

35
24



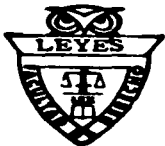
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SEGURO
DE DESEMPLEO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ILLIANA CAMARILLO GONZALEZ**



MEXICO, D. F.

1987

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios, por permitirme cumplir con una de las metas en mi vida.

A mis padres, que con su amor y su apoyo me ayudaron para que la realizacion de este sueño se hiciera realidad.

A mi querida Universidad, que me permitio formar parte de ella y me brindo las bases para un desarrollo profesional pleno.

INDICE

INTRODUCCION.....!

CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES.

<i>1.1. Definición de Seguridad Social.....</i>	<i>1</i>
<i>1.2. Concepto de Previsión Social.....</i>	<i>10</i>
<i>1.3. Definición de Seguro.....</i>	<i>17</i>
<i> 1.3.1. El Seguro Social.....</i>	<i>19</i>
<i>1.4. Concepto de Desempleo.....</i>	<i>23</i>

CAPITULO II. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

<i>2.1. Periodo Preconstitucional.....</i>	<i>29</i>
<i>2.2. La Seguridad Social en la Constitución de 1917.....</i>	<i>36</i>
<i>2.3. Ley del Seguro Social.....</i>	<i>43</i>
<i>2.4. Instituciones de Seguridad Social.....</i>	<i>48</i>
<i> 2.4.1. Instituto Mexicano del Seguro Social.....</i>	<i>48</i>
<i> 2.4.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.....</i>	<i>50</i>
<i> 2.4.3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.....</i>	<i>52</i>

CAPITULO III.
EL SEGURO DE DESEMPLEO EN OTROS PAISES.

3.1. Seguro de Desempleo.....	54
3.2. Gran Bretaña.....	62
3.3. Italia.....	66
3.4. España.....	70
3.5. Estados Unidos.....	75
3.6. Uruguay.....	78

CAPITULO IV.
APLICACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

4.1. Requisitos para su aplicación.....	84
4.1.1. Causas en las que procede el otorgamiento del seguro.....	85
4.1.2. Capacidad necesaria.....	90
4.1.3. Voluntad y disponibilidad para trabajar.....	92
4.1.4. Inscripción en la Oficina de Colocación.....	96
4.1.5. Cotizaciones requeridas.....	98
4.1.6. Tiempo de espera para su otorgamiento.....	101
4.2. Prestaciones y duración del Seguro de Desempleo.....	103
4.2.1. En dinero y en especie.....	103
4.2.2. Duración.....	108
4.3. Inaplicabilidad y Suspensión del Seguro de Desempleo.....	110
4.3.1. Supuestos en los que no procede el Seguro.....	111
4.3.2. Suspensión del Seguro.....	115

4.4. Financiamiento y Administración del Seguro de Desempleo.....	118
4.4.1. Fuente de Ingresos.....	118
4.4.2. Fondo de Reserva.....	120
4.4.3. Servicio Público de Empleo.....	122
4.4.4. Organismo Administrador.....	124
 CONCLUSIONES.....	 126
 BIBLIOGRAFIA.....	 130

INTRODUCCION.

El fenómeno del desempleo es causado por infinidad de factores tanto económicos como políticos y sociales, sin embargo, sea cual fuera su origen es un grave problema que actualmente sufren muchas de nuestras sociedades modernas; y al cual se le deben buscar soluciones o por lo menos tratar de disminuirlo para que la estabilidad económica no se altere drásticamente provocando serias crisis que deriva en graves conflictos sociales.

Actualmente, debido a la situación económica por la que ha pasado nuestro país en los últimos años, se ha producido un crecimiento acelerado del número de personas que sufren una situación de desempleo, misma que se refleja en periodos cada vez mas prolongados en que los trabajadores desplazados tardan en encontrar un nuevo puesto de trabajo. Por dichos motivos consideramos que es necesario legislar sobre el seguro de desempleo para proteger al trabajador y a su familia durante el tiempo en que éste se encuentre desempleado, garantizándole con un mínimo de respaldo económico el poder satisfacer sus necesidades básicas para mantener un digno nivel de vida.

En el primer capítulo analizamos de manera general aquellos conceptos que tienen gran importancia para poder establecer el significado y las bases de un seguro de desempleo.

El segundo comprende algunos antecedentes históricos relativos a las orígenes y desarrollo que tuvo la seguridad social en nuestro país, así como su actual fundamento jurídico en la legislación.

En el tercer capítulo hacemos referencia a los diferentes sistemas existentes relativos al seguro de desempleo, así como de los sistemas que han adoptado algunos países de Europa y América, analizando brevemente las bases que han establecido para su creación, permitiendo con esto tener un panorama general de la experiencia internacional en la aplicación de este seguro.

En el cuarto y último capítulo se exponen, de manera general, las bases sobre las cuales podría crearse un seguro de desempleo en México, considerando las condiciones necesarias para su aplicación, así como la posible administración y organización que podrían observarse en su implantación. Así, el presente trabajo tiene como finalidad el plantear la necesidad de establecer el seguro de desempleo en nuestro país, como un medio que ampare al trabajador ante la pérdida involuntaria de su empleo.

CAPITULO I.

CONCEPTOS GENERALES.

1.1. Definición de Seguridad Social.

1.2. Concepto de Previsión Social.

1.3. Definición de Seguro.

1.3.1. Seguro Social.

1.4. Concepto de Desempleo.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES.

1.1. DEFINICION DE SEGURIDAD SOCIAL.

La seguridad social ha sido uno de los grandes logros que ha obtenido la humanidad a través de los años. Esta representa el deseo universal de los hombres para obtener mejores condiciones de vida logrando así disminuir la incertidumbre de posibles riesgos o amenazas que pudieran afectar el presente o el futuro del bienestar social.

