un trabajo libremente elegido o aceptado. Una parte considerable de las normas de la C.I.T. tiende a la materialización de ese derecho.

Estas normas parten del Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo de 1964, donde se dispone la aplicación de una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, al convenio y la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo de 1982, que tienen por objeto proteger a los trabajadores contra la

9. La C.I.T. y el mundo del trabajo p.31

10. Ibidem.32

terminación del empleo y establecer los procedimientos a seguir en caso de supresión.

Basándose en las normas internacionales del Trabajo, y a menudo con la asistencia práctica de la organización, muchos países han adoptado medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados del empleo mediante la creación de oficinas de empleo y servicios de formación profesional. Pero estas medidas distan mucho de ser suficientes para resolver el inmenso problema del desempleo que aqueja al mundo de hoy.

b).- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Una de las primeras grandes realizaciones de las Naciones Unidas, fué la adopción por la Asamblea General el 10 de Diciembre de 1948, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, está es la manifestación internacional básica de los derechos inalienables e inviolables de todos los miembros del género humano. Tiene como objeto ser "el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas el carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción. (11)

La citada declaración contiene los siguientes artículos relativos a los derechos económicos y sociales que poseen todos los seres humanos.

11. Carta Internacional de los Derechos Humanos. 1988. p.5

Art. 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Art. 23.- 1. 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.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3.- Toda persona que trabaja tiene ^{el} derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será complementada, en caso necesario, por cualquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Art. 24.- Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Art. 25.- 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social. (12)

12. Ibidem, p. 9 y 10.

Como podemos observar la Seguridad Social, es tratada como un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad y desempleo. Proclama la declaración que todos los países estables, mantengan y acrecenten el valor intelectual, moral y económico de su población activa, se prepare el cambio a las generaciones venideras y se sustente a los incapacitados eliminados de la vida productiva.

Como documento moral de primera magnitud, La Declaración Universal ha sido seguida por tres instrumentos de fuerza legal: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966; el Pacto Internacional de derechos civiles y Políticos en el mismo año, y su protocolo Facultativo. Con la entrada en vigor en 1976 de esos instrumentos, se convirtió en realidad la Carta Internacional de los Derechos Humanos, la cual consta de tres partes: una declaración en la que se proclamaron los principios generales, un pacto ó pactos que consolidarán esos principios en una forma obligatoria para los Estados que los ratificarán, y medidas de aplicación, o disposiciones para observar la manera en que los Estados cumplirán sus obligaciones emanadas del pacto o pactos que fueran a aprobarse.

De estos últimos instrumentos nos referimos únicamente al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ser éste el instrumento que se encarga de enumerar los derechos y obligaciones que todos los Estados miembros tienen en materia de Seguridad Social, señala además que la declaración Universal de los Derechos Humanos, no puede realizar el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, socia

les y culturales, tanto como sus derechos civiles y políticos.

Señalaremos algunos artículos que reforzarán las ideas antes mencionadas:

Art. 2.- 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la -- asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el -- ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social...

Art. 6.- 1. Los Estados Partes en el -- presente Pacto reconocen el derecho a trabajar -- que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un -- trabajo libremente escogido o aceptado, y toma-- rán medidas adecuadas para garantizar ese dere-- cho.

2.- Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y -- cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la -- persona humana.

Art. 7.- Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione - como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular deben asegurarse a las mujeres -- condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario --- igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia digna - para ellos y sus familiares conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad e Higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de -- ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que le corres-- ponda, sin más condiciones que los -- factores de tiempo de servicio y capa-- cidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones pe-- riódicas pagadas, así como la remunera-- ción de los días festivos.

Art. 9.- Los estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la Seguridad Social, incluso al Seguro Social.(3)

Es evidente que este documento muestra un interés para encontrar las medidas adecuadas para garantizar la plena --- efectividad de los derechos sociales ya mencionados.

Citaremos por último que la Declaración Universal de - los Derechos Humanos es uno de los primeros instrumentos internacionales preocupados por la creación de un Seguro de De empleo, que asegure a los trabajadores ante las circunstan-

13. Ibidem, p. 14 y 15.

cias del desempleo, un ingreso conveniente para el bienestar de él y de su familia.

3.- La Seguridad Social en México.

a).- Análisis del Artículo 123 fracción XXIX, origen y evolución.

Con el fin de analizar los antecedentes de la Seguridad Social en México, tomaremos como punto de partida las leyes mexicanas creadas a partir de la consumación de la Independencia, esto unicamente para delimitar el tema en cierto espacio de tiempo, no porque en épocas anteriores no hubiera ciertos indicios de Seguridad Social.

La Constitución de 1824, primera Carta Magna del México Independiente, presenta un retroceso respecto a la Constitución de 1814 en el renglón de las garantías individuales. En la primera, se hayan dispersos en la Constitución algunos artículos referentes a los derechos de los ciudadanos, a diferencia de la Constitución de Apatzingan, que dedica todo el capítulo V a los derechos individuales en sus artículos 24 - al 40. En su artículo 24 declara que "la íntegra conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad es el objeto de la institución de los gobiernos". --- Otro artículo digno de mención es el 38 el cual establece la libertad de actividad cultural y económica. (14)

En 1856 y 1857, se reunió en la ciudad de México, el Congreso Constituyente. La declaración de Derechos emanada de este Congreso, es uno de los documentos más interesantes del siglo XIX y posee, de acuerdo con el pensamiento de su época, un hondo sentido individualista y liberal. De sus disposiciones, son particularmente importantes los artículos 4o. 5o. y 9o. relativos a las libertades de profesión, industria y tra

14. MARGADANT, Guillermo. Introducción al Derecho Mexicano. p. 114-115.

bajo, además de señalar el principio de que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento".

Muy pocos fueron los constituyentes que supieron comprender el problema de la condición de las clases pobres, -- uno de ellos fué Ignacio Ramírez, quien reprochó a la Comisión dictaminadora el olvido de los grandes problemas sociales, puse de manifiesto la miseria y el dolor de los trabajadores, habló del derecho del trabajador a recibir un salario justo y a participar en los beneficios de la producción (art. 5o.), es la primera voz histórica en favor de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Ponciano Arriaga no era menos crítico en sus observaciones, al señalar:

Mientras unos pocos individuos están en posesión de inmensos ó incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gimen en la más horrenda pobreza, sin hogar, sin propiedad, sin industria ni trabajo.

Este pueblo no puede ser libre, ni republicano y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad. (15)

A consecuencia de la intervención francesa en México y la llegada al poder del archiduque Maximiliano de Habsburgo, se implementaron una serie de medidas a favor de las leyes liberales, que contienen importantes disposiciones sobre la protección de los trabajadores. Un ejemplo de estas es el estatuto Provisional del Imperio, que en sus artículos 69 y 70 incluidos en el capítulo de las garantías individuales, pro

140. 15. QUIRARTE, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. p.

hibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie - podía obligar a dar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de - los menores".

El primero de noviembre de 1865, expidió la que se ha - llamado Ley del trabajo del Imperio, que se refiere al traba - jo agrícola, con limitación de la jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo, pago de salario en efectivo, prohibición de la tienda de raya, reglamentación de las deudas de los campesinos, como son la limitación de - la cantidad que podía descontarse del salario para reembolso de dichas deudas, mortis causa, hasta por la cuantía de los bienes y la libertad para que los peones abandonaran sus ha - ciendas en el momento en que ya no debieran nada a los patro - nes. (16)

Un período clave en la Historia de México lo constituye la última parte del Porfiriato, pues en él, se fraguaron por las condiciones socioeconómicas del momento, los primeros pro - yectos de reforma social que serían ratificados posteriormen - te en la Constitución de 1917.

El desarrollo industrial alcanzado por nuestro país a - principios del siglo XX, agudizó aún más la explotación de - las clases trabajadoras. El nivel general de vida de los obre - ros era desfavorable, como consecuencia de la ausencia de una legislación protectora de sus derechos. En la práctica aun - que había algunas sociedades mutualistas y otros organismos de trabajadores, no funcionaban como verdaderos sindicatos y la huelga era considerada como un delito, lo cual explica -- porque fueron violentamente reprimidas dos importantes huel - gas ocurridas a fines del Porfiriato, una en el centro tex - til de Río Blanco Veracruz, y otra en el centro minero de Ca

16. CUEVA, Mario de la. El nuevo Derecho Mexicano del trabajo. p.41

nanea Senora.

No faltaron quienes intentaron trabajar por una reforma de tipo social que mejorara las condiciones de vida de las clases populares. por tal motivo, dieron a conocer sus puntos de vista políticos y sociales, y trabajaron por ellos, los integrantes del partido Liberal Mexicano (creado en 1906), - el principal representante de este grupo fue Ricardo Flores Magón, quien publicó el 10. de julio de 1906 en San Luis Missouri, el programa de dicho partido.

El manifiesto contiene el documento prerrevolucionario - más importante en favor de un derecho del trabajo; en éste - se hallan delineados claramente algunos de los principios e instituciones de nuestra Declaración de Derechos Sociales. - También se analiza la situación del país y las condiciones - de las clases campesina y obrera, y concluye proponiendo reformas trascendentales en los problemas políticos, agrario y de trabajo. En este último aspecto, el partido Liberal señala en sus artículos 21, 22, 23, 24, 27, 28, 31 y 33 lo siguiente:

Art. 21.- Establecer un maximum de 8 horas de trabajo y un salario mínimo...

Art. 22.- Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.

Art. 23.- Aceptar medidas para que con el trabajo a destajo los patronos no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.

Art. 24.- Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.

Art. 27.- Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidentes de trabajo.

Art. 28.- Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.

Art. 31.- Prohibir a los patronos bajo -

severas penas que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a -- los trabajadores o que se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya -- por más de una semana ó se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que se -- tiéne ganado; suprimir las tiendas de raya.

Art. 33.- Hacer obligatorio el des--
canso dominical. (17)

Son conocidos en la historia de nuestro derecho social los acontecimientos que dieron origen a la Constitución de 1917, documento supremo que rige actualmente la vida de nuestro país, y que garantiza sus más íntegros derechos a los -- ciudadanos.

A pesar de que Don Venustiano Carranza no había incluido en su proyecto de Constitución, ninguna reforma social en favor de los trabajadores, como se desprende de la mención -- que transcribiremos de los artículos 4o. y 5o. de dicho proyecto que era similar a sus correspondientes de la Carta Magna de 1857.

Art. 40. A Ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, --- siendo lícito, ni privarla de su productos, sino por determinación judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad. La Ley determinará en cada estado cuales son -- las profesiones que necesitan título para su -- ejercicio, las condiciones que deben llenarse -- para obtenerlo, y las autoridades que ha de expedirlo.

Art. 5o. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retri-

17. ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Historia de México p. 331-332.

bución y sin su pleno consentimiento, salvo el -
trabajo impuesto como pena por la autoridad judi-
cial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán
ser obligatorios, en los términos que establez-
can las leyes respectivas, el de las armas, los
de jurado y los cargos de elección popular, y --
obligatorias y gratuitas las funciones electora-
les.

El Estado no puede permitir que se lleve a efec-
to ningún contrato, pacto o convenio que tenga -
por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevoc-
able sacrificio de la libertad del nombre, ya -
sea por causa del trabajo; de educación o de vo-
to religioso. La ley, en consecuencia, no recon-
ce órdenes monásticas, ni puede permitir su esta-
blecimiento, cualquiera que sea la denominación
u objeto con que pretendan exigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en el que el --
hombre pacte su proscripción o destierro, o en -
que renuncie temporal o permanentemente a ejer-
cer determinada profesión, industria o comercio.
El contrato de trabajo sólo obligará a prestar -
el servicio convenido por un período que no exce-
da de un año, y no podrá extenderse en ningún ca-
so a la renuncia, pérdida o menoscabo de cual-
quiera de los derechos políticos y civiles. (18)

Las reacciones contra el proyecto original, tuvieron --
éxito y fué así como se elevaron a rango constitucional artí-
culos como el 27 y el 123, el primero estableció las bases -
de la Reforma Agraria, y el segundo un régimen de derecho de
trabajo y previsión social.

En la primitiva versión de la fracción XXIX del artícu-
lo 123 de la Constitución de 1971, se dice:

Se considera de utilidad social: el -
establecimiento de cajas de seguros populares, -
de invalidez de vida, de cesación involuntaria -
de trabajo, de accidentes y otros con fines aná-
logos, por lo cual el Gobierno Federal, como el

18. Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 -
1917. p. 341.

de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de ésta índole para infundir e inculcar la previsión social. (19)

Como se puede observar se dejó a las entidades federativas legislar en materia de trabajo, por lo que en distintos estados se promulgaron las leyes respectivas, muchas de ellas establecieron importantes disposiciones sobre previsión social. Se estableció, por lo tanto, un sistema de seguro facultativos que fué modificado por un sistema de seguro obligatorio por reforma de 31 de agosto de 1929 y publicado en el "Diario Oficial" el 6 de septiembre del mismo año, a iniciativa del entonces Presidente de la República Licenciado Emilio Portes Gil, el cual quedó vigente en los siguientes términos:

Fracción XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos. (20)

Según puede verse sólo se establece como utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y los seguros sociales que debería comprender, pero no se hace una declaración expresa del derecho de todo hombre a la seguridad social, sino que sólo enuncia una serie de seguros susceptibles de ser empleados, pero no contempla la forma en que serán aplicados.

Con el objeto de extender los beneficios de la seguridad social e incorporar paulatinamente a otros grupos no

19. DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. p.167

20. Idem.

protegidos aún, a partir de 1954 en plan experimental, quedan integrados al régimen del Seguro Social los trabajadores agrícolas asalariados, con los mismos derechos y prestaciones ya establecidos para los asegurados urbanos.

Con la finalidad de que pueda acelerarse dicha extensión de la Seguridad Social, se faculta al Ejecutivo Federal para fijar, mediante decretos, las modalidades de aseguramiento que permitan una mejor distribución y un mayor aprovechamiento de ésta.

Fue hasta 1974 cuando aparece una nueva reforma a la --fracción XXIX del artículo 123, publicada en el "Diario Oficial" el 31 de diciembre del mismo año, en esa reforma se seña la extensión de la seguridad social en los siguientes términos:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, --no asalariados y otros sectores sociales y sus familias.(21)

Como podemos observar en esta reforma encontramos ya --precisados los grupos a los que va dirigida la protección --del seguro social, en ella se garantiza una cobertura de ese servicio a los sectores marginados de la sociedad.

Esta fracción se ha conservado en igual forma hasta ---nuestros días.

21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1985. p.134.

b).- Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los primeros antecedentes de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social datan de 1915, cuando el Estado de Yucatán promulgó su ley del trabajo a iniciativa del Gral Salvador Alvarado. Dicho ordenamiento, fué el primero que estableció el Seguro Social en nuestro país, en su artículo -- 135 ordenó: "El gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte". (22)

En 1916 se instaló en Querétaro un Congreso Constituyente, que creó nuestra Constitución, la cual en su artículo -- 123 fracción XXIX consideró de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros -- con fines análogos, con lo cual, tanto el gobierno federal, como el de cada Estado, deberían fomentar la organización de instituciones que inspiraran e inculcaran la previsión popular. Esto advierte claramente que dicho precepto, pretendía que se implantara el seguro social voluntario, pero popular que llevara beneficio a todos los ciudadanos.

En el año de 1919, se formuló un Proyecto de Ley del -- Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, que proponía la constitución de cajas de ahorros, cuyos fondos tendrían por objeto impartir ayuda a los obreros cesados. Los -- trabajadores quedarían obligados a dar a las cajas el cinco por ciento de sus salarios. Los patronos, por otra parte, deberían aportar el cincuenta por ciento de la cantidad que -- les correspondiera a sus asalariados por concepto de utilidades en las empresas, como lo establecía la fracción VI del art. 123 constitucional.

22. ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. p. 68.

El Estado de Puebla promulgó su Código de Trabajo, el día 14 de noviembre de 1921, en su artículo 221 estableció que los patrones podían sustituir el pago de indemnizaciones de los accidentes y enfermedades profesionales, por el Seguro contratado a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la sección del trabajo y previsión social del Gobierno local.

En el mes de diciembre de 1921 el presidente de la República General Alvaro Obregón, envió al Congreso de la Unión un proyecto de ley para la creación del seguro obrero. En la exposición de motivos sostuvo que la mayor parte de las desgracias que afligen a las clases trabajadoras no tienen su origen en la falta de leyes, sino en las dificultades para su aplicación, porque dejan a los propios trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento.

La iniciativa no fué aprobada por el poder legislativo, pero sí suscitó un inmenso movimiento doctrinal y legislativo.

Posteriormente las leyes de trabajo de Tamaulipas del 12 de junio de 1925 y Veracruz del 10 de Julio del mismo año, establecieron una modalidad especial del seguro voluntario. Los patrones podían suplir las obligaciones sobre enfermedades y accidentes profesionales, con el seguro hecho a su costa y en favor de los trabajadores, en sociedades debidamente constituidas, con suficientes garantías y aprobación de los Gobiernos de los Estados, pero, a la vez los empresarios que optaron por asegurar a sus operarios, no podían dejar de pagar las primas correspondientes sin causa justificada.