Anteriormente se habían tratado de establecer ciertos sistemas de ayuda y protección para los miembros de las comunidades; sin embargo no fue sino hasta finales del siglo XIX en donde la seguridad social tomo fuerza, pero no obstante los múltiples estudios e investigaciones que se han hecho sobre el tema no se ha llegado a una idea de carácter único y aplicable para todos los países. Por tal motivo estudiaremos las diferentes definiciones que han expuesto diversos tratadistas.

Primeramente debemos distinguir a los elementos contenidos en este concepto. La seguridad en su más amplio sentido es aquella que "implica la

excención de peligro o daño" ¹, es decir, este simple vocablo nos proporciona la idea de tranquilidad y confianza para la realización de acciones presentes o futuras. Sin embargo, la seguridad no es un elemento que siempre se manifieste de manera natural en la sociedad, sino que muchas veces ésta debe ser impuesta adoptando ciertas medidas de protección, que si bien en ocasiones no pueden librarnos totalmente de los riesgos a que estamos expuestos si pueden mitigar de cierta forma las consecuencias que éstos produzcan.

Por otro lado, el segundo elemento nos designa el ámbito de aplicación que va a tener esa seguridad, estableciendo así, que al referirse a lo social es remitirnos a todo aquello concerniente a la sociedad, es decir, su campo de acción es amplísimo, lo que permite considerarlo como el elemento que le brinda el grado de universal.

Por otra parte se ha considerado a la seguridad social como "un conjunto de mecanismos para la cobertura de contingencias sociales de todos los habitantes del país y, específicamente del trabajador y su familia" ². Sin embargo, como hemos visto, la seguridad social no únicamente debe proteger a aquellos que por la realización de un riesgo tuvieron la pérdida o interrupción

¹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VII. Heliasta, Argentina. 1989. p.327.

² CAPON FILAS, Rodolfo. Diccionario de Derecho Social. Rubinzal-Culzoni. Argentina. 1987. p.455.

de sus capacidades laborales sino que está obligada a proteger a todos los individuos que componen la sociedad sin importar ni hacer distinción para su otorgamiento.

Una de las primeras opiniones que se dieron sobre la seguridad social fue la de Sir. William Beveridge, en la cual la define como "El conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan" ³.

Este autor, aunque ya establece la obligación por parte del Estado de otorgar la protección en caso de riesgos o contingencias a que están expuestos los individuos, no especifica los tipos de riesgos que se ampararían dejando así un campo de aplicación sumamente amplio para otorgarla.

Por su parte, Manuel Alonso Olea señala a la seguridad social como "Medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, que se encaminan hacia la protección general de todos los

³ BEVERIDGE, William. Plan Beveridge. Traducido por Vicente Peris. Minerva. México. s.a. p.16.

residentes contra las situaciones de necesidad garantizando un nivel mínimo de rentas" ⁴.

De esta idea de seguridad social es importante resaltar que primeramente se debe encaminar la protección al individuo en particular, ya que antes se tiene que hacer una evaluación de las necesidades de cada individuo para así poder establecer las limitantes y posibles directrices que debe tomar la seguridad social, logrando obtener de ese modo la protección a las necesidades esenciales y alcanzar así el bienestar colectivo.

Por su parte Miguel García Cruz establece que "La seguridad social es un derecho público de observancia obligatoria y de aplicación universal, para el logro solidario de una economía autentica y racional de los recursos y valores humanos, que aseguran a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de la miseria, temor, enfermedades, ignorancia, desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantengan y acrecienten el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se preparen el camino a las generaciones venideras y se sostengan a los incapacitados eliminados de la vida productiva" ⁵.

⁴ ALONSO OLEA, Manuel. Instituciones de Seguridad Social. Civitas. España. 1983. p.16.

⁵ GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social en México. Tomo I. Costa-Amic. México. 1972. p.306.

Este autor ubica a la seguridad social dentro del derecho público, siendo que actualmente se sitúa a la misma como parte del derecho social por sus fines y objetivos, ya que este último tiende a la protección del individuo, otorgándole la facultad para hacerlos exigibles ante la sociedad para que ésta le proporcione los medios necesarios que le aseguren un mínimo de bienestar y alcanzar así un digno nivel de vida, siendo estos mismos fines, parte de lo que busca la seguridad social.

José Almansa Pastor concibe a la seguridad social como "El instrumento estatal específico protector de las necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera"⁶.

Consideramos que este autor acierta al expresar que la seguridad social esta compuesta por tres fases, prevención, reparación y recuperación ya que hablaríamos de una seguridad social incompleta si únicamente se dedicara a reparar el daño hecho, sin hacer un estudio de las causas que lo provocaron y buscando los medios posibles de prevención que logren evitar que en un futuro se incrementen dichos riesgos, asimismo, que una vez reparado el daño

⁶ ALMANSA PASTOR, José M. Derecho de la Seguridad Social. Sexta edición. Tecnos. España. 1987. p.p.63-64.

se continúe con la protección de las necesidades sociales, es decir, teniendo una visión hacia el futuro.

Por su parte Alberto Briceño Ruiz señala que la seguridad social es "El conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural"⁷.

De la idea anterior consideramos que la protección a que cada individuo tiene derecho no tiene como único fin el satisfacer las necesidades físicas y económicas, sino que ésta se debe extender hacia otros aspectos igualmente importantes en la vida; logrando proporcionarle al individuo una base sólida para su superación.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 10 de diciembre de 1948 considera a la seguridad social en su artículos 22 y 25 que en seguida transcribimos.

⁷ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla, México. 1987. p.15.

Artículo 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 derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

Artículo 25: "Un nivel de vida adecuado que les garantice y 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; tienen asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes a su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencias especiales, todos los niños nacidos en matrimonio y fuera del matrimonio tienen derecho a igual protección social" ⁸.

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos como instrumento de carácter internacional, contempla a la seguridad social como un derecho al que deben de tener acceso todos los individuos sin hacer distinción alguna, es decir, establece la obligación a cada Estado para realizar y garantizar esos derechos, y si bien no menciona expresamente una

⁸ Cit. en ETIENNE LLANO, Alejandro. La Protección de la Persona Humana en el Derecho Internacional. Trillas. México. 1987. p.p.90 y 95.

concepción de seguridad social si plantea los fines y objetivos principales que persigue al mencionar una serie de necesidades comunes de la humanidad, mismas que resultan afines a la aspiración de la seguridad social. Es por esto que consideramos que este documento se convierte en la base para el logro de una universalidad en esta materia, planteando los lineamientos y expectativas de todas las sociedades en su búsqueda de protección.

La Ley del Seguro Social establece en su artículo 2º: "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Consideramos que la seguridad social a pesar de ser un derecho natural del hombre únicamente logra garantizarse a través del establecimiento de disposiciones que obliguen al Estado a proteger a la población contra determinadas contingencias, ya que de no ampararse éstas originarían una disminución en la actividad provocando a su vez una reducción de los ingresos económicos al verse en la necesidad de realizar gastos suplementarios para volver a la situación en que se encontraba anteriormente, lesionándose con esto tanto el bienestar individual como el colectivo.

Las definiciones antes citadas nos dejan ver que la seguridad social no

solo es una medida de protección, sino que debe ser un instrumento de prevención de los riesgos a los que están expuestos las personas dentro de la sociedad. Es así que ésta debe actuar adelantándose a los siniestros para poder evitarlos.

Consideramos entonces que la seguridad social es el conjunto de medidas o disposiciones, ya sean de carácter económico o social que tengan como objetivo la protección y prevención de los riesgos a los que esta expuesta la población. Protección a la que todos los individuos deben tener acceso para evitar enfermedades, así como contar con los métodos necesarios para la conservación de la salud; asimismo que existan los medios adecuados para la reposición de los ingresos y ganancias cuando se han perdido por causas de enfermedad, invalidez, vejez, muerte, o bien, en casos de desempleo.

Por lo tanto, la seguridad social nace de realidades sociales y necesidades económicas del individuo, el cual no solo busca asegurar su bienestar presente, sino que también anhela formas de protección de los medios de subsistencia en un futuro, lo cual significa combatir la incertidumbre de cualquier riesgo que ponga en peligro la estabilidad tanto económica como social, lo cual redituaria necesariamente en una estabilidad en la estructura de la colectividad.

Es así que la concepción de la seguridad social ha surgido de las necesidades y de las aspiraciones de los individuos y de las sociedades con el fin de alcanzar la justicia social en la que todo individuo está protegido contra la miseria, proporcionándole una vida más genuina que le brinde la oportunidad de desarrollar una existencia digna dentro de un marco familiar y social.

1.2. CONCEPTO DE PREVISION SOCIAL.

Desde tiempos remotos el hombre ha buscado los medios para protegerse contra los riesgos a los que estaba expuesto, pero al no existir las instituciones u organismos adecuados para que se lograra dicha protección, se veían en la necesidad de recurrir a la beneficencia pública, sin embargo, como ésta únicamente amparaba a los indigentes, aquellos que no lo eran pero se encontraban dentro de los económicamente débiles no tenían acceso a esa ayuda.

Más adelante se crearon sistemas de ayuda como el ahorro, montepíos, cofradías y otros más, en donde los individuos que las constituían cubrían en forma regular y periódica una cuota para formar una reserva de gastos para cubrir los riesgos eventuales que se presentaban, sin embargo, a

pesar de los esfuerzos realizados no se podía generar una acumulación de dinero significativa, por lo que por este medio no se llegaban a proteger todos de aquellos riesgos a los que se encontraban expuestos.

Posteriormente, por las necesidades de protección que existían se llegó a establecer lo que llamamos actualmente previsión social, la cual para lograr definirla debemos analizar primero cada uno de sus elementos, debiendo distinguir entonces que, la previsión en general es "la acción y efecto de prever, o sea de ver con anticipación, de conocer, conjeturar por algunas señales o indicios, lo que ha de suceder" ⁹.

Por su parte, Mario de la Cueva expresa que la previsión es "la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto, futuras, en el momento en que se presenten" ¹⁰.

Esto es, que la previsión es aquella que emplea los recursos del presente garantizando eventuales necesidades futuras, es decir, que este medio proporciona cierta seguridad respecto al porvenir, sin embargo,

⁹ Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XXIII. Driskill. Argentina. 1967. p.109.

¹⁰ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Sexta edición. Porrúa. México. 1991. p.p.12-13.

constituye una disminución en la remuneración económica originando una reducción en el nivel de vida presente con el fin de proteger posibles adversidades en un futuro.

Por lo que el calificativo de social es el que la tipifica logrando así distinguirla de la previsión individual que únicamente contempla intereses particulares.

En algunas ocasiones se ha referido a la previsión social y a la seguridad social como sinónimos ya que sus fines son muy parecidos, sin embargo, en seguida analizaremos diversas definiciones que se han dado por diferentes autores respecto a la primera para hacer notar las diferencias que entre ellas existen.

Marcos Flores Alvarez escribe: "La previsión social es el conjunto de normas, principios e instituciones destinados a asegurar la existencia de los asalariados que deben percibir un sueldo o salario que les permita afrontar sus necesidades fundamentales y las de sus familias, cuando este fenómeno se produce por circunstancias ajenas a su propia voluntad" ¹¹.

¹¹ FLORES ALVAREZ, Marcos, "Organización y Orientación Social en Chile", Revista Previsión Social, Número 8, Septiembre-Octubre, 1935, p.659.

Por lo que podemos considerar que la previsión social no es un elemento aislado, sino que está compuesto de todas aquellas normas, principios e instituciones que se establezcan para asegurar las necesidades fundamentales del trabajador así como de su familia.