En el año de 1925 fué elaborado el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, el cual determinó que los patrones deberían garantizar la atención mé-

dica y el pago de las indemnizaciones por los accidentes y - enfermedades profesionales que estimaren pudieran ocurrir du rante el año, depositando en la forma y lugares prevenidos - por el Ejecutivo Federal la cantidad fijada por éste. Tam--- bién podían asegurarlos en empresas, ya fuesen particulares, oficiales o constituidas por ellos mismos.

En el mes de agosto de ese mismo año se promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, que no obstante sus imperfecciones, constituyó el punto de partida para establecer la antigüedad de los funcionarios y empleados públicos - federales de la siguiente manera:

- a) Cuando lleguen a la edad de 55 años; b)
- o cuando tengan 35 años de servicios; c) o cuando se inhabiliten para el trabajo y así generar los dere-- chos a la pensión por invalidez, vejez o muerte (23)

La Ley de Aguascalientes de 1928 en su artículo 450, es tabló que el Gobierno Local patrocinará la fundación y -- sostenimiento de una sociedad mutualista en beneficio de to-- dos los trabajadores, en virtud de lo cual todo obrero, depo sitando una pequeña parte de sus salarios, podría ponerse a cubierto para la vejez y dejar a sus deudos, en caso de muer te libres de miseria.

En el mismo sentido, el Gobierno Federal en el año de - 1929 ordenó se elaborara un proyecto de ley en el que se im-- ponía a los patronos depositaran en una institución bancaria del 2 al 5% del salario mensual de los obreros a su servicio para formar un capital en beneficio de éstos.

Aunque el sistema era obligatorio, finalmente no tuvo éxito.

23. Ibidem. p. 47

Es hasta la reforma de la fracción XXIX del artículo -- 123 del 31 de agosto de 1929, cuando se señala la creación - de la ley del Seguro Social al mencionar que:

La creación de la ley del Seguro Social se considera de utilidad pública, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación - involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

El Doctor Mario de la Cueva dice que el texto original del párrafo mencionado difiere bastante del actual, pues --- mientras aquel se refiere claramente a un seguro potestativo, éste permite al legislador ordinario establecerlo con carácter obligatorio, lo que causa un evidente progreso.

Pero es hasta el año de 1934 que se encomienda a la Oficina de Previsión Social del Departamento de Trabajo la elaboración de dicha ley del Seguro Social. Para este proyecto, el Seguro Social obligatorio constituiría un servicio federal descentralizado a cargo de un organismo que debería llevar por nombre "Instituto de Previsión Social". Las características de éste serían: a) autonomía completa; b) integrado por representantes del Gobierno Federal, de los empresarios y de los trabajadores; c) no podrá perseguir fines de lucro, d) sus recursos deberían provenir de las aportaciones que la ley estableciera a cargo del Estado, de los patrones y de -- los asegurados. Esta contribución sería fiscal, adelantando el concepto de la Ley del Seguro vigente.

Las prestaciones que otorgaría el Instituto serían de -- dos categorías. Una en dinero, bajo la forma de subsidios -- temporales o de pensiones, y sólo por excepción se pagarían indemnizaciones globales. La otra consistiría en asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y en aparatos y accesorios terapéuticos, hospitalización y reeducación. Los autores del proyecto estaban conscientes de la dificultad de proteger a

los trabajadores en contra del desempleo por medio de un seguro. Sin embargo, proponían el establecimiento de ciertas medidas indirectas (agencias de colocaciones, orientación profesional, institutos especiales, subvenciones, fomento de obras públicas, etc.) que facilitarían a los obreros la consecución de un nuevo trabajo.

Con todo este proyecto el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938 envió a la Cámara de Diputados una ley de Seguros Sociales, con carácter obligatorio que aunque no contravenía las disposiciones del plan anterior si creaba un organismo descentralizado que se denominaría "Instituto Nacional de Seguros Sociales", en el cual estarían representados los obreros y los patronos. Estos y el Poder Ejecutivo Federal, aportarían cuotas para el sostenimiento del Instituto que tendrían carácter fiscal. El Instituto estaba facultado para autorizar a las sociedades mutualistas y organismos sindicales para que actuaran como sucursales suyas, asegurando a sus miembros.

Pero el proyecto se formó sin base actuarial. En la exposición de motivos se mencionó que los datos estadísticos en que debería descansar el funcionamiento del Seguro Social, sólo pueden, por su naturaleza obtenerse en la práctica.

Finalmente en lo que nos compete, en 1942 el Presidente Manuel Avila Camacho, firmó la iniciativa de ley que se envió al H. Congreso de la Unión, quienes la aprobaron los días 23 y 29 del mismo mes. La promulgación tuvo lugar el 19 de Enero de 1943, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, como una muestra más de la preocupación y de los cambios en la vida del Estado y sus instituciones, por la sociedad.

Posteriormente esta ley fué abrogada por la ley del Seguro Social que entró en vigor en toda la República el 10.

de Abril de 1973, según lo marca el artículo segundo transitorio de esta última.

CAPITULO II

EL DESEMPLEO Y SUS CONSECUENCIAS.

1.- Causas que originan el desempleo.

2.- Consecuencias económicas y sociales del desempleo.

3.- Propuestas para combatir el desempleo.

1.- Causas que originan el desempleo.

Reflexionar acerca de las causas que originan el desempleo en el mundo de hoy y las políticas que podrían seguirse para superarlo, es un reto estimulante. Esta es una tarea -- formidable e incitante, a causa de la magnitud de los muchos problemas del empleo con que casi todos los países del -- mundo se enfrentan actualmente. La índole de estos problemas varía, huelga decirlo, según el nivel de desarrollo y el sistema social de los diversos grupos de países. En los países industrializados de economía de mercado el desempleo ha alcanzado niveles que no se conocían desde hace cincuenta años. Las economías industrializadas de planificación controlada -- deben resolver el importante problema de cómo hacer un uso -- más amplio y eficiente de sus recursos humanos. Si bien es -- difícil llegar a generalizaciones fehacientes sobre la situación que prevalece en el grupo muy variado de países del tercer mundo y más difícil aún estimar el número de personas -- que afecta, en muchos de ellos el desempleo y el subempleo -- han aumentado fuertemente en éstos últimos años. Centenares de millones de personas viven aún en una pobreza despreciable porque las oportunidades de obtener un empleo productivo y remunerado son muy insuficientes.

La situación del mundo en estos momentos tiene graves -- consecuencias para los pueblos y las economías tanto de los países desarrollados como de los países en vías de desarrollo.

El crecimiento del ingreso mundial se ha detenido, y en muchos países el ingreso medio ha disminuido. El desempleo y el subempleo han aumentado notablemente y el progreso social logrado en el curso de largos años corre peligro de desaparecer, por eso habrá que reaccionar más energicamente ante los actuales problemas mundiales si se quiere alcanzar las metas

en materia de empleo y de satisfacción de las necesidades --
esenciales.

El grupo de los países en desarrollo dentro de los cuales se encuentra México han sido los más perjudicados por --
los males que afligen a la economía mundial. Han tomado en --
préstamo inmensas sumas de dinero en el decenio de 1970, --
cuando las malas perspectivas en los países industrializados
de economía de mercado provocaron la disminución de las in--
versiones y de la demanda de capital, cuando los países ex--
portadores de petróleo tenían superávit magnífico. A menudo
los tipos de interés reales entonces negativos, y contraer --
continuamente nuevos préstamos parecía un buen negocio. Ah--
ora que se sabe lo que ocurrió posteriormente, es evidente --
que el hecho de haber preferido aplazar los ajustes internos
y recurrir a los préstamos ha generado los enormes problemas
de hoy, cuando las políticas que siguen los países industria--
lizados de economía de mercado mantienen altos los tipos de
interés, las posibilidades de exportación de los países en --
desarrollo son reducidas y el servicio de su deuda externa --
absorbe por sí sólo, en promedio, cerca del 21% de los ingre--
sos de exportación de aquellos países no exportadores de pe--
tróleo. La creciente tendencia al proteccionismo en los paí--
ses industrializados de economía de mercado constituye otro
factor negativo, perjudicial sobre todo para los países en --
vía de desarrollo de América Latina. Así pues, de una manera
c de otra, todos los países en desarrollo han resultado gra--
vemente afectados por la forma en que reaccionaron los paí--
ses industrializados de economía de mercado.

Las consecuencias son que actualmente los países en desa--
rrollo deben hacer grandes desembolsos por concepto del ser--
vicio de una deuda, tienen una capacidad para importar enor--
memente reducida, lo que a su vez reduce su producción manu--
facturera, con sus campañas de promoción de sus exportacio--

nes no mejeran su capacidad para importar, sino sólo su capacidad para reembolsar los préstamos que contrajeron, hacen un uso muy insuficiente tanto de su capital como de su mano de obra, y están afligidos por un desempleo que ha aumentado de manera fenomenal y por un empobrecimiento más agudo aún de la mayoría de su población.

En Chile por ejemplo, de 1981 a 1982 el desempleo urbano dió un salto, pasando del 9 al 20 por ciento. en 1983, las cifras equivalentes para México y Uruguay eran del 12,5 y el 16%, cuando en 1982 habían sido del 7 al 12% respectivamente. (24)

Algunos economistas, entre los que se encuentra Watson, clasifican las causas del desempleo en dos tipos: inmediatas y mediatas. Las primeras residen en el desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Las segundas tienden a explicar ese desequilibrio y son susceptibles de variación tanto en el tiempo como en el espacio, pues el desempleo, no puede provenir de la misma causa en todos los países, ni es posible hallar una explicación uniforme a todas las situaciones.

En lo que se refiere al fenómeno de desempleo en México, se señalan algunos factores que lo propician. Entre estos resalta la sobrepoblación. Debido a una alta tasa de los nacimientos y, sobre todo, a la disminución de la mortalidad gracias a las medidas profilácticas y curativas intensificadas de tiempo atrás por las autoridades sanitarias, la población de México crece a razón de 3.83 %, de acuerdo a los totales arrojados por el censo de 1970.

24. Oficina Internacional del Trabajo. Desempleo y Pobreza en un mundo en crisis. p. 30.

Según informes de la Dirección General de Estadística, - posteriores al último censo, el aumento natural (diferencia entre nacimientos y defunciones) de la población del 28 de enero de 1970 (fecha del censo) al 31 de Enero de 1971 fué - de 1'681,324 habitantes. Si sumamos esta cifra a la de - - - 48'377,363 que arrojó dicho censo, obtendremos un total de - 50'058,687 habitantes, población del país al 31 de enero de 1971. Suponiendo ahora que el aumento natural de la pobla- ción, de esta última fecha al 31 de enero de 1972, haya sido por lo menos el mismo, tendremos como cifra de la población de México al 31 de enero de 1972, la de 51'740,011 habitan- tes.

La sobrepoblación es un hecho tangible en las grandes -- concentraciones urbanas, como es el caso del Distrito Fede- ral y la capital de algunos Estados de la República, sitios que por la creciente centralización administrativa y económi- ca poseen el mayor porcentaje de la población total de nues- tro país.

La primera grave repercusión del aumento de población es la agudización del desempleo. Según el censo de 1970 el núme- ro de desempleados ascendía a 485,982. Pero de entonces acá esa cifra debe haber aumentado, dado el desorbitado creci- miento continuo de la población y la debilidad de las medi- das gubernamentales para solucionar el problema del desem- pleo.

"El creciente desempleo... alcanza ya características de agudo problema", declaró en octubre de 1988 el Secretario de Trabajo y Previsión Social.⁽²⁵⁾

De ahí que se hable, oficial y extraoficialmente de la - necesidad de crear 700 ó 800,000 empleos nuevos cada año. Pe

25. Excelsior. 15 de Octubre de 1988.

re como esto no ha sido posible, el desequilibrio va tomando proporciones de tragedia.

Otro factor que fomenta el desempleo, es la situación del campo mexicano. La agricultura en nuestro país, a partir de la década de los ochentas se encuentra en franco declive, a causa de las malas políticas y escasa sensibilidad se ha convertido en causa de desequilibrio económico y en pugna de intereses políticos, en vez de ser, como cabría esperarse, rubro atractivo y propicio para usufructuarse en forma integral.

Por tal motivo nuestro país padece una insuficiencia -- alimentaria cada vez más grave. Las importaciones se han debido incrementar, en millones de dólares, a fin de cubrir -- los requerimientos de una población en constante aumento. Al respecto mencionaré que los más recientes datos estadísticos informan que la población rural de México, oscila alrededor de los 30 millones de habitantes, y las tasas de natalidad -- en el campo son mayores a las urbanas. El dato anterior es -- particularmente interesante si consideramos que en los países de alto desarrollo tan sólo el tres por ciento de la población se dedica a la agricultura y a la ganadería, porcentaje suficiente para alimentar a naciones más extensas que -- la nuestra e incluso se darían el lujo de exportar.

En Alemania Federal, a fin de ejemplificar lo señalado anteriormente, un agricultor produce en su finca alimentos -- suficientes para que 67 personas puedan alimentarse de ellos durante un año. Su producción cubre desde cereales hasta carne, azúcar, leche, quesos, frutas, verduras y huevos. De -- 1950 a 1987 el campesino alemán incrementó sus ventas en --- casi siete veces, lo cual resulta posible gracias a una legislación adecuada, el uso de los nuevos métodos de produc--

ción, y al empleo eficiente de capital y maquinaria. (26)

Es a partir de 1965 cuando se inicia por los campesinos el abandono de sus tierras y principia la creciente concentración urbana, la que se ha convertido en uno de los principales problemas sociopolíticos que enfrenta la nación. Miles de personas han abandonado sus localidades, en las que carecen en muchas ocasiones de los mínimos indispensables para superar sus dramáticas condiciones de vida, en busca de los satisfactores elementales; sin embargo, por carecer de instrucción o alguna capacitación han llegado a constituir los cinturones de miseria de las ciudades, agudizando aún más el problema del desempleo ya existente en las grandes urbes. -- Por ello si se desea contrarrestar la masiva emigración campesina, es necesario instrumentar una serie de políticas que incentiven a los agricultores, introducir nuevas y más productivas técnicas agrarias, así como capacitar técnicamente a ese grupo para alcanzar la satisfacción plena y evitar por consiguiente el fenómeno del desempleo.

26. GONZALEZ ROMERO, Francisco. ¡Teniendo tanto, y el campo tan Pobre! EN: DECISION AÑO X No. 122 Febrero de 1989 p.32

2.- Consecuencias Económicas del Desempleo.

El fenómeno del desempleo en México trae como consecuencia inmediata la "migración" constante y en gran escala de las zonas rurales a las urbanas, principalmente a las ciudades en las que se nota cierto auge económico, como algunas zonas fronterizas con los Estados Unidos de América y ciudades importantes de la República Mexicana, tal es el caso del Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y otras.

No es el fenómeno de la migración en sí lo que debe preocupar a quienes toman decisiones, dado que la migración acompaña normalmente al desarrollo. Lo que sí debe interesar al gobierno, son las consecuencias que la migración tiene para el mercado del empleo urbano cuando éste es incapaz de absorber a los nuevos trabajadores que ingresan en él, los que generalmente están poco instruidos y con escasa formación profesional y por consiguiente con pocas posibilidades de progreso. Además la industria no suele proporcionar nuevos puestos de trabajo en una cantidad necesaria, y sucede con frecuencia que, paradójicamente, el aumento en las zonas urbanas agrava el problema general, al traer todavía más personas a las ciudades.

La incapacidad de asimilar a estos nuevos pobladores urbanos, crea en las zonas periféricas de las ciudades, conglomerados humanos con viviendas precarias que no poseen los mínimos necesarios de higiene y servicios públicos, generando permanentemente focos de delincuencia, dan lugar a una infancia y adolescencia con déficit alimentarios y educacionales muy graves.

Por otra parte, sin perjuicio de reconocer que en las ciudades cierto porcentaje de la población, encuentra deseables comodidades de vivienda, importantes centros educativos y variadas posibilidades de esparcimiento, los problemas ge-

nerales de sus habitantes, son lo suficientemente graves como para merecer la atención de urbanistas, sociólogos y psicólogos. El ritmo de la vida es excitante y no permite pausas; las enfermedades nerviosas los problemas digestivos y los trastornos cardiovasculares son manifestaciones cada vez más comunes.

Las relaciones sociales, en extremo impersonales, generan frecuentes actitudes de indiferencia hacia los problemas de la comunidad. La delincuencia juvenil y el consumo de drogas encuentran campo fértil para desarrollarse, en tanto la vida familiar aparece considerablemente lesionada.

En otro orden de ideas, frente a un espacio mínimo indispensable para cada persona calculado en los 16m², hay ciudades en las que cada habitante dispone de 3m². Otro tanto ocurre con los espacios verdes, que serían imprescindibles para oxigenar la vida de los ciudadanos, y que son eliminados por la construcción de grandes unidades habitacionales.

Como se puede observar en las zonas urbanas, las consecuencias de la migración depende de la manera en que esté -- organizado el mercado del empleo. Es importante, por ejemplo, la forma en que la migración esta relacionada con las - diferencias existentes en materia de acceso al empleo, con la estratificación del mercado, por puestos de trabajo, sexo y con su división según la educación requerida. La existencia de mercados de empleo mal estructurados se imputa a veces a la migración, pero en general la discriminación y desigualdad en materia de salarios no es algo que la migración - origine, aunque es cierto que puede agravar las desigualdades urbanas existentes.