Anteriormente mencionábamos que la seguridad social tiende igualmente a la protección de las necesidades fundamentales, sin embargo, la diferencia que encontramos en esta definición es que la previsión social comprende la protección a los trabajadores, mientras que la seguridad social trata de otorgarle esa protección no solo a ellos sino a toda la sociedad en general.

Por su parte Waldo Pereira señala que la diferencia entre previsión social y seguridad social es la siguiente: "La previsión social es un conjunto de ideas e instituciones que actúan pasivamente. La previsión social esperaba tranquilamente la realización de los siniestros y, frente a ellos, no hacia otra cosa que pagar o servir con prontitud. En cambio, en el concepto de seguridad social, se ha querido indicar que la actitud de los seguros sociales debe ser activa, debe actuar adelantándose a los siniestros para evitarlos. La seguridad social desea realizar una idea de prevención, cuidando del capital humano"¹².

¹² PEREIRA A., Waldo. *La Seguridad Social en Chile*. Escuela Nacional de Artes Gráficas. Chile. 1950. p.p.67-68.

De la distinción anterior observamos que la previsión social es el conjunto de organismos destinados a cubrir los riesgos de las personas afiliadas otorgándoles ciertas prestaciones, sin embargo, únicamente actuando de manera pasiva al no realizar funciones de prevención sino que solamente se compromete a establecer los medios necesarios para que de modo eficaz se haga frente a los siniestros que se presenten. Mientras que lo fines de la seguridad social son ir mas allá del simple remedio de los problemas, es decir, busca soluciones antes de que éstos ocurran, evitando así en un futuro que éstos aumenten.

Mario De la Cueva señala que la previsión social es "un derecho de los trabajadores en la que el sujeto de una relación de trabajo, tiene derecho, cuando sobrevenga una circunstancia que le impida cumplir su trabajo, a que la sociedad le proporcione los recursos económicos necesarios para que pueda continuar gozando de la misma condición de vida que disfruta y a que se le preste la atención conveniente para su curación y rehabilitación" ¹³.

De esta forma se desprende que la previsión social sería el medio más adecuado para que los trabajadores subsanaran sus necesidades cuando ocurrieran riesgos, sin verse en la necesidad de recurrir a la beneficencia pública o la caridad, considerándose que la obligación para el bienestar de los

¹³ DE LA CUEVA, Mario. Ob.cit. p.21.

obreros no depende únicamente de ciertas personas, sino que es un deber de todos los que gozamos del beneficio de su trabajo.

Por su parte, Alfonso Becerril designa por previsión social a la "serie de reglas y prestaciones que conllevan una elevación del nivel económico, social, físico, cultural e integral, que son proporcionados por los patrones con tales fines, y que no constituyen una remuneración a los servicios, ya que no se otorgan en función de éstos, sino para complementar y acrecentar el ámbito de desarrollo psico-físico y social del trabajador" ¹⁴.

En las anteriores definiciones se mencionaba la obligación de otorgarles protección a los trabajadores respecto a sus riesgos o necesidades laborales, sin embargo, de esta última podemos concluir que la previsión social debe extenderse a prestarles igualmente la ayuda indispensable para mejorar sus condiciones de vida sin que ésta le reditúe en una disminución de su salario sino por el contrario, represente realmente una contribución al bienestar del obrero.

De los planteamientos de previsión social que hemos analizado podemos establecer que ésta, no tiene un contenido fijo sino que por el contrario, resulta variante dependiendo de las condiciones y circunstancias que

¹⁴ BECERRIL ARECHIGA, Alfonso. Análisis de las Prestaciones de Previsión Social. Ediciones fiscales ISEF, México. 1990. p.19.

se presenten en determinado momento en las diversas sociedades, así como de los fines que persiga el Estado.

Igualmente podemos decir que, tanto la seguridad social como la previsión social tienden a la protección del individuo, sin embargo, la seguridad social se ocupa de la colectividad en conjunto más que del individuo, mientras que por el contrario la previsión social se preocupa más por el trabajador como individuo haciendo extensiva su amparo a aquellos que dependan económicamente de él. Siendo entonces que la seguridad social es la idea más amplia de protección mientras que la previsión social contempla un campo de aplicación más limitado.

Es así que la previsión social la debemos entender como todas aquellas iniciativas estatales dirigidas a aminorar la inseguridad de los económicamente débiles, proporcionándoles los medios y prestaciones que conlleven a una elevación del nivel económico, social, físico y cultural, para lograr acrecentar el ámbito de desarrollo de los trabajadores. Por consiguiente, consideramos como prestaciones de previsión social el aguinaldo, el seguro social, la participación de utilidades, el derecho a la vivienda, la capacitación y adiestramiento, primas de antigüedad, fondos de ahorro, actividades deportivas y culturales así como aquellas análogas que pretendan satisfacer las necesidades comunes de los trabajadores.

1.3. DEFINICION DE SEGURO.

Entre las medidas que se han adoptado para poder atender las posibles necesidades futuras se encuentra la figura del seguro, el cual mediante su procedimiento y ámbito de aplicación más limitado, cubre el riesgo amparado de una forma más rápida y eficaz.

Podemos decir de manera general que este vocablo significa hallarse "libre y exento de todo daño o riesgo" ¹⁵, y en materia jurídica representa aquel "contrato por el cual una persona natural o jurídica, se obliga a resarcir pérdidas o daños que ocurran en las cosas y que corren un riesgo" ¹⁶, sin embargo, este concepto carece de varios aspectos importantes que impiden lograr una definición que sirva para nuestro análisis.

El seguro según Gabriel Bonilla Marín "es la agrupación de personas afectadas de riesgos análogos y valorables, para atender, con medios económicos y en forma mutua, posibles necesidades originadas por tales riesgos" ¹⁷.

¹⁵ Diccionario Enciclopédico Básico. Plaza & Jones. España. 1982. p.1637.

¹⁶ Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo LIV. Espasa-Calpe. España. 1974. p.1531.

¹⁷ BONILLA MARIN, Gabriel. *Teoría del Seguro Social*. Nacional. México. 1945. p.15.

Para analizar este concepto hay que desglosarlo, observando cada una de sus partes. Primeramente establece que tiene que estar compuesto por una agrupación de personas que estén interesadas en la protección de sus bienes o de su persona, los cuales deberán ser suficientes para que mediante la cuota o prima que deban cubrir, se consiga obtener un fondo de reserva para el pago de los posibles riesgos.

En segundo lugar menciona como elemento al riesgo, el cual deberá ser real, ya que de no existir no habría necesidad de la protección que se obtiene con el seguro. Este riesgo puede provenir de acontecimientos naturales, humanos o bien de circunstancias económicas que afecten los intereses comunes de los asegurados.

Igualmente indica que el riesgo sea valorable, de manera que se pueda determinar la posible realización por medio del calculo de probabilidades y por consiguiente se pueda hacer la fijación de la cuota o prima que deban cubrir los asegurados.

Señala también que la atención se realizará con medios económicos y en forma mutua, por lo tanto lo que indica esta última, es que debe existir la obligación de ambas partes, correspondiéndole a una el pago de la prima y a la otra el otorgar la prestación establecida, la cual, no necesariamente se

tratará de dar una cantidad en dinero ya que puede consistir en brindar determinada atención o la entrega de un bien determinado.

Por último establece la existencia de necesidades por la realización del riesgo; considerándose como uno de los elementos más importantes, ya que de no cumplir con este requisito no tendría objeto la creación del seguro. Asimismo se determina que la satisfacción de dichas necesidades estará forzosamente ligada a la realización del riesgo previamente contemplado.

Como hemos observado, el seguro es una institución que se ha creado para la protección y tranquilidad de las personas, el cual puede tratarse de un seguro privado o bien de un seguro social, dentro de los cuales el primero por ser de carácter individual no extiende su protección a la colectividad en general, motivo por el cual se hizo necesario el establecimiento de los seguros sociales, convirtiéndose éstos en la base para lograr que se ampararan a los trabajadores de los riesgos a los que se encuentran expuestos, con el objeto de mantener tanto la capacidad económica como de trabajo del individuo.

1.3.1. EL SEGURO SOCIAL.

En la actualidad el Seguro Social en nuestro país es de vital importancia ya que mediante él se fomenta la protección de los medios de

subsistencia y de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Para establecer lo que el Seguro Social representa estudiaremos algunas definiciones del mismo. Primeramente diremos que el seguro social se ha definido como "el conjunto de disposiciones legales de carácter asistencial que, inspirándose más o menos en la institución del seguro privado, han sido dictadas para procurar a los trabajadores económicamente débiles y a sus familias una protección, una seguridad contra los trastornos que suponen la pérdida o la disminución sensible de la capacidad laboral o el aumento de sus necesidades, debido a las vicisitudes de la vida humana" ¹⁶.

De tal forma se establece que el seguro social se deriva principalmente del seguro privado, del cual comparte algunos elementos como lo es la protección a determinados acontecimientos, solamente que éste no protege intereses individuales como el privado, sino que, como su nombre lo dice cuida todo aquello de interés social ya que esta destinado principalmente a la protección y seguridad de los trabajadores y de su familia.

Alberto Briceño Ruiz por su parte nos dice que el seguro social es "El conjunto de normas e instituciones jurídicas que se proponen la protección de

¹⁶ CABANELLAS, Guillermo. Ob.cit. p.352.

los grupos que limitativamente se establecen, frente a la ocurrencia de ciertas contingencias, previamente determinadas, que afecten su situación económica o su equilibrio psicobiológico" ¹⁹.

Observamos que el seguro social se ve en la necesidad de limitar la protección solo a ciertos grupos de la comunidad y solo contra riesgos determinados, ya que éste no podría darse abasto para proteger a todos los miembros de la sociedad y mucho menos podría hacer frente a todas aquellas contingencias que se presentaran, por lo que esta institución debe atender principalmente a aquellos económicamente débiles tratando de mantener tanto su capacidad económica como laboral.

En nuestro país la Ley del Seguro Social en su artículo 4º establece "El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

Nuestra legislación considera al Seguro Social no como una institución autónoma sino el como instrumento mediante el cual pueden llevarse a cabo los fines de la seguridad social, constituyéndose así como un derecho que

¹⁹ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Ob.cit. p.19.

brinda protección a determinados sectores de la sociedad frente a aquellas contingencias que pongan en peligro su capacidad económica.

Gustavo Arce Cano logró definirlo como "El instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o solo alguno de éstos, a entregar al asegurado o beneficiario, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social"²⁰.

Primeramente distinguimos que el seguro social es una institución creada para satisfacer los fines de la política social y para prestar un servicio público, es decir, no persigue fines lucrativos sino meramente sociales. También es importante resaltar que las prestaciones o pensiones otorgadas por este organismo, al constituirse como derechos pueden y deben hacerse exigibles en caso de que no sean entregadas en el momento y modo establecido.

Por lo anterior podemos señalar que el Seguro Social es un instrumento de política social dirigido al logro de fines estatales de interés general; cumpliendo su función de ser un servicio público que auxilia a los

²⁰ ARCE CANO, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Ediciones Botas México. 1944. p.55.

trabajadores y a los que dependen económicamente de él, protegiéndolos contra las necesidades sociales o materiales derivadas de riesgos determinados.