El problema de las grandes ciudades radica más bien en su crecimiento descontrolado y en algo directamente relacionado con él, por ejemplo podemos mencionar las dificultades

de la población de las zonas rurales cuya parte de los frutos del desarrollo se desvía hacia las ciudades. Originando con esto que las tierras pierdan a sus trabajadores calificados, contribuyendo con esto al abandono de las mismas, para refugiarse en las zonas urbanas del país.

Otras consecuencias del desempleo es la "emigración" -- principalmente a los Estados Unidos de América. Algunas veces el éxodo es definitivo, como es el caso de la "fuga de cerebros" quienes al no encontrar apoyo suficiente para la realización de sus proyectos, o un empleo adecuado a su preparación abandonan para siempre su país.

Sin embargo, una forma más común de emigración es la de carácter temporal, realizada principalmente por los trabajadores agrícolas, comunmente llamados "braceros", quienes por la falta de apoyo y la anacrónica legislación vigente, se ven obligados a abandonar el país. Cabe mencionar que después de la Ciudad de México, Los Angeles y Chicago son las urbes más pobladas por nuestros connacionales, que parten en busca de mejores oportunidades que las encontradas en su propia patria.

Ahora bien si se considera que la mayoría de los mexicanos que ingresan a los Estados Unidos lo hacen de manera ilegal, arriesgando con esto peligrosamente su vida, ante la restricción de las autoridades americanas para permitir el ingreso legal, aquellos que lo consiguen y llegan a obtener un empleo, son sometidos a inferiores e injustas condiciones laborales que deben soportar, pues su carácter de indocumentados no les permite enfrentarse a los abusos de los empleadores norteamericanos.

Por otro lado y respecto a las posibilidades de inmigración legal al vecino país del norte, el panorama no puede ser peor. Debido a la crisis del empleo imperante en esa na-

ción el gobierno norteamericano ha incrementado las medidas restrictivas para la entrada de trabajadores mexicanos a su país.

3.- Propuestas para combatir el Desempleo.

No cabe duda que el desempleo se ha convertido en una de las mayores preocupaciones de nuestra época, no es necesario describir la intolerable situación en que se hallan millones de hombres y mujeres de todo el mundo con la falta de oportunidades para ganarse la vida y para hacerse acreedores al reconocimiento que procura un trabajo útil y productivo.

Mientras la sociedad industrial veía triplicarse su cifra de desempleo en diez años, en los países en desarrollo - existe hoy un número quince veces mayor (500 millones) de -- personas sin trabajo remunerado o en flagrante desempleo. Se espera que para el año 2000 habrá otros 750 millones de personas en busca de empleo; Cerca de las décimas partes habitarán los países en desarrollo.

Por ello nadie puede permitirse permanecer indiferente - ante esa amenazadora situación. Hoy más que nunca, los em--pleos y los ingresos de los trabajadores de cualquier país - dependen en gran medida de la prosperidad de otros países, y si cualquiera de éstos intenta resolver sus problemas de em--pleo sin tener en cuenta las repercusiones internacionales - de sus políticas, va en contra de sus propios objetivos.

La C.I.T., desde su fundación en 1919, se ha preocupado por encontrar las medidas para combatir el desempleo. En la declaración de Filadelfia en 1944, adoptó el llamamiento en pro del pleno empleo y de una elevación del nivel de vida, - los exámenes llevados a cabo a fines de 1959 sobre la situación del empleo en el mundo y los objetivos en el marco de - desarrollo económico ampliaron aún más el interés en la orga--nización.

Fruto de esa labor fué el Convenio sobre política del --

empleo, adoptado en 1964, en la cual se señala como uno de los objetivos que las personas obtengan empleo productivo y libremente escogido.

Durante los años sesentas se extendió entre los planificadores y los encargados de adoptar decisiones el temor de que las estrategias de desarrollo que se aplicarían desde el punto de vista del crecimiento económico, estuvieran marginando a una gran parte de la población del mundo en crecimiento, dejándola con problemas socioeconómicos cada vez mayores.

La respuesta a esta interrogante fué la creación por parte de la O.I.T. en 1969, del Programa Mundial del Empleo (PME) el cual persigue la integración en las políticas de desarrollo, tanto nacionales como internacionales para suministrar empleo productivo a un número elevado de personas, y prestar asistencia a los Estados miembros para lograr ese fin y combatir así la pobreza de quienes integran la fuerza de trabajo y de sus familias, tanto a través de su propio esfuerzo como de políticas oficiales más eficaces.

Las recomendaciones del P.M.E. van dirigidas, en primer lugar, a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y trabajadores, y en segundo lugar, a aquellas personas que ejercen influencia en las decisiones políticas de un país.

El programa se dirige a los gobiernos a varios niveles. En el más alto de ellos procura obtener su compromiso político de lograr el pleno empleo y satisfacer las necesidades esenciales; en otros niveles actúa por ejemplo, mediante cursos de formación de técnicos, facilita determinados consejos a los departamentos gubernamentales para la solución de problemas concretos, ayuda a crear instituciones y la de dar servicios de consultoría para incorporar a los planes de producción los objetivos de empleo. Estas acciones pueden satis

facerse mediante la cooperación técnica, la cual puede adoptar la forma de misiones breves o de proyectos a largo plazo, integrados por expertos y consultores especializados.

Es así como el P.M.E. ha ejercido una considerable influencia en los programas nacionales de investigación y formación, especialmente entre los países en desarrollo.

Basándome en las normas internacionales del trabajo, y con la asistencia de la Organización Internacional del Trabajo, propondremos algunas medidas para combatir el desempleo en México.

El desarrollo en nuestro país debe recibir en principio una nueva orientación a fin de que pueda satisfacer las necesidades básicas de la población, por lo tanto es urgente la creación de empleos productivos, la participación de las clases bajas y la redistribución de los frutos del crecimiento económico.

La participación reviste particular importancia en las zonas rurales, en las cuales hay que alentar a los pobres a constituir organizaciones mediante las cuales puedan tomar conciencia de sus derechos para adoptar sus propias iniciativas que los conlleven a encontrar mejores medios de vida.

Los elementos que influyen considerablemente en el desempleo en México son el crecimiento urbano, dado como consecuencia de la migración de los trabajadores del campo a la ciudad. Al parecer se advierte que las políticas de desarrollo, especialmente aquellas con las que se procura dar solución a problemas de las zonas rurales, son más eficaces para alentar la migración que los intentos por controlarla directamente.

Entre las propuestas para combatir este problema de la -

migración, sería modificar en forma seria el régimen de tenencia de la tierra, brindar un apoyo tecnológico más eficiente y dar participación a la comunidad en la planificación de las obras públicas, para transformar así la inercia del campo, en fuerza creadora de empleos.

La Reforma Agraria, debe considerarse por lo tanto, como un requisito previo que estimule la producción y logre un desarrollo rural más igualitario. Para escoger la reforma agraria más adecuada hay que tomar en cuenta las perspectivas de la industrialización y una serie de factores económicos, políticos y sociales. Estos deben estar encaminados a aumentar la producción de alimentos, sobre todo la de los pequeños ejidatarios, y a mejorar su almacenamiento; transporte y distribución.

Es importantísimo que los productos agrícolas tengan un precio correcto. El gobierno debe evitar desalentar a los productores fijándoles precios demasiados bajos, así como otorgarles subsidios suficientes que alcancen para hacer producir la tierra.

La necesidad de crear más nexos entre el sector industrial y agrícola es evidente, la manera más práctica es creando una asociación de pequeños empresarios y campesinos para poner en acción actividades conjuntas en su apoyo.

En resumen si deseamos que México vea reducido el problema del desempleo en el sector agrícola es necesario además de implementar esta serie de medidas prácticas aplicar fielmente los principios jurídicos establecidos.

Para contrarrestar el desempleo en las grandes ciudades, debemos combatir cada vez más con políticas apropiadas, debiéndose conceder particular atención a los efectos de distribución geográfica. Desde este punto de vista, la migra-

ción campesina podría ser una fuerza impulsora del desarrollo, debiéndose adoptar las modalidades de ésta a esa distribución, siempre que se puedan eliminar las tendencias a la concentración de la riqueza, y así lograr distribuir de una mejor manera los ingresos a todas las zonas del país.

En todo combate contra la pobreza y el desempleo es fundamental tomar en consideración las funciones de vital importancia que cumplen las mujeres, especialmente las mujeres pobres de las zonas rurales, tanto en el hogar como en la actividad económica en general. Es importante comprender de que manera las políticas de desarrollo pueden afectar a ellas y cerciorarse de que cualquier medida que se tome mejorará en forma duradera su situación social y condiciones de trabajo y de vida.

Las mujeres deben tener más influencia en la toma de decisiones, sobre todo en lo concerniente a la repartición del trabajo, los recursos, los ingresos y los gastos. Esta participación debe estimularse tanto por conducto de organizaciones exclusivamente femeninas como mediante la promoción de la afiliación de las mujeres a organizaciones de las que también forman parte los hombres.

Asimismo, los problemas de otros grupos vulnerables, como los de trabajadoras de edad madura, de los niños y adolescentes que trabajan, merecen que se les preste más atención y se trate de comprenderlos mejor, y ello no sólo por su propia importancia, sino también a efecto de la planificación general y de la elección de medidas para combatir la pobreza.

Otra propuesta para combatir el desempleo, es la creación de un "Seguro de Desempleo", esta medida constituye la parte medular del presente trabajo, por lo que para introducirnos en él, mencionaremos los principios que rigen la apli

cación de este seguro según el criterio de diversos autores consultados.

David Sills en la Enciclopedia de Ciencias Sociales, -- analiza las finalidades y medios de aplicación del Seguro de desempleo, primero de manera general, para después pasar a explicar su funcionamiento en los países en que se adopta este seguro.

La mencionada obra define primeramente al Seguro de Desempleo como "el otorgamiento de subsidios a los obreros sin trabajo con fondos provenientes de contribuciones efectuadas a una caja". (27)

El seguro registra dos sistemas: el seguro voluntario y el seguro obligatorio, esto es variable dependiendo el país que lo abraza. En ambos sistemas el solicitante se encuentra sin empleo por causa no imputable a él.

El subsidio que se otorgue puede ser a tasa fija o mediante un porcentaje tomando como base las ganancias anteriores del trabajador a la pérdida del empleo.

La prestación puede variar según el estado civil, la edad, el sexo o el número de personas que dependen del trabajador.

La mayoría de las legislaciones establecen un límite máximo de duración en el pago de este subsidio.

Otro autor como Guillermo Watson, definen el seguro de desempleo como "el conjunto de medios de que dispone el trabajador para protegerse contra determinadas contingencias". (28)

27. SILLS, L. David. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales V. 3 p. 625

28. WATSON, Guillermo. Causas de la desocupación. p.70.

Como podemos observar de esta definición se desprenden las siguientes conclusiones:

Se entienda por "conjunto de medios", los ingresos que obtendrá el trabajador a la pérdida de su empleo y con el -- término de "contingencias", se designa a las circunstancias en las que una persona puede perder o ver reducidos los ingresos que venía percibiendo, en tal caso, este seguro tiene como función asegurar el bienestar del trabajador y de su familia, manteniendo un ingreso continuo, que le permita cuando menos satisfacer sus necesidades básicas.

El autor concluye diciendo que al Estado le correspondrá encontrar los medios más idóneos para la realización de - ese fin.

Después de haber analizado los conceptos anteriores podemos enumerar los principios que rigen dicha prestación:

- 1) Para ser sujeto del Seguro de Desempleo se requiere - que la persona que pierda su trabajo, posea la capacidad para realizarlo;
- 2) El trabajador desempleado, se encuentre en esa condi ción por causas no imputables a él;
- 3) Los fondos del Seguro, se formarán con participación mixta (gobierno, trabajadores y patrones).
- 4) El Seguro podrá ser obligatorio o voluntario.
- 5) El sujeto se sujetará a una duración de tiempo deter minado, de acuerdo con el organismo que lo fija.
- 6) El Seguro será un organismo sin afán de lucro.

Estos rasgos distintivos, del Seguro de Desempleo y ---
otros más que se analizarán posteriormente, integrarán el --
fundamento para la creación de esa prestación.

En los capítulos subsecuentes se analizarán las bases -
en que se sustenta el Seguro, su mecanismo de acción, así co
mo las perspectivas que cubriría de ser aplicado en nuestro
país.

CAPITULO III

INTEGRACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO

- 1.- Integración del Seguro de Desempleo en la legislación vi
Gente.
- 2.- Clasificación de los Sistemas de Seguro de Desempleo.
 - a) Origen de los Sistemas
 - b) Sistema de Seguro Obligatorio de Desempleo.
 - c) Sistema de Seguro Voluntario de Desempleo.
- 3.- Condiciones financieras del Seguro.
 - a) Fuentes de Ingresos
 - b) Tipos de Contribuciones
 - c) Fondo de las contribuciones.
- 4.- Condiciones administrativas del Seguro.
 - a) Organismo administrador.

1.- Integración del Seguro de Desempleo en la legislación vigente.

En la actualidad y según hemos hecho referencia a ello - el artículo 123 inciso A fracción XXIX de nuestra Constitución Política, contempla y regula lo relativo a la Ley del Seguro Social y su contenido.

Dicho precepto textualmente señala lo siguiente:

Artículo 123.- El congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán:

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

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

En mi opinión y por lo que respecta a la integración del Seguro de Desempleo en nuestra Carta Magna, lo encontramos - en esta fracción no en forma expresa, pero si aceptada donde nos dice "...y cualquier otro encaminado a la protección y - bienestar...".

Lo considero así porque después de analizar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, lo que pretende - la Seguridad Social a través de sus objetivos, y de todo lo expresado en el trabajo es brindar el mínimo de bienestar, - seguridad y protección. Por ello no dudo que el Seguro de Desempleo lo brinde.

Ahora bien es probable que haya lugar a pensar que se --

trate de una interpretación muy personal o muy a la conveniencia del trabajo; pero no es así, es simplemente aceptar que el texto transcrito apareja la posibilidad del Seguro de Desempleo, como una forma de alcanzar los objetivos de la Seguridad Social.

Después de haber integrado el Seguro de Desempleo dentro del artículo 123 constitucional en su fracción XXIX, pasaremos a ubicar dicha prestación en la Ley del Seguro Social y estudiar así su regulación dentro de la misma.

Como sabemos, la Ley del Seguro Social abarca primordialmente dentro del régimen obligatorio los seguros contra riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, a más de otro grupo que es el de guarderías para hijos de aseguradas. Dicha legislación tiene implantado un sistema bien definido en el que los riesgos que protege, se encuentran adecuadamente clasificados, regulados y conceptuados. Por ello no es sencillo incluir en el régimen obligatorio un seguro nuevo que proteja la contingencia del desempleo.

Además al no existir en México una experiencia previa se debe intentar su ubicación dentro de la ley como un seguro adicional ó facultativo y dependiendo de los resultados de su aplicación, dicha prestación se incluiría posteriormente en los seguros del régimen obligatorio.

El Seguro adicional de Desempleo estará comprendido en la Ley del Seguro Social en el Título Tercero denominado DEL REGIMEN VOLUNTARIO DEL SEGURO SOCIAL, con un capítulo único que regula también a los Seguros Facultativos.

El artículo 226 del ordenamiento citado afirma:

Artículo 226.- El instituto podrá contra

ter seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos -ley 7 en los contratos- colectivos de trabajo que fueren superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del Seguro Social.

Para comprender un poco más lo que es el Seguro Adicional, diremos que éste se presenta como una prestación extra a cargo del patrón, que ha tomado esa obligación de tipo laboral al quedar estipulada en los contratos colectivos o individuales de trabajo.

Tomando en cuenta que se trata, de un verdadero contrato de seguro en el que se transfieren al Instituto las obligaciones de origen laboral, los trabajadores son parte involucrada y por ello se requiere el consentimiento de éstos para que pueda beneficiarles el Seguro Adicional contratado, esa aprobación generalmente se otorga, como en los contratos colectivos, por conducto de los representantes sindicales.

Es así que propongo que el Seguro de Desempleo sea pactado en los contratos como Seguro Adicional, que adquiera carácter opcional para el trabajador, y obligatorio para el patrón cuando aquel haga uso de su opción.

En lo que respecta a las condiciones que regirán las --- prestaciones pactadas, el artículo 227 señala:

Artículo 227.- Las condiciones superiores de las prestaciones pactadas sobre las cuales pueden versar los convenios son: aumento de las -- cuantías; disminución de la edad mínima para su -- disfrute; modificaciones del salario promedio base del cálculo y, en general, todas aquellas que se -- traduzcan en coberturas y prestaciones superiores a las legales o en mejores condiciones de disfrute de las mismas.

Las prestaciones económicas a que se refiere el presente artículo corresponderán a los ramos de los seguros de Riesgos de trabajo y de inva

lidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Dicho precepto sería modificado en su último párrafo quedando de la siguiente manera:

Artículo 227.- Las condiciones superiores... Las prestaciones económicas a que se refiere el presente artículo corresponderán a los ramos de los Seguros de Riesgos de Trabajo y de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada, muerte y Seguro de Desempleo.

2.- Clasificación de los sistemas del Seguro de Desempleo.

a) Origen de los Sistemas.-

Los primeros sistemas de protección contra el desempleo aparecieron a fines del siglo pasado con la institución de cajas por las comunidades locales y la adopción de medidas no establecidas por la ley, sino tomadas sobre todo por la iniciativa de los sindicatos y, en menor medida de los empleadores, y administrados por ellos.