1.4. CONCEPTO DE DESEMPLEO.

El desempleo actualmente es un problema que muchas de las sociedades modernas enfrentan y el cual constantemente se trata de combatir para impedir la realización de las diversas consecuencias que el mismo trae aparejado. De ahí que este problema no únicamente atañe a las naciones en desarrollo sino que también afecta países considerados como desarrollados; es por esto que la comunidad internacional debe interesarse en que de manera conjunta se busquen posibles soluciones al desempleo.

Para definir al desempleo es necesario, en primer lugar, decir que los términos paro forzoso, desocupación y desempleo muchas veces se han considerado como equivalentes por tener como factor común la ausencia de una actividad remunerada, sin embargo, cada una se distingue por características propias que enseguida analizaremos.

El paro forzoso implica la situación de un trabajador que se encuentra

sin laborar, por causas no imputables a él y el cual generalmente se origina por el exceso de producción en las empresas o industrias provocando que el patrón suspenda las labores temporalmente, ya sea de forma total o parcial, por causas meramente económicas, es decir, se suspende la relación de trabajo, más no se da la rescisión de la misma, por lo que a pesar de contar con las mismas necesidades económicas y carecer de actividad remunerada no se podría considerar como desempleado, ya que al desaparecer las causas que la originaron se reanuda la relación de trabajo.

Por su parte Guillermo Watson para definir la desocupación establece que, el desocupado "es aquella persona capacitada para trabajar, que no encuentra quien acepte sus servicios ofrecidos a la tasa de salario que sea normal en el respectivo mercado de trabajo" ²¹.

Por otro lado, la palabra desocupación se utiliza como sinónimo de ociosidad, ya que cuando el trabajador que estando bajo una relación de trabajo se encuentra sin nada en que ocuparse dentro de su jornada o bien al finalizar la misma, se encontrará desocupado más no desempleado. En otras ocasiones se utiliza esta acepción para definir a aquellas personas que no tienen trabajo y, sin embargo, tampoco lo buscan, es decir, se encuentran en

²¹ WATSON, Guillermo. Causas de la Desocupación. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Litoral. Año 6. Número 32. 1941. p.67.

esa situación por causas provenientes de su voluntad, como es el caso de los vagos y ociosos.

El desempleo por su parte es considerado como aquella "situación en que se encuentran quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierden su ocupación, sin causa a ellos imputable; o ven reducidas en una tercera parte o más, sus jornadas ordinarias de trabajo"²².

De esta forma podemos decir que para considerarse desempleo deben concurrir determinadas circunstancias que lo caracterizan y que en capítulos posteriores analizaremos.

Por otro lado, se considera que las causas que originan el desempleo son susceptibles de variación en base al lugar y época en que se produce; por lo tanto se ha tratado de clasificar al desempleo de la siguiente manera:

a) Desempleo estacional, que es aquel que se produce por las variaciones que en distintas épocas del año sufren las actividades productivas de las industrias o empresas, alterando de este modo la estabilidad de los trabajadores en su empleo.

²² CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III. Hefiasta. Argentina. 1989. p.184.

b) Desempleo friccional, el cual implica la existencia de un desequilibrio que se da en determinadas regiones o sectores , en los que existiendo demanda y oferta de mano de obra, los trabajadores no satisfacen la calificación requerida o bien no se encuentran en el lugar adecuado para satisfacer dicha demanda.

c) Desempleo salarial el cual se refiere, si no a la falta de empleo, a la reducción de la actividad o de los ingresos originando la insatisfacción de las necesidades básicas. Este tipo de desempleo en diversas ocasiones se debe al uso de maquinas modernas que simplifican el trabajo o bien, a la introducción de nuevas técnicas de producción en las industrias y empresas.

d) Desempleo estructural, es aquel que se origina por el desequilibrio entre la oferta y la demanda de bienes y servicios en determinadas industrias o localidades, provenientes de un cambio en la estructura económica de un país. El desempleo estructural es el que actualmente afecta a muchos países que al sufrir múltiples cambios tanto políticos como sociales han desarrollado una considerable inestabilidad económica.

En resumen podemos decir que el desempleo es originado por infinidad de factores económicos, políticos y sociales, los cuales al estar en constante movimiento, afectan la actividad y los ingresos de los trabajadores,

convirtiéndose así en las causas que provocan la inestabilidad e intranquilidad de los mismos hacia el futuro; originándose de esta manera que estos efectos repercutan necesariamente en la vida productiva y en el progreso de una nación.

CAPITULO II.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

2.1. Periodo Preconstitucional.

2.2. La Seguridad Social en la Constitución de 1917.

2.3. Ley del Seguro Social.

2.4. Instituciones de Seguridad Social.

2.4.1. Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.4.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.

2.4.3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

La seguridad social ha sido uno de los grandes logros que ha tenido la humanidad en lo referente a su búsqueda constante de protección y de reconocimiento de derechos de los cuales es acreedor.

Diversas han sido las formas en que la seguridad social se ha manifestado en cada una de las naciones a lo largo de los años. En Europa se establecieron diversas legislaciones destinadas a asistir a los desamparados, las cuales se convirtieron en el fundamento para la creación de instituciones de seguridad privada mismas que tenían el carácter lucrativo; más adelante se constituyeron sociedades de ayuda mutua cuya prestación únicamente consistía en brindar atención médica.

Sin embargo, no fue sino hasta 1883, en Alemania, en donde surge la primera ley de seguridad social, estableciendo el seguro obligatorio para los trabajadores, como una medida de prevención en beneficio de la colectividad, pero abordar todo ello en un marco internacional sería demasiado extenso por eso solo aludiremos a México.

2.1. PERIODO PRECONSTITUCIONAL.

En nuestro país, la inseguridad y el desamparo impulsaron a los trabajadores a contrarrestar sus efectos deprimentes con formas incipientes de seguridad; por lo que se formaron diversas organizaciones que se encaminaban a proporcionar a los trabajadores un apoyo económico en caso de suscitarse determinadas contingencias.

Una de las primeras organizaciones fueron las Cajas de Ahorro, que en alguna época fueron el medio más adoptado para la solución de problemas y necesidades de los trabajadores, sin embargo, este sistema era difícil de sostener en virtud de que con los bajos salarios, apenas suficientes para cubrir las necesidades del momento, no podían formar un fondo de reserva, aprovechable en momentos de necesidad.

También se formaron las Mutualidades Obreras, en las cuales grupos de trabajadores unían parte de sus ingresos para reunir un fondo de reserva con el objeto de satisfacer necesidades en caso de presentarse algún riesgo. Esta organización estaba basada en la repartición de dicho riesgo entre el mayor número posible de adherentes, no obstante, ésta únicamente era accesible a obreros que obtuvieran percepciones un poco más elevadas que les permitiera desembolsar una cantidad mensual.

Posteriormente fueron surgiendo esfuerzos para la reglamentación de la seguridad social, los cuales no llegaron a alcanzar la importancia y trascendencia necesaria para consolidar una seguridad social integral que solucionara los grandes problemas económicos y sociales que tenían los trabajadores.

Es así que uno de los primeros logros importantes que se obtuvieron en esta materia en el establecimiento de derechos para los trabajadores fue por medio de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del año 1857, que en su artículo 5º señalaba: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro".²³

Este artículo, aunque de forma muy general, estableció por primera vez a nivel constitucional la existencia de derechos para los trabajadores y señaló algunas limitantes para la prestación del trabajo, tratando de protegerlos contra las injusticias de que eran objeto.

²³ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Imprenta del Gobierno. México, 1857. p.2.

Sin embargo, en la realidad social de nuestro país aún prevalecía un sistema semifeudal en el cual los grandes detentores de tierras tenían absoluto control no solo sobre éstas, sino también sobre los trabajadores que se encontraban a su servicio, obligándolos a trabajar jornadas inhumanas y únicamente pagándoles el salario indispensable que los mantuviera productivos. Parte del dominio que tenían los propietarios se debía a que en la mayoría de las veces las carencias y necesidades de los trabajadores los forzaban a solicitarles préstamos, contrayendo deudas que nunca alcanzaban a pagar y que los obligaban a permanecer en su trabajo soportando dicha explotación.

De manera que, la existencia de una realidad de constante explotación exigía el establecimiento de normas que regularan las relaciones de trabajo así como de medidas dirigidas a la prevención y seguridad, las cuales ya no solamente deberían amparar a los campesinos sino también a una nueva clase que debido a la gran inversión de capital extranjero en el país y el surgimiento de grandes industrias propició que apareciera: la obrera, la cual en vez de beneficiarse de la situación económica que gozaba nuestro país, tuvo que soportar las mismas condiciones injustas de trabajo que prevalecían.

De tal modo que, inexistente toda forma de seguridad social y dadas las deplorables condiciones de los centros de trabajo, así como la insalubridad que

existía y que, ocasionaba comúnmente enfermedades y accidentes, mismos que se constituían como causas de despido, sin proporcionarles la asistencia médica más indispensable y mucho menos les brindaba algún tipo de indemnización, por ser más fácil reemplazar a un trabajador que ofrecerle la atención necesaria para su recuperación, cuestión por la que a su vez perderían tiempo y dinero.

De la misma manera las mujeres trabajadoras no gozaban de ninguna protección en los casos de embarazo o para la maternidad, situaciones que igualmente provocaban la separación del trabajo.

Es así que un periodo clave en la historia de nuestro país lo constituye la última etapa del porfiriato en donde por las condiciones socioeconómicas y las constantes injusticias de las que eran objeto los trabajadores trajeron consigo la promulgación de los primeros proyectos de reforma social en varios Estados de la República, de los cuales nombraremos los más importantes.

En el Estado de México, el 30 de abril de 1904, el gobernador José Vicente Villada promulgó una Ley sobre accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales en la que se responsabilizaba al patrón de los accidentes, obligándolo a cubrirles indemnizaciones consistentes en atención médica y pago de salarios durante tres meses y en caso de fallecimiento, los

gastos de funerales y el salario de quince días.²⁴

El 1º de julio de 1906 se proclamó en Saint Louis Missouri el programa del Partido Liberal Mexicano, en donde se proponía el establecimiento de una serie de derechos para la clase obrera que mejorara las condiciones de vida, y que posteriormente se convertiría en el documento base e inspiración del artículo 123 de la constitución de 1917.

En su contenido se proponía reestructurar el sistema en lo político, económico y social, combatiendo con esto las causas de los problemas que aquejaban a la nación. Las modificaciones que proponían en materia de trabajo eran las siguientes:

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

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

Art. 23.- Adoptar 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. 25.- Obligar a los dueños de minas, fabricas, talleres etc., a mantener en las mejores condiciones de higiene sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

²⁴ Cfr. GONZÁLEZ DIAZ , Lombardo. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios. México. 1978. p.130.

Art. 26 Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios.

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. 29.- Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

Art. 30.- Obligar a los arrendadores de campos y casas que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellos.

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 o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.

Art. 32.- Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague

en otra forma que a los extranjeros".²⁵

Este documento fue uno de los más importantes en favor de los derechos de los trabajadores y el que probablemente tuvo mayor influencia y trascendencia para el inicio del gran movimiento revolucionario de 1910.

En ese mismo año en el Estado de Nuevo León se expidió una Ley sobre Accidentes de Trabajo por el gobernador Bernardo Reyes, la cual no comprendía las enfermedades profesionales pero sí obligaba al patrón al otorgamiento de indemnizaciones consistentes en atención médica, farmacéutica, pago de salario en caso de incapacidad temporal o permanente así como de indemnización a los familiares del trabajador en caso de muerte.