En el período que llega hasta 1920, el Estado inició una acción en seis países al subvencionar las cajas voluntarias de seguro contra el desempleo, de ese modo quedaron establecidas en Francia (1905), Noruega (1906) y Dinamarca (1907). En el Reino Unido y en Italia se establecieron posteriormente en 1911 y 1919, respectivamente, seguros obligatorios contra el desempleo que, aunque de limitada cobertura al principio, se fueron extendiendo rápidamente, al mismo tiempo que mejoraban las disposiciones relativas a la cuantía de la prestación. Ante el extenso desempleo que siguió a la Primera Guerra Mundial, otros once países instituyeron sistemas contra el desempleo durante los años veinte, prevaleciendo en la mayoría de estos nuevos sistemas, la tendencia al seguro obligatorio.

La crisis de los años treinta dió un nuevo motivo a los países para instituir un sistema organizado de seguridad social para los desempleados, que sustituyera las diversas formas de asistencia social, de carácter general, que los protegían. El mismo impulso llevó a mejorar los sistemas ya existentes y reapareció nuevamente después de la Segunda Guerra Mundial, ante el peligro de un grave desempleo. Aún así la protección contra el desempleo por conducto de la seguridad social fué extendiéndose más lentamente que la protección -- contra otros riesgos, e incluso en la actualidad no llegan a cuarenta los países, muchos de ellos de Europa Occidental -- que han instituido seguros contra el desempleo o programas -- análogos. (29)

Lo más significativo ha sido el mejoramiento gradual de tales sistemas, que han aumentado tanto en cobertura, como -- la cuantía y duración de las prestaciones. por ejemplo el -- primer sistema obligatorio, el de Inglaterra sólo protegía -- al principio a unos dos millones de trabajadores manuales de siete oficios especializados que estaban sujetos a una marcada inestabilidad, después de la profunda reforma del sistema nacional llevada a cabo en 1948, el número de asegurados ha llegado a casi veinte millones, es decir más del 80% de todos los obreros y empleados. En algunos países se observaron tendencias a aumentar los límites de duración como en los -- E.U. con un sistema de prestación de larga duración.

El período de máxima actividad nacional en materia de -- protección contra el desempleo, tuvo lugar al término de la Segunda Guerra y su importancia internacional fué puesta de relieve por la acción de la OIT, traducida en dos convenios internacionales del trabajo, el número 44 y 102, referentes a las prestaciones de desempleo, y que se encuentran toda-

29. SILLS L, David. Enciclopedia Internacional de las -- Ciencias Sociales VIII p. 625.

ría en vigor.

El Sistema de Seguro Obligatorio de Desempleo.

El Seguro Obligatorio tiene como principal característica la concerniente a que nace gracias a la ley, exigiendo ésta que se asegure a ciertas categorías de personas empleadas quienes abonarán una cotización en forma regular por --- cuenta propia, estos cuenta-habientes con esta cuota tendrán derecho a las prestaciones de desempleo en razón de la obligatoriedad del seguro.

La creación del Seguro de Desempleo Obligatorio ayudaría por lo tanto a proteger a los trabajadores cuya estabilidad en el empleo es mínima, este seguro lo podemos clasificar en dos grupos dependiendo de los países que gozan de esta prestación.

1.- Los países cuyos sistemas de seguros tienden a -- proteger a todos los trabajadores o por lo menos a la mayoría. Este sistema puede funcionar independientemente, como en los Estados Unidos, o bien coordinados o integrados en -- sistemas de seguros sociales mucho más amplios, como en númerosos países europeos.

2.- Los países en donde la protección se circunscribe a los trabajadores dependiendo la rama industrial o comer---cial a que se dediquen, por ejemplo los obreros de la construcción en Austria, los marinos en Noruega, etc. Como podemos observar en este sistema existen variantes respecto a -- las personas beneficiadas con esa prestación por ello su -- aplicación dependerá de las circunstancias particulares de -- cada país.

Con el propósito de ejemplificar más de cerca el funcionamiento del régimen obligatorio tomaremos como caso con-

creto la aplicación del Seguro en los Estados Unidos.

Como consecuencia de la gran depresión económica sufrida por este país, iniciada en 1929 y agudizada años después con el aumento progresivo de la masa de trabajadores desocupados, se encaró en este país la implantación del Seguro de Desempleo con carácter nacional. La iniciativa se debe al presidente Franklin D. Roosevelt, quien, hacia el año 1934 convocó un comité especial de seguridad económica, el cual, después de un asesoramiento técnico, recomendó la iniciación de un programa de seguridad social en el que se incluía un seguro social de Desempleo, este seguro es de sistema federal, - pero el programa es operado por los estados. La ley federal establece un mínimo standard que cada estado en particular - deba respetar. Razones de orden constitucional, principalmente, fueron las determinantes de ese sistema, teniendo presente las facultades del gobierno de la Unión y de los estados, fundadas en el sistema federal. ⁽³⁰⁾

El seguro es obligatorio, debiendo todo empleador contribuir con un 3% sobre todo sueldo o salario que abone. En 46 estados la contribución es exclusivamente a cargo del empleador y en los dos restantes aportan, además los empleados y obreros beneficiados.

Se encuentra comprendido en el beneficio de la ley, todo empleado u obrero que trabaja o trabajó por sueldo o salario en empresas privadas comerciales o industriales, siempre que se tenga cierta antigüedad en empleo u empleos cubiertos por la protección legal. Se excluyen las tareas desprovistas de permanencia y regularidad, las que son prestadas sin fines de lucro para el empleador, como el servicio social, y aque-

30. SINGER, P.S. El Seguro Social de Desempleo en los Estados Unidos de América. en Gaceta del Trabajo. Buenos Aires, 1954, T.30 p. 11

llas prestadas por instituciones exclusivamente fraternales, religiosas o caritativas.

El beneficio recibido por el obrero no es, en ningún caso, equivalente al sueldo o salario que percibiría en el supuesto de trabajar. Se tiende con ello a evitar la mala fe del desempleado, quien podría gozar de las prestaciones sin procurarse empleo.

En cuanto al límite temporal del beneficio, varía de 3 a 26 semanas. (31)

La compensación por desocupación se concede cuando la cesantía o suspensión tienen su origen en causas ajenas a la voluntad del desocupado o a su mala conducta en el trabajo. No se benefician, en consecuencia, los despedidos por justa causal o quienes renuncien voluntariamente a su empleo. Tampoco son acreedores al beneficio quienes hayan causado en su empleo como consecuencia de un conflicto colectivo del trabajo en la empresa, fábrica o establecimiento en el que fueron empleados, salvo si el empleado u obrero no participó en el conflicto ni fué colaborador de él o se halla directamente involucrado.

El empleado u obrero cesante o suspendido debe acudir a la agencia estatal de Empleos para inscribirse y reclamar el otorgamiento de la compensación. Si dentro de un período de espera, comunmente de una semana, el desocupado no ha conseguido trabajo satisfactorio, comienza a percibir la compensación por el término de ley, o hasta que haya obtenido trabajo, si fuese antes.

31. SINGEE, P.S. Los subsidios complementarios de desempleo en Estados Unidos. en Revista Internacional del Trabajo 1955 vol. 54 num. 5, p. 541.

El obrero debe además, encontrarse física y mentalmente capacitado y hallarse en disposición para trabajar si le es ofrecido algún empleo satisfactorio. No obstante, puede rehusar su aceptación, sin perder el derecho a la compensación, en los siguientes casos: A) Si el puesto ofrecido se halla vacante debido directamente a una huelga o por otro conflicto laboral, B) Si el salario, horas u otras condiciones del trabajo ofrecido son substancialmente menos favorables que aquellos que prevalecen por similar trabajo en la localidad; C) Si, como condición de lograr empleo el individuo, es requisito la afiliación a un sindicato dominado por el empleador, renunciar a abstenerse a la afiliación de cualquier sindicato de buena fe.

El régimen de Seguro Obligatorio de Desempleo ha sido adoptado por la mayoría de los países que poseen esta prestación excepción hecha de tres países en el mundo quienes todavía en la actualidad se hallan organizados bajo el régimen voluntario.

c) Sistema de Seguro Voluntario de Desempleo.

La primera fase de este sistema se caracterizó por la no intervención de los poderes públicos ni la de los patronos. Sin embargo, antes hubo acontecimientos interesantes que estructuraron este seguro, como lo fué la creación de las cajas sindicales facultativas, éstos sistemas fueron instituidos por sindicatos en Europa para abonar prestaciones a sus miembros desempleados. (32)

Los sindicatos crearon los subsidios en base a una mutuality, éstos agrupaban a los obreros de un oficio determinado, una vez afiliados éstos deberían contribuir a la caja

32. SCHUSTER, León. Enciclopedia Jurídica Tomo XII p.611.

de desempleo de una manera regular, estas cajas afrontaban - en su totalidad el pago del Seguro de Desempleo.

Al lado de el Seguro creado por los sindicatos, existían algunos sistemas de seguros facultativos de desempleo organizados por las mutualidades, dichas organizaciones se denominaban sociedades de beneficencia y organizaciones de consumidores, tenían por particularidad agremiar trabajadores de diferentes oficios. Dichas organizaciones tenían un alcance limitado, pues los trabajadores subvencionaban el costo total del seguro, como consecuencia, la prestación era de poca - - cuantía y sólo la aprovechaban una pequeña parte de los trabajadores, éstos eran los calificados, como resultado, los trabajadores sin categoría los cuales tenían más riesgo de quedarse sin empleo eran los más desprotegidos.

Posteriormente y antes de la intervención del poder público en el Seguro de Desempleo, nacen las cajas Patronales Facultativas, dichas cajas no tuvieron el éxito relativo que tuvieron las cajas sindicales.

Los motivos principales que tuvieron los patrones para - fundar sus cajas fué entre otros, de disponer de mano de obra estable y que sus trabajadores no perdieran los conocimientos que en tantos años de aprendizaje habían adquirido. Estas cajas a menudo no sólo tuvieron una función social sino que también sirvieron para regular la producción.

La operación de las cajas patronales era la siguiente, - el patrón destinaba cierta suma para éstas, correspondiendo ésta a un determinado porcentaje de la nómina de salarios, - de las utilidades o de otro factor análogo, por su parte las cajas abonaban prestaciones al personal desempleado o parcialmente sin empleo.

La modalidad de estas cajas era que el Seguro de Desem-

pleo no debía correr por cuenta de los trabajadoras sino por cuenta del consumidor como parte del costo de producción. El problema fundamental fué que estas cajas nunca fueron numerosas pues sólo las grandes empresas podían crearlas teniendo diferentes líneas de producción, puesto que sino era así ---fraccionaría el mercado.

La poca eficacia e imperfecciones de las cajas sindicales y de patrones no subvencionadas y el escaso número de --trabajadores beneficiados por ellas, propició su desaparición y motivó al poder público para intervenir en el reforzamiento de la protección al trabajador.

Por último nos referimos a las cajas facultativas subvencionadas por los municipios.

La primera institución de poder público que actuó creando cajas subvencionadas tuvo lugar en Berna, Suiza en 1893, aquí todo trabajador sindicalizado o no, podía asegurarse si era su deseo contra el desempleo.

Este ejemplo fué imitado por otros cantones Suizos traspasando posteriormente las fronteras hasta llegar a Alemania, en donde se crearon dos cajas comunales de seguro facultativo, la primera en 1896 en Colonia y la otra en 1905 en Leipzig, paulatinamente la intervención estatal se acrecentó cada vez más en los países que aplicaron dicha prestación. (33)

Campo de Aplicación del Seguro Facultativo.

Las consideraciones para el campo de aplicación del Seguro facultativo son diferentes a las del obligatorio, en el -

33. GUNTER SCHILLER, Evolución de los Seguros Sociales en la República Democrática Alemana desde 1949. en Revista - Internacional del Trabajo, noviembre de 1955. p. 502.

primer caso, el problema fundamental consiste en determinar que personas podrían acogerse al seguro.

En lo que se refiere a la administración a menudo incumbe a sociedades privadas. En este régimen llevado en su forma estricta se deja libres para organizarse como mejor les parece a las sociedades dedicadas a la materia y a los trabajadores, sin embargo, de acuerdo a la experiencia se ha observado que en la actualidad no existe ningún seguro de este tipo, ya que no podría subsistir sin subvención estatal, además su capacidad de cobertura sería muy limitada, restringida a los trabajadores que voluntariamente quisieran incorporarse a él.

Así vemos que tanto en el régimen obligatorio como en el voluntario, la participación del estado es necesaria, pues es el encargado de coadyuvar al financiamiento del Seguro, y de formular las normas relativas a la filiación y al funcionamiento de las cajas, para determinar que cajas tienen derecho a la subvención.

De acuerdo al campo de aplicación de los sistemas actuales del Seguro de Desempleo, podemos desprender que de los 36 países que hasta 1976 tenían esa prestación, 21 tenían seguro obligatorio, 3 tenían seguro voluntario subvencionado, 6 gozan de sistema de asistencia, y de un sistema mixto (seguro obligatorio y sistema de asistencia), y por último los restantes utilizan otro sistema mixto (Seguro voluntario subvencionado y sistema de asistencia). El ámbito de aplicación particular del Seguro de Desempleo es diferente en cada uno de los sistemas de seguros, con el fin de comprender mejor el funcionamiento y campo de aplicación del seguro de Desempleo voluntario señalaremos algunos rasgos distintivos en los países donde se ha implantado este régimen.

a) Dinamarca: Se prescribe la creación de cajas de desem

pleo para determinadas ramas específicas, la ley sólo considera estrictamente el campo de aplicación del seguro para -- los trabajadores cuyas ramas estén expresadas en la ley. En ese país existen en la actualidad cajas o mutualidades de Seguro de Desempleo en casi todas las categorías de laborantes y en todas las provincias. La más importante es la de los -- trabajadores no calificados, ya que agrupa a más de un tercio del total de los trabajadores asegurados.

Cualquier trabajador se puede asegurar contra el desempleo siempre y cuando este autorizada una caja para funcionar en su rama de trabajo y en su región. Las cajas para obtener subvención deben tener un mínimo de cien miembros y referirse a una de las profesiones expresamente mencionadas en la ley, y además funcionar en toda una provincia por lo menos. En todos los casos las cajas deben respetar las prestaciones estatales que se establezcan para dicho fin.

b) Suecia: La ley sueca da derecho al Seguro de Desempleo a todos los trabajadores que no dispongan de otro medio de asistencia, no lo restringe a ciertas ramas laborales.

El requisito para el funcionamiento de las cajas es poseer un mínimo de 500 miembros. Aunque las cajas suecas son obra de los sindicatos, éstos deben admitir a los trabajadores no pertenecientes a ellos en el seguro, si se trata de la rama laboral que le corresponda. en la mayoría de los estatutos sindicales se exige a sus miembros el ingreso a la caja de Seguro de Desempleo.

c) Finlandia: El Seguro de Desempleo en ese país adopta un sistema mixto (seguro voluntario subvencionado y sistema de asistencia). Por este sistema aún los trabajadores que no pertenezcan a un sindicato están amparados por un sistema de asistencia al desempleo. Por su parte disfrutan de los beneficios de esa prestación todos los asalariados que se hayan

adherido voluntariamente a las cajas de seguro creados por los sindicatos.

Cabe agregar que en los países arriba mencionados, si bien el seguro voluntario difiere del obligatorio, el término de voluntario, sólo atañe al sistema, y no para la opción del trabajador, ya que los sindicatos estatuyen como cláusula de admisión para los pretendientes a ser miembros, la de afiliarse al Seguro de Desempleo.

En todos los países que poseen el régimen facultativo la tendencia es favorable a la intervención estatal cada vez -- con más fuerza y a la implantación del régimen obligatorio, abandonándose así por sus limitantes el régimen voluntario e independiente. ⁽³⁴⁾

34. Los Sistemas de Seguro de Desempleo. Estudios y documentos, nueva serie, núm. 42. Ginebra Suiza 1955 p. 60.

3.- Condiciones Financieras del Seguro.

Las prestaciones que otorgue el Seguro de Desempleo, ocasionando un gasto social, y para otorgarlas deben existir -- los fondos necesarios para sufragarlos. Para tal efecto se -- debe crear un fondo central constituido por diversas fuentes de ingresos, al cual se recurrirá cuando se presenta la contingencia contra la que están asegurados los trabajadores.

Desde el punto de vista técnico, la distribución del --- riesgo puede hacerse a nivel local, regional, o nacional dependiendo la organización del seguro. De acuerdo con lo anterior las prestaciones correspondientes podrían estar financiadas por recursos obtenidos por la circunscripción geográfica así determinada.

Al existir una interdependencia económica en las diversas regiones y ramas de actividad dentro del país, lo idóneo sería que todo el país cargue con el riesgo del desempleo.

En la actualidad, en la mayoría de los regímenes de desempleo, se adopta la tesis antes citada y en ellos toda la población participa en mayor o menor medida en el sostenimiento de esa prestación. (35)

a) Fuentes de Ingresos.-

La existencia de fuentes de ingresos es condición imprescindible para obtener los fondos necesarios para sufragar los gastos del Seguro de Desempleo.

Para lograr sus fines, el régimen necesita una serie de ingresos suficientes y estables, los cuales como ya se mencio

35. SILLS. op.cit. p. 627.

nó deberán estar repartidos entre toda la población económicamente activa para que no provoquen un trastorno económico.

Las fuentes de donde provengan los fondos pueden ser múltiples: Del salario del trabajador protegido por el seguro, del empleador, de todos los contribuyentes en general ó de los recursos estatales.

A continuación analizaremos las diferentes fuentes de ingreso y la importancia de su participación en el fondo de la prestación.

Cotización del trabajador: El trabajador debe sostener parte del seguro, no en su totalidad pues si esa fuera el caso sería una carga demasiado onerosa para los empleados. El pago de la cotización por parte del trabajador materializa el principio del sistema contributivo, que es una característica de los otros sistemas de seguridad social en donde se exige su colaboración al trabajador.

La intervención del trabajador en el financiamiento del régimen le da a éste el carácter de una empresa colectiva. Además trae como consecuencia la ventaja psicológica referente a que el trabajador tenga un interés más vivo por el funcionamiento del régimen, un sentido más elevado de sus responsabilidades como coparticipe de la prestación.

La participación del trabajador en el financiamiento influye en las condiciones del pago de las prestaciones, precuando así el pago automático de prestaciones, sin tomar en cuenta los recursos del solicitante, en virtud de los derechos adquiridos. Así se refuerza la idea de que la solicitud del desempleado se considerará como una transacción comercial y no como una obra de caridad, como se entendería si el financiamiento corriera totalmente por parte del Estado. Esa situación de obra asistencial en donde por costumbre cuando -

éste otorga la subvención completa exige como condición a -- los desempleados comprobar la insuficiencia de medios de vida. En contraparte al calcularse la cotización en función -- del salario, se justifica el pago de prestaciones graduales que permiten al trabajador conservar un nivel semejante a su antiguo nivel de vida.

Por otra parte, es necesaria la cotización del empleado, pues si se dejara al poder público todo el peso del financiamiento del seguro quedaría expuesto su fondo a las fluctuaciones del presupuesto general del país.

De acuerdo a la experiencia de los países que gozan de -- seguro de desempleo se puede decir que en la mayoría de --- ellos funciona la participación del trabajador en el financiamiento del servicio.

Para que la cotización al Seguro de Desempleo no afecte al bienestar del trabajador, ésta deberá ser gradual para -- ello se establecerán categorías de salarios y cotizaciones, dependiendo de ellas se aumentará la cotización para los trabajadores mejor pagados y se disminuirá en proporción al nivel salarial hasta desaparecer en las categorías de trabajadores que obtienen el salario mínimo, este criterio es equi-parable con el que rige otras prestaciones sociales.

Según los estudios de la O.I.T. referentes a la materia, la parte del trabajador en el fondo del seguro no debe sobrepasar del 50%.

La cotización deberá prescribirse en relación con decisiones análogas referentes a programas de seguridad social. Se recomienda que cuanto más alta sea la cotización del empleado a los demás programas de seguridad social, más baja -- debe ser la aportada al Seguro de Desempleo y viceversa.

Cotización del Patrón: La cotización de este grupo es necesaria, el problema es decir si la cotización debe estar -- dentro de la mano de obra o salir de la ganancia del patrón pues en el primer caso, el último consumidor del producto sería el que subsidiara el seguro, este es el caso de la mayoría de las prestaciones en donde el patrón cotiza, y dicha cotización forma parte integrante del costo de producción.

El patrón como sujeto activo en el proceso de producción, es copartícipe y responsable en cierto modo del desempleo; -- pues él es quien a menudo rompe las relaciones laborales. En algunos países como es el caso de los Estados Unidos, los empleadores subvencionan en su totalidad el Seguro de Desem--pleo, variando su cotización en relación al volumen de prestaciones abonadas a sus antiguos trabajadores.

Otra razón que apoya la participación del patrón en el -- Seguro de Desempleo, es que se debe considerar ésta como un contravalor de la cotización de sus trabajadores, teniendo -- como consecuencia que se estime que el patrón realiza un esfuerzo semejante al de los trabajadores.

Contribución de los Poderes Públicos: Esta parte es la -- última fuente probable del Seguro de Desempleo. Dicha participación puede venir del Estado en general o específicamente de alguna institución estatal. Generalmente los fondos provienen del sistema fiscal general, o sea que provienen de -- los contribuyentes. Sin embargo, cuando hay dificultades económicas se puede recurrir a préstamos para satisfacer dicha contribución. ⁽³⁶⁾

La forma fiscal que adoptaría dicho impuesto, sería de --

36. Desempleo y Seguridad Social. Oficina Internacional del Trabajo, p. 72.

acuerdo al sistema tributario del país en cuestión, pudiendo emplear el impuesto directo, indirecto, etc.

La justificación de la intervención estatal en el fondo del seguro radica en que la colectividad debe velar porque - aquellos miembros de la sociedad que no pueden solventar sus necesidades, y uno de los medios para lograr dicho objetivo es el Seguro de Desempleo.

No se debe pensar en la contribución total por parte del Estado para financiar el seguro, ya que si fuera de esa manera éste tendría el carácter de beneficencia pública. Si este fuera el caso, el desempleado no podría seguir gozando del principio de tener las prestaciones del seguro automáticamente basándose en sus cotizaciones que dan ese derecho.

Al adquirir el matiz de beneficencia pública, el seguro de Desempleo sólo protegería al cuentahabiente que estuviera en la indigencia, lo que exigiría gastos cuantiosos de la administración para la investigación de dicho estado.

Para evitar cualquiera de las situaciones antes mencionadas y que el peso del financiamiento recayera en una sola de las partes es recomendable un sistema mixto.

En el financiamiento mixto, se debe determinar la proporción en que cada uno de los grupos debe contribuir al seguro. La experiencia de los diferentes sistemas aconseja que los trabajadores cooperen cuando más con un 50% de la carga del financiamiento, esta misma proporción tiene efecto para la aportación del estado. Lo común en un sistema tripartito es que cada parte involucrada (trabajador, empleador y estado) coopere con un tercio del total del financiamiento, para que se equilibre el fondo, aunque también varía este porcentaje en algunos países cuando se toman en consideración otros ele

mentos que coadyuvan al funcionamiento.

b) Tipos de Contribuciones.-

Las contribuciones aportadas por los diversos grupos se expresan en formas variadas.

Contribuciones Uniformes. Este tipo de aportación fija una contribución uniforme para trabajadores y patrones, - es decir se cotizará una suma igual con respecto a todos los trabajadores de la misma categoría y pagadera por unidad de tiempo convenida, ya sea en día, semana o mes. En este caso puede existir una modalidad en base a la persona desempleada y sus características propias (edad, sexo, estado civil, Etc).

El sistema de cotización uniforme simplifica la administración del régimen ya que se puede utilizar un método de recaudación por medio de cuotas al Seguro Social. que asegurará las aportaciones de todas las partes involucradas.

Cotizaciones Proporcionales. En este caso la cotización es un porcentaje del sueldo del trabajador, y para el empleador lo es otro porcentaje sobre la nómina de sus trabajadores.

Este sistema concede prestaciones graduales según las cotizaciones abonadas al fondo del seguro, de esta manera la prestación variará en razón de los cambios de sueldo del trabajador.

Para establecer un tope tanto en las cotizaciones como en las prestaciones, se toman en cuenta los salarios que alcanzan cierto nivel, pues resulta conveniente aplicar una limitación para que no disminuya el interés del desempleado por trabajar y al mismo tiempo no sea una carga muy pesada para el fondo de contribuciones solventar prestaciones de --

elevada cuantía.

Cotizaciones establecidas por categorías. Este sistema fija la cuantía de las cotizaciones de patrones y empleados en base a categorías de salarios.

Para tal efecto se deben de establecer cierto número de categorías, éstas agruparán a todos los salarios abonados en un país determinado. Los trabajadores y empleadores que según la remuneración de los primeros, queden dentro de cierta categoría aportaran la cotización que se haya fijado para la misma.

Este método es recomendable para ponerse en práctica en México, pues conjunta aspectos de los otros sistemas mencionados, además de que se pueden aprovechar las categorías de salarios ya establecidas para la cotización al Instituto Mexicano del Seguro Social, añadiéndose un nuevo renglón en la cuota, para asegurar la aportación al Seguro de Desempleo.

Para su mejor aplicación, la cotización aumentaría en función del salario, y se establecería una graduación, aumentando el porcentaje en las categorías más altas o disminuyéndolo a las inferiores, ello daría por resultado un sistema más justo y equilibrado.

En lo que respecta a la contribución de los poderes públicos, existen varios procedimientos para determinar la cuantía de la subvención estatal. esta puede fijarse tomando como base los salarios de los trabajadores protegidos; las cotizaciones de asalariados y patrones; el total de prestaciones pagadas o puede consistir en una partida presupuestal anual.

Además esta contribución de los poderes públicos, puede provenir del gobierno federal, del local o de participa--

ción mixta.

c) Fondo de las contribuciones.-

Cuando el seguro de desempleo es financiado mediante el pago de cotizaciones de trabajadores y patrones debe crearse un fondo especial que solvente los gastos de esa prestación.

En los casos en que el Seguro Social cubre el riesgo del desempleo, se debe percibir una cotización uniforme y -- continua para formar con ella un fondo de reserva que coadyuve a su mejor funcionamiento.

Si el fondo dispone de cierto excedente después de cubrir las prestaciones, éste podrá reinvertirse en otras actividades y así recibir ingresos adicionales que permitan en un momento dado reducir el monto de las contribuciones.

Como el desempleo es un riesgo a corto plazo, ya que el derecho a prestaciones se adquiere en un año ó dos, mientras que la duración de éstas raramente excede al lapso de seis meses, no es necesario que el seguro acumule grandes reservas de capital para prevenir un desempleo prolongado que ocasionaría un aumento de gastos constante, más bien se trata de equilibrar las contribuciones al seguro para que sean acordes a las necesidades de la institución.⁽³⁷⁾

37. LESTER A. Richard. Seguro de Desempleo. en Enciclopedia Internacional de las ciencias Sociales V. 3.

4.- Condiciones Administrativas del Seguro.

El Seguro de Desempleo para su administración deberá formular planes y organizar cuidadosamente los servicios de ejecución. Primeramente se deben tratar cuestiones generales -- que atañen al organismo encargado de la administración del seguro, después se pasará a las operaciones propias de su funcionamiento.

a) Organismo Administrador.

La administración del seguro entraña operaciones propias de esa institución que difieren de las de otra institución social, por ello reviste gran importancia el escoger el organismo administrador.

Hay que decidir de acuerdo a los estudios, si es conveniente dejar en manos de un organismo dependiente del Estado la administración del seguro, ó dejar ésta misma en custodia de un órgano semiautónomo, tal como una asociación de trabajadores asegurados, una organización de patrones o una asociación mixta. Según el país de que se trate tal vez hubiere otro tipo de instituciones que pudieren administrar el Seguro de Desempleo, en este punto todo depende de factores tales como usos y costumbres, estructura política, económica y existencia de organismos, ya fueran públicos ó privados capaces de administrar el seguro.

La experiencia de los países que gozan del Seguro de Desempleo y que han dejado la administración de este a un organismo público son: el convencimiento de que la protección contra el desempleo atañe directamente al Estado; la sensación de que el éxito del sistema depende directamente del mismo; la creencia de que el Estado está mejor capacitado para una empresa de ese tipo y necesariamente el precedente de que éste administra otras ramas de la Seguridad So-

cial.

Por otra parte los Estados que han preferido asignar la administración de la institución a un organismo semiautónomo, han sido motivados por la certeza de que los cotizantes de un régimen de seguro (trabajadores y patrones) participan eficazmente en su gestión, de esta manera sus intereses estarán mejor salvaguardados, familiarizados y cooperarán con más voluntad. También existe entre las circunstancias que motivan esta decisión, la concerniente a que, por tradición los problemas de asistencia social esten mejor administrados por organismos no gubernamentales.

En la actualidad destaca la diversidad en la administración de la institución en los diversos países, ésto da como resultado que se piense que la administración se deba adecuar a las características del país donde se vaya a implantar el régimen de este seguro.

por ejemplo en Estados Unidos, el Ministro de Trabajo aprueba las leyes estatales en materia de seguro de Desempleo. Los organismos para tal efecto son comisiones o departamentos de los gobiernos estatales, los cuales se encargarán de la administración de sus respectivos sistemas y los servicios de empleo. Estas comisiones son generalmente tripartitas, además los estados para el mismo efecto han creado consejos asesores tripartitos.

Las funciones de las oficinas locales de los órganos estatales son recibir las solicitudes, pagar las prestaciones y dirigir las oficinas de colocación. (38)

En Italia, el Instituto Nacional del Seguro Social es la

autoridad encargada de administrar las cajas de pensiones. - Esta institución está dirigida por un consejo de administración tripartite y un comité ejecutivo controlado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En este sistema operan organismos que dependen del Instituto denominados oficinas provinciales, éstas reciben ciertas solicitudes y pagan determinadas prestaciones, deciden sobre las solicitudes, -- llevan la contabilidad y controlan las operaciones efectuadas en los municipios, éstos también reciben solicitudes, verifican la autenticidad del desempleo y pagan prestaciones. (39)

En Suiza, el órgano administrador del seguro, es la Oficina Federal de la Industria, Artes y Oficios y del Trabajo, su función es aprobar y controlar las cajas de desempleo, -- con la colaboración de los cantones. Otros organismos que se dedican a las mismas funciones son las cajas cantonales y municipales de desempleo, por medio de las cajas públicas en el Cantón o en la comuna.

También hay cajas sindicales de desempleo que administran cajas privadas, creadas por los sindicatos, éstas tienen sus funciones en determinadas profesiones. (40)

Por último, tenemos a las cajas paritarias, las cuales son cajas privadas establecidas por trabajadores y patrones cuyas funciones son administrar el Seguro de Desempleo en ciertas ramas de actividad.

De lo anterior se desprende que hay países en donde el gobierno central u otro organismo estatal administran el seguro, algunos se sirven de comités consultivos tripartitos o de comisiones de apelación.

39. BARASSI, Tratado de Derecho del Trabajo T.2 p.24 y s.s.

40. Desempleo y Cambios de Estructura CIT. p-35-37.

A éste orden pertenecen los regímenes de Estados Unidos, Irlanda y Reino Unido. Hay un segundo grupo de países en donde de la administración tiene carácter estatal, pues delega amplios poderes en comités tripartitos o bipartitos, de los -- que forman parte representantes de los asegurados, de los empleadores o de ambos grupos a la vez. A este orden pertenecen los regímenes de Grecia e Italia. Por último, tenemos el tercer grupo de países en donde la administración del seguro se confía a organismos autónomos controlados por el Estado, entre ellos están los Países Bajos y Suiza. (41)

Como conclusión de lo anterior, podemos señalar que lo más conveniente para la administración del Seguro de Desempleo, es que se realice por un organismo ya creado. En México, podemos encargar dicha función al organismo público descentralizado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social. Este contaría con una oficina central, así como oficinas regionales lo cual permitiría hacer los trámites correspondientes más expeditos y sin dificultades.

La oficina central se encargaría de vigilar la eficacia de los trámites, así como de dar el debido cumplimiento a esta prestación en las regiones donde exista este seguro.

Las principales funciones del organismo administrativo serían:

1) Recepción de Solicitudes.

Cuando un trabajador pierda su empleo deberá primeramente hacer su petición del Seguro de Desempleo, en el Departamento de Recepción de Solicitudes. El empleado acompañará a esta solicitud un certificado expedido por el patrón, el -

41. Los Sistemas del Seguro de Desempleo OIT. p. 41-45

cuál contendrá: 1. Todos los datos personales del trabajador, 2. El número exacto de cotizaciones hechas para el Seguro de Desempleo; 3. Un documento que certifique las causas que dieron origen a la terminación de la relación laboral.

La entrega de la solicitud será personal exclusivamente, a través de las oficinas locales que se hallan establecidas - para tal efecto, no se autorizará la entrega de solicitudes por correo, pues la prestación exige la presencia del trabajador en la sección para determinar que hacer en su caso concreto. No deberá permitirse la entrega de la solicitud por un tercero.

Después de verificada la autenticidad de los datos asentados en la solicitud, se le proporcionará un número de clave de inscripción el cual le permitirá continuar con los trámites y llevar un control estricto a la Oficina de recepción, terminados estos trámites, el trabajador deberá ponerse en contacto inmediatamente con la Oficina de Colocación de empleo, quien tendrá a su cargo el fichero con los empleos vacantes señalados y los empleadores. Si dentro del financiamiento hubiere un empleo conveniente, la oficina de colocación pondrá en contacto al solicitante con el empleador que requiera el personal indicado. Si el solicitante obtiene el puesto vacante, la solicitud de prestaciones de desempleo será suspendida en su curso. (42)

2) Oficina de Colocación.

Como ya se indicó en el párrafo anterior, es primordial que el trabajador desempleado acuda lo antes posible a la agencia de colocación para obtener un empleo conveniente a sus capacidades y habilidades personales.

42. Desempleo y Seguridad Social. OIT. p 5.

Esta otra sección, será la encargada de recibir todas -- las ofertas de empleo provenientes de los empleadores, y de llevar un fichero clasificado de acuerdo a las diferentes -- ocupaciones. Esto facilitará la selección del trabajo para -- los solicitantes de este servicio.

Las funciones que cumple la oficina de colocación son -- fundamentales pues de tener un empleo conveniente para el so -- licitante ahí termina la labor del Seguro de Desempleo; por -- ello es necesario que todas las fuentes de trabajo se compro -- metan a inscribir sus ofertas en la oficina de colocación, -- pues esto coadyuvará a hacer más ágil y rápido el trámite y -- así obtener una solución satisfactoria para el desempleado.

Si el funcionario de la oficina de Colocación no encon-- -- trase una vacante adecuada al solicitante, deberá enviar al -- empleado a la sección de pagos, entregándole un documento -- que certifique que el servicio de empleo, por el momento, no -- puede ofrecerle un trabajo conveniente. Así mismo se le en-- -- tregará una tarjeta personal donde se indicará la próxima vi -- sita a la Oficina de Colocación (fecha y hora) para que el -- solicitante tenga conocimiento en caso de que haya un empleo -- disponible para él.

Si el solicitante no se presentara a la entrevista en la -- sección correspondiente el día y la hora indicados, se sus-- -- penderá el pago hasta que el solicitante acuda a la oficina -- respectiva.

En los casos en que el trabajador se niegue a ocupar una -- plaza que a juicio del funcionario hubiera podido convenirle, -- en el documento se anotará dicha situación junto con sus ob- -- servaciones personales.

Conforme se vaya recibiendo solicitudes de personal por -- parte de los patrones, el funcionario encargado de la selec-

ción adecuará éstas al personal solicitante de emplear.

3) Pago de Prestaciones.

La sección de pago, sólo tramitará las solicitudes de desempleo de los trabajadores que no se hayan podido colocar inmediatamente. En la oficina respectiva se pedirán los siguientes documentos: Tarjeta de asegurado con el número de inscripción, la tarjeta de cotizaciones al Seguro copia del documento de terminación de la relación laboral y por último la constancia de la Oficina de Colocación en la cual se menciona que por el momento no hay vacante que se puede ajustar a la calificación del desempleado.

Después de recibida la solicitud de prestaciones de desempleo, el organismo deberá determinar si el desempleado tiene derecho a ellas, que tasa debe aplicarse y cual será su duración máxima, para tal efecto se deberán elaborar métodos idóneos que aseguren la plena aplicación de las disposiciones legislativas y a su vez sean expeditos. Esta última característica tiene como objeto que la administración no retrarde la prestación más allá del período de espera. Para esto se dividirá en dos partes el trabajo de la sección de pagos:

Primero se procederá a la verificación y ampliación - en caso necesario de los datos indispensables para tomar la decisión.

Después se constituye la decisión propiamente dicha - en base a los datos reunidos y debidamente comprobados.

En el primer aspecto, el de la verificación, los documentos exigidos al solicitante permitirán concordar los datos que en ellos constan, auxiliados en gran medida por el documento otorgado por el empleador. En el caso de la compro

bación de las condiciones que debe reunir el solicitante, es ta se obtiene en gran parte de la sección de colocación, en base a la inscripción del solicitante en la oficina respectiva. Dicha inscripción indica en principio que el solicitante es apto para el trabajo, que esta disponible, que desea trabajar y que busca efectivamente un empleo.

Es necesaria la verificación de la inexistencia de motivos de pérdida de derechos, ya que la ley priva del derecho a prestaciones del desempleo, al solicitante cuya desocupación se deba a abandono voluntario del empleo, a mala conducta o a un conflicto de trabajo. Para resolver esa situación, el interesado debe mencionar en la solicitud el motivo de -- pérdida de su trabajo, y con el fin de verificar esos datos, la administración del seguro deberá enviar a el último pa--- trón un cuestionario, en donde se indiquen las circunstan--- cias de la terminación del contrato, se exprese la fecha de iniciación y terminación de dicho contrato, la remuneración y categoría de trabajo y si el interesado percibe o percibirá una indemnización de trabajo, ese cuestionario deberá -- ser devuelto, ya resuelto en un plazo de tres días máximo. -- Si la información aportada por el patrón es congruente con -- la del solicitante, es aceptada como válida, si discrepa se debe proceder a una nueva verificación, para esto se deben -- formular las diferencias y notificarlas al patrón y trabajador, para que formulen sus observaciones, lo que ayudará a -- aclarar la discrepancia, si subsiste ésta se deberá someter al criterio de la autoridad encargada de tomar la decisión.

Después de la fase de tramitación administrativa, es --- cuando la autoridad debe decidir si el solicitante tiene derecho o no a la prestación.

La autoridad encargada de tomar la decisión puede ser la oficina local, en tal caso la revisión de tales decisiones -- estará a cargo de la autoridad regional o nacional, para ---

ello la oficina local enviará los expedientes a la oficina regional o nacional en su caso respectivo.

Si la solicitud es aceptada se procederá al pago de las prestaciones, pero si es rechazada, se le notificará al solicitante por escrito mencionando el motivo por el cual fué rechazada, dicha notificación deberá contener las instrucciones relativas a la apelación. En esa situación es recomendable que el solicitante siga asistiendo a la oficina de empleo con el propósito de buscar una vacante.

Sería conveniente que el solicitante agote un recurso administrativo ante un superior jerárquico (revisión) antes de la apelación ante autoridad competente. Para dicho recurso, tal vez sea necesario un tribunal tripartito administrativo. En cuanto a la formación del tribunal este podría ser público compuesto de personas versadas en materia de Seguro de Empleo y ajenas a la administración de éste. Por otro lado el organismo podría ser tripartito como es el caso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Cuando la decisión es favorable al solicitante, se anotarán en su registro de control los datos relativos al pago de prestaciones, fecha del primer pago, importe de la prestación y duración máxima del período de prestaciones. Al mismo tiempo se le informará por escrito al solicitante de la aceptación de su demanda, de la tasa de su prestación y la duración máxima de la misma.

Con el fin de seguir gozando de la prestación, el solicitante deberá presentarse regularmente en la administración del Seguro, donde se verificará que sigue sin empleo. La omisión de la visita el día especificado traerá como consecuencia la suspensión de la prestación hasta que el trabajador se presente nuevamente en la oficina.

El desempleado en todas las visitas a la oficina del Seguro deberá entrevistarse con el funcionario de colocación, con el propósito de saber si ya existe una vacante adecuada para su calificación. En caso afirmativo se pondrá en contacto al beneficiario con el patrón requiriente. Si el desempleado se niega a presentarse a una empresa ó rechaza una oferta adecuada de un patrón con el que se haya puesto en contacto, la oficina de colocación lo hará saber a la de pago de prestaciones para que ésta tome las medidas que considere pertinentes.

La terminación del pago de prestaciones, se efectúa cuando el beneficiario encuentra un nuevo empleo o hasta que agota su derecho. En el primer caso, el beneficiario deberá presentarse en la oficina local a la víspera de la reanudación de trabajo, para firmar la tarjeta de control por última vez y percibir su última prestación. De esa manera se terminan las formalidades administrativas referentes a ese individuo. Hechos estos trámites, la administración deberá inscribir en el expediente del interesado los datos relativos a las prestaciones, lo cual será necesario para determinar de nuevo la duración máxima de las prestaciones, en caso de un desempleo posterior.

En caso de agotar el período de derecho a la prestación por no haber obtenido el empleo, el beneficiario acudirá al día siguiente de la terminación del período a la oficina de pago para que firme su tarjeta de control por última vez y reciba el saldo que se le adeude de prestaciones, tras lo cual se cerrará su expediente de prestaciones, el cual se volverá a abrir después de que la persona haya cumplido con el período de cotizaciones al seguro requeridas para gozar de esa prestación nuevamente. Sin embargo el servicio de empleo seguirá ayudando al desempleado a conseguir trabajo.⁽⁴³⁾

43. Los Sistemas de Seguro de Desempleo, p.70-75.

CAPITULO IV
LA APLICACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

1.- Requisitos para obtener el Seguro de Desempleo.

- a) La causa del desempleo
- b) Capacidad del trabajador
- c) Disponibilidad del trabajador.
- d) Período de calificación

2.- Imperte de las prestaciones.

- a) Cuantía de las prestaciones
- b) Duración de las prestaciones
- c) Período de espera.

3.- Inaplicabilidad y Suspensión del Seguro de Desempleo.

- a) Abandono voluntario del empleo.
- b) Despido por Mala Conducta
- c) Rechazo a un empleo conveniente
- d) Pérdida del empleo debido a un conflicto laboral.

1.- Requisitos para obtener el Seguro de Desempleo.

Sería ingenuo, evidentemente, esperar que los sistemas modernos de Seguridad Social puedan no ser complicados, puesto que deben prever forzosamente, de manera equilibrada e integrada, una serie de circunstancias, que afectan a personas aseguradas de tipo muy variado y además están sujetas constantemente a modificaciones a fin de ajustarse a las fluctuaciones causadas por los cambios económicos, financieros y sociales.

Debe procurarse que tales complicaciones no excedan de ciertos límites, a fin de que las personas aseguradas puedan comprender el sistema y los servicios que puede proporcionarles. La cuestión central, en lo que respecta a las condiciones para recibir la prestación de desempleo, es que esta eventualidad difiere de las demás porque el solicitante no está incapacitado para trabajar como sucede en los casos de enfermedad, lesiones o vejez.

Se corren por lo tanto, ciertos riesgos, como que los beneficiarios obtengan ganancias no declaradas procedentes de un trabajo tampoco declarado, que se nieguen a aceptar un trabajo adecuado, ó que se abone la prestación a una persona que no forme realmente parte de la fuerza de trabajo y que, por lo tanto, podría no ser considerada como desempleada según definición realista de la eventualidad.

Los sistemas de prestaciones de desempleo para conservar su integridad y tal vez incluso su existencia imponen, por consiguiente, una serie de requisitos bien definidos, que representan un control suficiente, entre ellos se destacan los siguientes:

- a) La causa del desempleo.

El punto de partida es evidentemente, que el desempleo que origina la petición de la prestación sea involuntario. Esta condición esencial no es exigida rigurosamente, ya que casi todos los sistemas admiten también el cese voluntario en un trabajo por una causa justificada, y es justo decir que las autoridades pertinentes dan muestra de una creciente flexibilidad.

El ideal sería que se admitieran todos los motivos -- personales como las razones relacionadas con el propio trabajo, por ejemplo, que una mujer casada abandone el trabajo porque su marido va a trabajar a otro lugar del país. Pero si una persona abandona simplemente su trabajo sin razón justificada, o es despedida por mala conducta, el subsidio de desempleo normalmente no se le paga durante un período de -- descalificación que varía en los diferentes países.

En Finlandia la descalificación únicamente en lo que respecta a los conflictos de trabajo, la prestación se retira, casi sin excepción, durante los períodos de desempleo -- que son su consecuencia directa. Entre las razones dadas figura la de que tal empleo fué perdido voluntariamente, que los sistemas de concesión del subsidio deben adoptar en este caso una actitud neutral, y que el pago del subsidio en tales circunstancias podría alterar inadecuadamente el equilibrio de fuerzas durante las negociaciones laborales. Estas razones no están universalmente aceptadas, en algunos países se discute cada vez más la denegación de las prestaciones durante los períodos de desempleo causados por conflictos laborales.

b) Capacidad del trabajador.

Esta es una característica fundamental del interesado, pues el carecer de capacidad privaría del derecho al Seguro de Desempleo. En todos los sistemas que adoptan esta presta-

ción se exige de una forma u otra aptitud para el trabajo. - En Alemania Federal, se estima a una persona apta para el -- trabajo, si tiene las condiciones propias para desempeñar un puesto adecuado a sus fuerzas y capacidades, tomando en cuenta su formación y ocupaciones anteriores. (44)

En Suiza para determinar la capacidad del trabajador se toman en cuenta las siguientes consideraciones: la primera - es la situación anterior a la petición esto es el historial del trabajador antes del desempleo, este curriculum tiene que demostrar que el empleado siempre ha vivido de su trabajo.

La segunda es la situación durante el período de prestación, ésta es la relacionada a la disponibilidad del trabajador desempleado para trabajar.

La Organización Internacional del Trabajo ha establecido las siguientes normas al respecto:

Convenio 44.

V.- Condiciones requeridas para causar de recho a prestaciones.

9) Otras condiciones

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

a) Ser apto para el trabajo y estar disponible para el mismo. (45)

44. Evolución de los Seguros Sociales op.cit. p. 504

45. Desempleo y Seguridad Social. O.I.T. p. 40.

Como podemos observar es requisito fundamental demostrar la capacidad física e intelectual del sujeto que pretenda los beneficios de este seguro, pues de poseer algún tipo de incapacidad dicha persona se encontraría beneficiada por otra rama del Seguro Social, tales son los casos del seguro de vejez, enfermedad, cesantía en edad avanzada, etc. Con esto se evitaría que una persona gozara al mismo tiempo de los beneficios de dos seguros, restándole oportunidad a otros sujetos desempleados involuntariamente y con capacidad para trabajar.

c) Disponibilidad del trabajador

Un factor importante que debe tomarse en cuenta para tener derecho a la prestación del Seguro de Desempleo es la disponibilidad para el trabajo, esto significa que el trabajador desempleado esta dispuesto a trabajar y sólo es impedido de ese propósito por falta de una vacante de acuerdo a sus capacidades, profesión etc. en el mercado de trabajo. Ahora bien si el trabajador rechazara alguna oferta de empleo (apegada a sus condiciones de trabajo) en ese preciso momento deja de pertenecer a la población activa para trabajar y perdería así el derecho a las prestaciones del Seguro de Desempleo.

Los sistemas que prestan el Seguro de Desempleo exigen que las personas que lo reciben esten como ya se mencionó disponibles para el trabajo. sin embargo, algunos de ellos van todavía más lejos e insisten en que la persona lo este verdaderamente buscando, aunque es difícil demostrar que lo hace, por lo que se tiende a prescindir de esta última condición. (46)

46. Los sistemas de Seguro de Desempleo. op.cit.p.65.

Para salvar este problema la disponibilidad para el trabajo llevará implícita la inscripción como solicitante de empleo, y puede ser verificada mediante una oferta de trabajo cuyo rechazo se sanciona con la descalificación.

Esto presupone, a su vez, la existencia de un servicio de colocación competente, sin el cual no cabe esperar que -- tenga éxito ningún sistema de prestaciones de desempleo, sin contar que tal servicio es un componente vital de las medidas que se tomen en el país que adopta este seguro. es necesario mencionar que este servicio de colocación no debe entorpecer a los solicitantes, sino que realmente se debe esforzar para encontrarles un trabajo adecuado.

Dicho de otra manera la oferta de trabajo debe ser razonable en el sentido de que tome en cuenta las calificaciones, conocimientos, experiencia, formación profesional y ocupación normal de las personas desempleadas. Los sistemas de prestación deben también abstenerse de rehusar la prestación cuando un solicitante se haya negado a aceptar un puesto de trabajo que quedo vacante como consecuencia de un problema - laboral ateniéndose a un principio de neutralidad.

En la actualidad la mayoría de los regímenes de prestación de desempleo exigen y definen ampliamente la disponibilidad para el trabajo. Por otro lado la O.I.T. en los convenios 44 sobre desempleo y 102 sobre Seguridad Social también hacen de la disponibilidad una condición necesaria para la - concesión de prestaciones de desempleo.⁽⁴⁷⁾

La disponibilidad queda confirmada sólo después de que - un desempleado acepte una oferta de trabajo, pues en ese momento se comprobará si la persona esta dispuesta a trabajar.

47. Desempleo y Seguridad Social op.cit.p.41.

En la aceptación mencionada se incluya otro factor -- del derecho a prestaciones conocido como el deseo de trabajar, es muy importante dicho aspecto, pues un desempleado -- puede estar en aptitud de trabajar, estar disponible y haber se inscrito en la oficina de colocación y, a pesar de ello -- no tener el deseo de reanudar sus actividades laborales. Pa -- ra cubrir esta probable anomalía, algunos países subordin -- nan expresamente la concesión de prestaciones a que el desem -- pleado tenga verdaderamente el deseo de trabajar.

d) Período de Calificación.

Otro de los requisitos corrientes en los regímenes de Seguro de Desempleo es un historial de los empleos anterior -- res que demuestre que el solicitante vive normalmente de un trabajo remunerado. Tales pruebas consisten, por lo general, en un período de calificación razonable en duración inmediata -- mente anterior a la petición, durante el cual el trabajo -- deba haber tenido un lugar importante, lo que se demuestra -- por ejemplo, prestando el registro de las cotizaciones paga -- das, donde constan tanto el tiempo como el dinero aportado.

Pero aunque esta restricción, que tiene por objeto re -- servir la prestación a los auténticos desempleados (que ha -- yan abonado las cotizaciones requeridas) es aceptada univer -- salmente en todos los sistemas de prestaciones de desempleo, su aplicación detallada varía considerablemente de uno a -- otro país, a tal punto que hay tantas formas de prueba como sistemas de Seguro de Desempleo.

La más utilizada, es la que exige haber trabajado -- en los últimos doce meses, pero hay otras, y en un país por lo menos, Bélgica, los requisitos aumentan con la edad. -- Otros sistemas modifican la prueba para ayudar a las perso -- nas que se dedican a trabajos de temporada, especialmente en los países donde por los riesgos del clima, estos trabajos --

son corrientes, o para facilitar la obtención de la prestación a las personas que trabajan desde hace poco tiempo, como los jóvenes, las mujeres que han enviudado recientemente o los inmigrantes. (48)

Las reglas que se aplican a las solicitudes recibidas varían también con frecuencia. Es evidente que deben existir diferencias entre los sistemas de prestaciones de desempleo en cuanto a todos estos detalles, puesto que dependerán de las estructuras del empleo y del desempleo y, si vamos al caso, de las decisiones arbitrarias relativas a las condiciones -- efectivas de participación en la vida activa, condiciones -- que una vez fijadas, pueden parecer innecesariamente resistentes al cambio.

Aún así, las comparaciones internacionales indican claramente que, el principio goza de amplia aceptación, casi por dócticamente no existe ningún concepto general sobre lo que debe considerarse exactamente como pertenencia a la fuerza de trabajo, en su carácter de condición previa para disfrutar de la prestación de desempleo.

La Organización Internacional del Trabajo en su convenio 44 y en la recomendación número 67 propone pasar un período de prueba para tener derecho a la prestación, en dichos preceptos se establece lo siguiente:

CONVENIO NUMERO 44.

V. CONDICIONES REQUERIDAS PARA CAUSAR DE RECHO A PRESTACIONES.

7) Período de Prueba.

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

48. SCHUSTER, op.cit. p. 612-614.

ciante:

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

b) Un empleo comprendido en el presente convenio durante un período determinado que preceda a la solicitud de indemnización o subsidio o al comienzo del desempleo; ó

c) Una combinación de ambos métodos. (49)

RECOMENDACION NUMERO 67 Y ANEXO (1944)

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

Entre las condiciones de cotización para las prestaciones de desempleo podrá exigirse que las cotizaciones se hayan pagado, por lo menos, durante la cuarta parte de un período prescrito, por ejemplo dos años, completado antes de que ocurra el riesgo (50)

El período de calificación conveniente para aplicar en el sistema de prestación de desempleo en México, sería de doce meses tomando en cuenta los resultados prácticos obtenidos por los países que han adoptado este lapso de tiempo, ya sea que lo haya cotizado en un mismo empleo o como resultado de la suma obtenida en varios empleos.

49. Desempleo y Seguridad Social C.I.T. p. 40.

50. Idem.

2.- Importe de las Prestaciones.

a) Cuantía de las prestaciones.

Es importante determinar la tasa de prestaciones que otorgará el seguro de Desempleo, la forma más común de éstas es el pago en efectivo, aunque también pueden haber prestaciones en especie, como ejemplo de esto tenemos la búsqueda de un empleo por medio de la oficina de colocación y los cursos de formación y capacitación profesional, éstas prestaciones constituyen un complemento a la prestación monetaria.

Para determinar la forma de cálculo de las prestaciones se deben tomar en cuenta los objetivos del régimen de Desempleo y las características propias del país que lo vaya a implantar.

En base a los principios antes mencionados pueden tomar las siguientes formas: Prestaciones graduales ó prestaciones uniformes:

En la primera forma, las prestaciones variarán de acuerdo a los diferentes niveles de existencia, ya que éstos se modifican en función de los ingresos de cada uno. Este método trae como consecuencia que para alcanzar el objetivo del seguro, se deben graduar las prestaciones de acuerdo a los ingresos de cada agremiado para así mantener en la medida de lo posible el antiguo nivel de vida de sus trabajadores.

En el sistema de prestaciones uniformes se pretende garantizar un nivel de vida igual para todos los desempleados; para fijar las prestaciones de manera uniforme se puede hacer en forma de un porcentaje constante del salario teórico representativo de tales categorías o tomando un factor progresivo en la estructura de las prestaciones por medio

del cual se fija la cuantía en base a un porcentaje más elevado del salario teórico en las categorías inferiores y menor para las categorías superiores. (51)

Las tasas de las prestaciones uniformes pueden variar debido a factores como son la importancia de la región en donde comunmente labora el trabajador, el precio de los artículos de primera necesidad, etc., en fin varían en relación a la oscilación económica para cubrir las necesidades del cuenta-habiente.

La cuantía de las prestaciones es fijada por el organismo administrador del seguro, teniendo en cuenta las presuntas necesidades de los beneficiarios de acuerdo a sus diferentes categorías.

Para fijar la cantidad de las prestaciones se debe tener en cuenta lo que las personas puedan pagar, ya sea en concepto de cotizaciones, de impuestos o de bienes cuyos precios reflejan los costos de la empresa, y, por lo general tienden a mantener los ingresos de los desempleados en un nivel intermedio entre el mínimo necesario de subsistencia y el máximo para mantener dentro de los límites razonables, el nivel de vida habitual del beneficiario.

Las modalidades de las prestaciones de desempleo son probablemente, tantas como los regímenes existentes, y la cuantía de las mismas depende de factores diversos los cuales influyen en la estructura real de la cuantía de las prestaciones concedidas.

La cuantía de la prestación, aunque debe garantizar de modo razonable cierta estabilidad de los medios de vida, tam

51. LESTER, Richard. op. cit. p.626.

pero debe acercarse demasiado a la capacidad normal de ganancia del beneficiario. Esto de por sí, presenta problemas, ya que el beneficiario no gasta en "ir al trabajo" y no está -- usualmente sujeto a pagar las cotizaciones de la Seguridad Social; si el beneficiario adquiere también derecho a disfrutar de otras prestaciones, como puede suceder especialmente cuando el límite de ingresos que permite disfrutar de esas ventajas es superior a la propia prestación, disminuye manifiestamente el aliciente para regresar a un trabajo en que sólo se recibe un salario, sobre todo si ese salario es bajo, quedando el trabajador así prisionero de las ventajas sociales.

La cuantía de la prestación de desempleo tiene una característica que la distingue de las demás de la seguridad social, pues en las restantes contingencias tienen la probabilidad de recibir pagos de fuentes ajenas a la seguridad social. En el caso del desempleo el único ingreso constante sería la prestación de desempleo, lo que resalta la importancia de lograr la protección contra esa contingencia.

Como se mencionó anteriormente, la prestación debe ser una cantidad suficiente para sufragar sus necesidades básicas, pero ésta no debe aproximarse a la cuantía del salario que el trabajador devengaba. Además si el seguro otorgara -- prestaciones altas exigiría una recaudación de cotizaciones elevada y tal vez reduciría el presupuesto para otro tipo de medidas de protección social. (52)

La experiencia de los países que gozan de seguro de desempleo dicta que el porcentaje de las prestaciones es conveniente fijarlo arriba de un 40% del salario devengado anteriormente y menor de un 66%. Al mismo tiempo recomiendan que

el porcentaje sea de un 50% para los regímenes que empiezan a operar.

En el caso particular de los beneficiarios que tengan -- persona o personas a cargo, se les debe favorecer en relación con los que no las tienen ya que los primeros tendrán más dificultades para mantener su antiguo nivel de vida.

Desde el punto de vista técnico esto se puede hacer instituyendo tasas de base diferentes según las cargas familiares del asegurado, o bien previendo suplementos para dichas personas. Estos suplementos pueden ir disminuyendo en base -- al aumento en número de los dependientes económicos fijando un límite con el objeto de que no llegue la cuantía de la -- prestación a representar tanto ó más que el sueldo del trabajador.

En la actualidad las prestaciones pagadas a desempleados con personas a cargo son más cuantiosas que las recibidas -- por los trabajadores que no las tienen, ya sea en base a ta sas diferentes o suplementos. (53)

La O.I.T. ha establecido en el convenio No. 102 sobre la seguridad social, que la prestación tipo deba ser como mínimo un 45% del salario en la situación de que el desempleado sea casado y tenga dos hijos.

La cuantía de las prestaciones varía de un país a otro, pero siempre oscila en una tasa media aproximada entre el mínimo necesario para subsistir y el salario anterior devangado.

53. Ibidem P.19

b) Duración de las Prestaciones.

El período de duración, probablemente es una de las ca racterísticas más importantes de tomar en cuenta, de las dis posiciones relativas a la prestación de desempleo en las circ unstancias económicas actuales.

Es difícil decir cuál debe ser el período adecuado de duración del Seguro, sobre todo en los casos de recesión económica, en que se origina un desempleo de larga duración, -- que multiplica el riesgo de que se agoten las prestaciones y de tener que recurrir a medios transitorios consistentes en medidas de emergencia o en el regreso a la ayuda social.

Mientras que en los restantes riesgos importantes, la prestación suele pagarse mientras dura la contingencia, (pensión de vejez, invalidez, etc.), resulta sumamente difícil -- predecir cuanto tiempo habrá que pagar las prestaciones de -- desempleo, en las que influyen las incidencias imprevisibles del desempleo en general. Por ello es necesario establecer -- límites precisos de duración de las prestaciones para que el sistema del seguro de desempleo funcione correctamente.

La urgencia de limitar la duración de las prestaciones plantea otro problema que es el de como determinar esos límites.

En algunos países como es el caso de Australia y Nueva Zelanda se paga un subsidio sin límite de tiempo, pero -- sólo por debajo de ciertos ingresos del beneficiario. El sistema francés es también de duración ilimitada, aunque prevé la reducción de su cuantía al final de cada año del período, excepción hecha a las personas de 55 años o más. (54)

54. Los sistemas de Seguro de Desempleo op.cit. p.67

En la República Federal Alemana, la prestación de desempleo, cuando éste es de larga duración puede ser sustituida por pensiones anticipadas de jubilación, si se trata de personas a quienes faltan menos de cinco años para alcanzar la edad de la pensión, el principio aunque es diferente provoca un efecto práctico análogo en cuanto a la conservación de los ingresos.

En Canadá y Estados Unidos pueden prorrogarse las prestaciones cuando prevalece un alto nivel de desempleo y se fijan mediante fórmulas que relacionan la proporción efectiva de desempleados con normas predeterminadas a nivel federal o estatal.

La Organización Internacional del Trabajo recomendó en 1934 en su convenio número 44 la duración de las prestaciones en los términos siguientes:

"El derecho a recibir una indemnización o un subsidio podrá limitarse a un período determinado, que normalmente no deberá ser inferior a 156 días laborables por año, y en ningún caso inferior a 78 días laborables por año".

En el convenio número 102 de 1952, la C.I.T. precisó el período de duración de las prestaciones limitando su efecto por los siguientes factores:

La prestación deberá concederse durante toda la contingencia pero su duración podrá limitarse:

a) Cuando la protección comprenda a categorías de asalariados a 13 semanas en el transcurso de un período de doce meses. (art.24) (55)

b) Cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la con--

tingencia no excedan los límites prescritos a 26 semanas en el transcurso de un período de 12 meses (Art. 24) (56)

Tomando en cuenta la diversidad de circunstancias de los diferentes países en que se ha aplicado la prestación de desempleo y las recomendaciones de la O.I.T., aunque no se puede llegar a conclusiones generales sobre la duración de las mismas, pues lo que en algunos países funcionaría dada la estructura del Organismo del Seguro, en otros podría ser excesivo el período y no adecuado a sus circunstancias particulares, en nuestro país se otorgará una duración de 90 días a las prestaciones, con posibilidad de otro período similar pero con una disminución de la cuantía hasta en un 50% con --- ello se evitará que la persona desempleada pierda la motivación de buscar trabajo.

c) Período de Espera

Este período es el intermedio entre la última remuneración del trabajador y el goce de la prestación de desempleo.

Esta suspensión de pago de prestaciones de desempleo tiene por objeto suprimir toda compensación respecto de múltiples períodos de desempleo de breve duración, y tiene su razón de ser en que la mayoría de las veces que una persona se encuentra sin trabajo sólo es por un período breve, y después de esto se vuelve a incorporar a la fuerza productiva, originándole un reajuste normal en el fenómeno de oferta y demanda de cualquier mercado de trabajo. (57)

Existen razones de tipo administrativo para imponer un breve período de espera, una de ellas podría ser que se -

56. Desempleo y Seguridad Social O.I.T. p. 43

57. SHUSTER. op. cit. p.612

pretenda evitar un posible abuso del desempleado al simular estar sin trabajo para gozar de algunos días de vacaciones, esto se impediría con la verificación realizada en ese lapso de tiempo por la oficina administradora. Además el período de espera permite realizar todos los trámites necesarios para la obtención de la prestación (recepción, recopilación de pruebas, decisión sobre las solicitudes y pago de prestaciones).

Es difícil fijar la duración del período de espera, pues si éste fuera largo la economía del trabajador estaría en situación difícil, y si éste no existiera, la administración -- sufriría las consecuencias, pues requeriría mayor personal -- para tomar una decisión inmediatamente, cosa imposible de -- efectuar, dados los pasos que se siguen para la obtención de la prestación.

Aunque se tiende por lo general a la reducción del período de espera, ésta resulta muy útil bajo dos aspectos: en -- primer lugar, elimina el trabajo y el gasto que exigen el establecimiento del derecho a recibir la prestación y su pago cuando el desempleo es de corta duración; en segundo lugar, da a la oficina de colocación oportunidad de encontrar al selicitante un empleo durante los primeros días del desempleo, acortando así la interrupción de la contingencia.

Respecto al período de espera, la O.I.T. ha señalado en el convenio sobre seguridad social No. 102, que el máximo -- permitido de espera es de siete días.

Si tomamos como caso concreto a nuestro país, donde se -- instituiría por primera vez el régimen, el período debería -- ser de siete días, reduciéndose éste a medida que la organi-- zación fuese adquiriendo experiencia.

3.- Inaplicabilidad y Suspensión del Seguro de Desempleo.

La no observancia de las condiciones o requisitos para ser sujeto al Seguro de Desempleo, trae como consecuencia la inaplicabilidad de dicha prestación.

Los motivos más comunes de inaplicabilidad del seguro son:
a) Abandono voluntario del empleo; b) Despido por mala conducta; c) Rechazo a aceptar un empleo conveniente y, d) La pérdida del empleo debido a un conflicto de trabajo.

a) Abandono voluntario del empleo.

Esta causa de pérdida del derecho a prestación tiene su génesis precisamente en el objetivo del Seguro de Desempleo, pues ésta existe para resarcir al desempleado involuntario, admitir el abandono voluntario sería antieconómico y antisocial pues se premiaría a quien no quiere trabajar.

Los actuales sistemas de desempleo, sin embargo aceptan ciertas excepciones, tomando como base a la persona, la moral, o los fines específicos del régimen, pero en general el abandono voluntario del trabajo es causa de inaplicabilidad y pérdida de derechos para el supuesto desempleo. (58)

La O.I.T. señala entre las causas de suspensión de las prestaciones, en su convenio 44 el abandono voluntario del empleo en los siguientes términos:

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

58. LESTER, op. cit. p.627

b) Cuando haya perdido el empleo por su propia culpa o lo haya abandonado voluntariamente sin motivo justificado. (59)

Tomando como base el precepto propuesto por la Organización Internacional del Trabajo, en algunos regímenes de Seguro de Desempleo se ha establecido un período de pérdida de derechos, el cual difiere en la duración, por ejemplo en Italia se prevée un lapso de 30 días, éste tiempo se amplía a seis semanas en Irlanda y el Reino Unido.

El período de pérdida de las prestaciones también varía en relación a la falta cometida, si ésta es ligera la sanción es de 1 a 12 días y en la medida que aumenta su gravedad aumenta el lapso de suspensión.

No consideramos conveniente fijar un período de suspensión de las prestaciones en caso de abandono voluntario del trabajo, ya que este supuesto implica la inaplicabilidad del Seguro de Desempleo cuestión que será verificada al realizar los trámites respectivos de petición de pago de prestaciones del supuesto desempleo, en consecuencia no se puede suspender un derecho que aún no ha entrado en vigor.

b) Despido por Mala Conducta.

Para utilizar el término de mala conducta en materia de Seguro de Desempleo es necesario primero definir el vocablo, pero esto es difícil pues tanto empleador como trabajador tienen diferentes conceptos en cuanto a los actos que deben considerarse como manifestaciones de mala conducta, por ello con el propósito de unificar criterios nos basaremos en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo en lo referente a la rescisión de las relaciones de trabajo que a la letra dice:

59. Desempleo y Seguridad Social. O.I.T. p.45.

Artículo 47.- Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad pa-
ra el patrón:

Fracción I.- Engañar el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referen-
cias en los que se atribuyan al trabajador capaci-
dad, aptitudes o facultades de que carezca. Esta
causa de rescisión dejará de tener efecto después
de treinta días de prestar sus servicios el traba-
jador;

Fracción II.- Incurrir el trabajador, durante sus labores, en faltas de honradez, en ac-
tos de violencia, amagos, injurias, o en malos --
tratamientos en contra del patrón, sus familiares
o del personal administrativo de la empresa o es-
tablecimiento, salvo que medie la provocación o -
que obre en defensa propia;

Fracción III.- Cometer el trabajador -
contra alguno de sus compañeros, cualquiera de --
los actos enumerados en la fracción anterior, si
como consecuencia de ellos se altera la discipli-
na del lugar en que se desempeña el trabajo;

Fracción IV.- Cometer el trabajador, -
fuera del servicio, contra el patrón, sus familia-
res o el personal directivo o administrativo, al-
guno de los actos a que se refiera la fracción II
si son de tal manera graves que hagan imposible el
cumplimiento de la relación de trabajo;

Fracción V.- Ocasionar el trabajador -
intencionalmente, perjuicios materiales durante -
el desempeño de las labores o con motivo de ellas,
en los edificios, obras, maquinaria... y demás ob-
jetos relacionados con el trabajo;

Fracción VI.- Ocasionar el trabajador
los perjuicios de que habla la fracción anterior
siempre que sean graves, sin dolo, pero con ne-
gligencia tal, que ella sea la causa única del --
perjuicio;

Fracción VII.- Comprometer el trabaja-
dor por su imprudencia o descuido inexcusable, la
seguridad del establecimiento o de las personas -
que se encuentran en él;

Fracción VIII.- Cometer el trabajador

actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo;

Fracción IX.- Revelar el trabajador -- los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado con perjuicio de la empresa;

Fracción XI.- Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate de trabajo contratado.

Fracción XII.- Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los -- procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;

Fracción XIII.- Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso exista prescripción médica. (60)

Como podemos observar entre las faltas más comunes, consideradas como mala conducta están: el robo, el fraude, las injurias, la embriaguez en el curso del trabajo, la desobediencia de órdenes o reglamentos, la negligencia repetida, etc.

En la mayoría de los países que gozan de prestaciones de desempleo se priva del derecho a éstas a los trabajadores -- que se compruebe han incurrido en mala conducta, por ejemplo en Suiza el trabajador pierda su empleo cuando no observa -- las obligaciones impuestas por su contrato de trabajo.

En el convenio No. 44 sobre el desempleo, se estipula -- que se pueda privar al trabajador del derecho a subsidio de desempleo cuando haya perdido el empleo por culpa propia, -- por su parte el convenio No. 102 prescribe que la prestación

60. TRUEBA URBINA, Alberto LEY FEDERAL DEL TRABAJO p.46-47 ed. Porrúa. 59a. Edición.

puede ser suspendida "cuando la contingencia haya sido provocada por una falta intencionada del interesado" (61)

En el caso de despido por mala conducta como en el caso anterior no se debe hablar de la suspensión del derecho sino más bien de inaplicabilidad del Seguro de Desempleo.

c) Rechazo a un empleo conveniente.

Otra causa de la pérdida del derecho a prestaciones es el rechazo de una oferta de empleo conveniente, esto se desprende de la estructura y objetivo de la institución del Seguro de Desempleo, pues como el desempleo debe ser involuntario para que genere la prestación de desempleo, al rechazar una oferta de empleo conveniente se pierde esta característica y como consecuencia no se origina dicha prestación. Por otro lado la negativa puede ser justificada, para ello se deben tener razones válidas a la luz de la interpretación de la administración de las cajas de seguros y de los tribunales, y se debe tomar en cuenta el empleo ofrecido y la situación personal del desempleado. (62)

Para definir el empleo conveniente tomaremos en consideración factores como la remuneración, la ubicación del trabajo en relación con el domicilio del solicitante, ajuste del nuevo empleo a las facultades físicas, formación profesional y experiencia del solicitante. Por otro lado también son importantes los siguientes elementos en el empleo conveniente, éstos son la seguridad, la salubridad, la moralidad y que no este vacante el empleo por conflicto laboral.

En lo que se refiere al elemento remuneración se deben -

61. Desempleo y Seguridad Social. O.I.T. p.44.

62. Los Sistemas de Seguro de Desempleo. op. cit. p.70

tomar en cuenta las tasas y condiciones de trabajo en forma general para la región y la profesión que el caso requiera, para obtener estos datos se deben estudiar los contratos colectivos, las condiciones fijadas por los poderes públicos y los mejores contratos ofrecidos por los empleadores.

El segundo factor es la ubicación del lugar de trabajo - en relación con el domicilio del solicitante, esa distancia no debe ser grande pues corre el riesgo el empleado al aceptar ese trabajo, de tener desplazamientos con duración excesiva para llegar a su centro laboral, gastos de transporte - elevados, separación prolongada de su familia, etc.

Para que el empleo sea conveniente tomando en cuenta el elemento anterior se debe establecer las siguientes normas: fijar una distancia máxima entre la ubicación del lugar de - trabajo, señalar el costo de transporte en relación al salario, analizar los medios de transporte disponible, etc.

Entre los países que tienen legislación al respecto se - encuentra Estados Unidos, ahí se prescribe la determinación del domicilio de trabajo en relación con la residencia del - solicitante como uno de los factores para verificar la conve- niencia del empleo. (63)

Otro de los factores que determina la conveniencia del - empleo es la formación profesional, experiencia y facultades físicas del solicitante. El trabajador puede ser afectado si acepta un empleo que no corresponda a sus conocimientos y ex- periencia, pues no cumpliría sus funciones con efi- cacia. Esta situación desencadenaría consecuencias nefastas de tipo psicológico y social, las primeras porque el trabaja - dor se va a sentir deprimido e inconforme con el trabajo rea- lizado y las segundas por las repercusiones que acarrea en -

63. SINGER, P.S. op. cit. p.14

el ámbito social un elemento mal colocado que no produce lo que debería si se encontrara en un empleo idóneo para él.

Por otro lado, si se tuviera que ajustar un empleo a las características específicas de un trabajador sería difícil - colocar a todas las personas desempleadas y el costo del seguro sería excesivo. En ese caso para resolver con acierto - ese problema se deben considerar los siguientes puntos: No - perjudicar el porvenir profesional de un trabajador y respetar éste sin lesionar el proceso económico general.

Por su parte la C.I.T. en su convenio No. 44 menciona -- los casos que no deben considerarse como empleos convenientes.

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

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

c) Un empleo que se encuentre vacante en virtud de una suspensión del trabajo causada por un conflicto de trabajo.⁽⁶⁴⁾

d) Pérdida del empleo debido a un conflicto laboral.

Como último caso de inaplicabilidad del Seguro de Desempleo nos referiremos a la pérdida del trabajo por un conflicto laboral. Este caso es difícil de verificar pues el derecho a la prestación o la exclusión de ésta, están determinadas la mayoría de las veces por la fuerza de las partes en un litigio, por ello no hay un criterio uniforme que se aplique en todos los casos.

64. Desempleo y Seguridad Social. op. cit. p.44

Naturalmente que no se debe tomar en cuenta la exclusión del trabajador a la prestación del Seguro de Desempleo cuando haya un cierre por parte del patrón de la industria por exceso de producción, tampoco porque ésta se limite, pues en ninguno de los dos casos tiene que ver la voluntad del trabajador.

En los casos de huelga sólo se tomará en cuenta para el pago de la prestación del seguro de desempleo, cuando ésta sea declarada legalmente existente por satisfacer los requisitos y objetivos señalados en los artículos 450 y 451 de la Ley Federal del Trabajo que a la letra dicen:

Artículo 450. La huelga deberá tener por objeto:

I. Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital;

II. Obtener del patrón o patrones la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el período de vigencia...

III. Obtener de los patrones la celebración del contrato de ley y exigir su revisión al terminar el período de vigencia...

IV. Exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato de ley en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado;

V. Exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades;...

Artículo 451. Para suspender los trabajos se requiere:

I. Que la huelga tenga por objeto alguno o algunos de los que señala el artículo anterior;

II. Que la suspensión se realice por la mayoría de los trabajadores de la empresa o establecimiento...

III. Que se cumplan previamente los requisitos -

señalados en el artículo 452.(65)

El artículo 451 de la citada ley, señala claramente los casos en que la huelga es considerada legítima, en esos supuestos no se ve ningún obstáculo que sea excluyente para el pago de la prestación del Seguro de Desempleo, pues en todos ellos la huelga es originada por causas justas que benefician a los trabajadores. Por lo tanto no sería razonable privarles del ejercicio de este derecho.

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

- I.- El Seguro de Desempleo como instrumento de la Seguridad Social esta destinado a compensar a los trabajadores parte de la pérdida salarial debida al paro involuntario.
- II.- El Seguro de Desempleo no erradica completamente el problema del Desempleo, pero disminuye el golpe económico y social que este fenómeno causa en los trabajadores.
- III.- El Seguro de Desempleo en México quedaría incluido en el artículo 123 inciso A fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- IV.- No sería conveniente crear un organismo nuevo que regule al Seguro de Desempleo, éste debe incorporarse a las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- V.- El seguro de Desempleo se ubicaría dentro de la Ley del Seguro Social como un seguro adicional en el Régimen Voluntario de la ley mencionada, y dependiendo de los resultados de su aplicación dicha prestación se incluiría posteriormente en los seguros del Régimen Obligatorio.
- VI.- El financiamiento de la prestación de Desempleo, se distribuirá entre los diferentes sectores sociales de la población económicamente activa (Gobierno, patronos y trabajadores) quienes contribuirán en mayor o menor medida para solventar los gastos que origina el otorgamiento de ese seguro.
- VII.- La administración del Seguro de Desempleo quedará a cargo de un organismo público ya existente que en el caso particular de México es el Instituto Mexicano del Se-

guero Social, el cual formulará los planes de ejercicio.

VIII.- Se considera como requisito para obtener el Seguro de Desempleo, que la persona desocupada se encuentre en esa situación por una causa no imputable a él.

IX.- El trabajador para poder gozar de la prestación de desempleo, debe demostrar que posee la capacidad para la realización del trabajo y tiene la disponibilidad para efectuarlo.

X.- La persona desocupada comprobará fehacientemente que ha cumplido con las cotizaciones requeridas por el Seguro de Desempleo, para ello será necesario que el trabajador acredite un mínimo de doce meses de cotizaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, como resultado de un mismo empleo o bien la suma obtenida en varios empleos.

XI.- Las prestaciones del Seguro de Desempleo serán:

a) La principal, en efectivo y esta corresponderá al 50% del ingreso del trabajador, dicho porcentaje servirá para cubrir sus necesidades básicas.

b) Accesorias: Servicio de colocación y cursos de capacitación y adiestramiento.

XII.- El importe de la prestación por desempleo no debe ser igual o superior al salario anterior del trabajador, --- pues esto provocaría falta de motivación para trabajar.

XIII.- La duración del pago del Seguro de Desempleo será de noventa días con posibilidad de otro período similar, pero con una disminución de la cuantía hasta en un 50%.

XIV.- Con el fin de comprobar la veracidad de los datos aseñ

tafos por el desocupado y evitar que se generen gastos - innecesarios al organismo administrador, es conveniente fijar un período de espera de siete días reduciéndose éste a medida que la organización fuese adquiriendo experiencia.

XV.- Se considerarán como causas de inaplicabilidad y suspensión del Seguro de Desempleo las siguientes:

- a) Abandono voluntario del empleo.
- b) Despido por mala conducta.
- c) Rechazo a aceptar un empleo conveniente.
- d) Pérdida del empleo debido a un conflicto laboral.

El abandono voluntario del empleo, entraña la inaplicabilidad del Seguro de Desempleo, puesto que es requisito fundamental que el trabajador se encuentre involuntariamente desocupado.

Los casos de inaplicabilidad originados por mala conducta serán, los mencionados como causas de rescisión de -- contrato contempladas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

La negativa del desempleado de aceptar un empleo conveniente que se adapte a su capacidad también da origen a la pérdida de la prestación por desempleo.

XVI.- La creación del Seguro de Desempleo no debe ser una medida aislada del gobierno, sino que debe estar apoyada - por nuevas formas de política económica y fiscal que aseguren el incremento de los empleos en el mercado del trabajo.

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

- 1.- ALCORTA AREGUIN, Martha L. SEGURO SOBRE RIESGOS PROFESIONALES EN MEXICO. México, I.M.S.S, 1970.
- 2.- ALMANSA PASTOR, José Manuel. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. España, Ed. Tecnos, 1977.
- 3.- ALVEAR ACEVEDO, Carlos. HISTORIA DE MEXICO. México, Ed. Jus, 1986.
- 4.- ARCE CANO, Gustavo. DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL. México, Ed. Porrúa, 1972.
- 5.- BARROSO FIGUEROA, José. DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO México. Ed. Porrúa, 1987.
- 6.- BRAVO, ALFONSO. ESTUDIO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL. México, COPARMEX, 1988.
- 7.- BRICEÑO RUIZ, Alberto. DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO México, Ed. Harla, 1985.
- 8.- COSIO VILLEGAS, Daniel. HISTORIA GENERAL DE MEXICO. México, Ed. Colegio de México, 1983.
- 9.- COSIO VILLEGAS, Daniel. HISTORIA MINIMA DE MEXICO, México, Ed. Colegio de México, 1983.
- 10.- CUEVA, Mario de la. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. México, Ed. Porrúa, 1986.
- 11.- GARCIA GARCIA, Fernando Augusto. FUNDAMENTOS ETICOS DE SEGURIDAD SOCIAL. México, Ed. UNAM, 1968.

- 12.- GARCIA MORENO, Victor Carlos. ANALISIS DE ALGUNOS PROBLEMAS FRONTERIZOS Y BILATERALES ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS. México, Ed. U.N.A.M., 1982.
- 13.- GASCON Y MARIN, José. PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA BENEFICENCIA AL SEGURO. España Ed. Instituto Nacional de Previsión, 1944.
- 14.- GONZALES DIAZ, Lombardo Francisco. EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. México, Ed. U.N.A.M., 1973
- 15.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. MEXICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL. México, Ed. Stylo, 1952.
- 16.- LAMAS, Adolfo SEGURIDAD SOCIAL EN LA NUEVA ESPAÑA. México, Ed. U.N.A.M., 1964.
- 17.- LANGE, Oskar. LA ECONOMIA EN LAS SOCIEDADES MODERNAS. - México, Ed. Grijalbo, 1976.
- 18.- MARGADANT, Guillermo. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO. México, Ed. Esfinge, 1984.
- 19.- MORALES SALDAÑA, Hugo. LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. México, Ed. Trillas, 1981.
- 20.- MINGARRO Y SAN MARTIN, José. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PLAN BEVERIDGE. México, Ed. Polis, 1946.
- 21.- NIKITIN, P. ECONOMIA POLITICA. Moscú, Ed. Publicaciones Económicas Sociales, 1958.
- 22.- Oficina Internacional del Trabajo. DESEMPLEO Y CAMBIOS DE ESTRUCTURA. Estudios y documentos nueva serie, num.65 Suiza, 1962.

- 23.- Oficina Internacional del Trabajo. DESEMPLEO Y POBREZA EN UN MUNDO EN CRISIS. Suiza, O.I.T., 1985.
- 24.- Oficina Internacional del Trabajo. LA O.I.T. Y EL MUNDO DEL TRABAJO. Suiza, O.I.T., 1987.
- 25.- Oficina Internacional del Trabajo. LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO. Estudios y documentos, nueva serie, --núm. 42 Suiza, 1955.
- 26.- PIMENTEL RUIZ, Francisco. ANALISIS COMPARATIVO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES CON LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. México, Ed. U.N.A.M., 1968.
- 27.- QUIRARTE, Martín. VISION PANORAMICA DE LA HISTORIA DE MEXICO. México, Ed. Porrúa, 1982.
- 28.- RAMOS, Eusebio. NOCIONES DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. México, Ed. Pac, 1968.
- 29.- SEPULVEDA, Cesar, DERECHO INTERNACIONAL. México, Ed. - Porrúa, 1968.
- 30.- SEYMOUR E, Harris. PROBLEMAS ECONOMICOS DE AMERICA LATINA. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1947.
- 31.- VEBLEN, Thorstein. TEORIA DE LAS CLASES OCIOSAS. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1971.

OTRAS FUENTES.

- 1.- DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración -- del 150^o. Aniversario de la Proclamación de la Independencia y 50^o. de la Revolución Mexicana. México, 1940.

- 2.- ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES. España, Ed. Aguilar 11 Tomos, 1974.
- 3.- ENCICLOPEDIA JURIDICA CMEBA. Argentina, Ed. Bibliográfica Argentina 25 Tomos, 1955.
- 4.- LA CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. O.N.U., E.U.A., 1988.

*
HEMEROGRAFIA.

- 1.- GONZALEZ ROMERO, Francisco. ¡TENIENDO TANTO Y EL CAMPO - TAN POBRE! Revista Decisión año X No. 122 Febrero de - 1989.
- 2.- GUNTER SCHILLER. EVOLUCION DE LOS SEGUROS SOCIALES EN LA REPUBLICA DEMOCRATICA ALEMANA DESDE 1949. Suiza, Revista Internacional del Trabajo, 1955.
- 3.- SINGER, P.S. EL SEGURO SOCIAL DE DESEMPLEO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. Argentina, Gaceta del Trabajo, -- 1954.
- 4.- SINGER, P.S. LOS SUBSIDIOS COMPLEMENTARIOS DE DESEMPLEO EN ESTADOS UNIDOS. Suiza, Revista Internacional del Trabajo, 1954.
- 5.- WATSON, Guillermo. CAUSAS DE DESOCUPACION. España, Revistas de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad - nacional del Litoral. número 32., 1941.

LEGISLACION CONSULTADA.

- 1.- CONSTITUCION DE APATZINGAN Y OTROS ESTUDIOS. México, Ed. Sep. Setentas, 1975.
- 2.- CONSTITUCION DE 1917. México, Gaceta informativa de la - C.F.E., 1982.
- 3.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. - México, Comisión Federal Electoral, 1987.
- 4.- CONSTITUCION POLITICA MEXICANA, México, Ed. Andrade, 1986.
- 5.- LA CONSITUCION DE 1957 Y SUS CRITICAS. México, Ed. Sep. Setentas, 1975.
- 6.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. México, Ed. Porrúa, 1981. Actualizada por Lic. Guillermo Alvarez del Castillo Vargas.
- 7.- LEY DEL SEGURO SOCIAL. México, Ed. Pac, 1988.