El 7 de octubre de 1914 es promulgada en el Estado de Jalisco una Ley de Seguridad Social que comprendía la creación de un servicio de mutualidad que se reglamentaría en cada municipio, y en donde el empleado tendría la obligación de depositar por lo menos un 5% de su salario.

En el Estado de Yucatán el gobernador Salvador Alvarado, el 11 de diciembre de 1915, expidió un decreto de la Ley Federal del Trabajo en la que se establecía la creación de una sociedad mutualista en la cual los obreros en

²⁵ CASTAÑEDA BATRES, Oscar. Revolución Mexicana y Constitución de 1917. Segunda edición. Porrúa, México, 1988. p.169-170.

unión con el Estado participarían en la acumulación de dinero para obtención de beneficios, situación que en las anteriores sociedades no se lograba por la ausencia de la participación estatal.²⁶

Todo esto, sin embargo, no fueron más que débiles y escasos intentos para romper con el liberalismo económico tan fuertemente defendido, siendo éste una de las causas que propiciaron el fracaso de estas leyes, y que sumado a que los trabajadores en su mayoría desconocían el texto de estas disposiciones, provocaba que su aplicación fuera casi nula.

2.2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La seguridad social en nuestro país tiene su origen y fundamento primordial en la Constitución de 1917 en la que por primera vez se incorporan reformas sociales que anteriormente no eran mencionadas en este tipo de disposiciones. Fue el surgimiento de un ordenamiento que no solamente contenía disposiciones políticas sino que por primera vez consignaba normas en materia agraria y del trabajo; considerándose por esto como la primera que rompía con el formalismo jurídico, para el cual una Ley fundamental debía limitarse a la organización política.

²⁶ Cfr. TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. Pac. México. 1986. p.7.

Convocado por el entonces presidente Venustiano Carranza, se reunió en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916, que tuvo como objetivo la elaboración de la que sería la Constitución de 1917 en la que se plasmaron reformas sociales referentes a la propiedad de la tierra, del trabajo y la previsión social.

El diputado Pastor Rouaix fue el encargado de presentar un proyecto para la estructuración de las normas de trabajo, su obra estaba principalmente inspirada y basada en legislaciones extranjeras cuyo tratamiento de leyes referentes al trabajo y a la previsión social se encontraban más avanzados, por lo que su propuesta tuvo que ser modificada para adaptarse a las circunstancias que prevalecían en nuestro país.

En este proyecto no únicamente se instituyeron normas para regular la relación de trabajo sino que fueron más allá, estableciendo los puntos de partida para lo que posteriormente se denominaría seguridad social. Este documento constituyó la principal base para la elaboración del artículo 123, al que se le nombraría "Del Trabajo y Previsión Social".

La primera versión de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional establecía lo siguiente "Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del

trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".²⁷

En esta fracción se hace ya un reconocimiento de las principales necesidades sociales, así como del establecimiento de normas para determinados tipos de riesgos comunes, no obstante, en el establecimiento de esta obligación no se fijaron las reglas a seguirse, por lo que cada Estado con la facultad concedida por la Constitución para el establecimiento de seguros populares, hacía su reglamentación conforme a sus necesidades originando el surgimiento de una gran diversidad de legislaciones que no lograban una uniformidad de protección para los trabajadores en el país.

Una de las primeras legislaciones que amparaban y fomentaban medidas de seguridad social fue la Ley del trabajo del Estado de Veracruz de fecha 15 de mayo de 1918 en la que se determina la responsabilidad de los patrones ante los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, estableciendo indemnizaciones en caso de muerte consistente en un mes de sueldo por concepto de gastos funerarios; en caso de incapacidad permanente total una renta vitalicia equivalente al importe de la mitad del salario o una cantidad igual al importe de cuatro años. Igualmente tratándose de incapacidad

²⁷ Cit. en GUERRERO, Euqueiro. *Manual de derecho del trabajo*. Porrúa, México. 1989. p.560.

permanente parcial la indemnización consistía en renta vitalicia equivalente al importe de la cuarta parte del salario o una cantidad igual al importe de dos años y en incapacidad temporal el cincuenta por ciento del salario por el tiempo que durara.

Sin embargo, esta ley no establecía como obligación del patrón el otorgamiento de asistencia médica, farmacéutica o de rehabilitación necesaria, derivada del accidente o enfermedad profesional, siendo así que la protección brindada era incompleta, al no satisfacer eficientemente las necesidades del trabajador.

La Constitución del Estado de México del año 1921, fue una de las primeras en establecer además del otorgamiento de pensiones a los trabajadores por incapacidades permanentes, pensiones a los legítimos herederos en determinado porcentaje y por todo el tiempo que podría haber vivido el trabajador con arreglo a la tabla de probabilidades de vida, según la edad y el estado de salud del mismo.

El General Alvaro Obregón en su campaña política convirtió en un punto fundamental de su programa la promesa de luchar por la aceptación de su proyecto de ley para la creación del Seguro Obrero, mismo que posteriormente, en el año de 1921, ya como presidente de la República

presentaría ante el Congreso Federal; sosteniendo en su exposición de motivos, que la mayor parte de los problemas que debe afrontar la clase trabajadora no tienen su origen en la falta de leyes, sino en las dificultades para su aplicación, convirtiéndose en simples derechos teóricos ya que dejan a los trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento, convirtiéndose así en una legislación de aplicación complicada, tardía y costosa.

El 31 de julio de 1923 en el Estado de Jalisco, su Ley del Trabajo cita la responsabilidad del patrón ante accidentes y enfermedades de trabajo, estableciendo que ésta se hacía extensiva a la asistencia médica y farmacéutica por el tiempo que tardara la recuperación, cuestión que en leyes anteriores no se manejaba. Esta legislación también preveía una modalidad del seguro voluntario al establecer que los patrones podían quedar eximidos de su responsabilidad del pago de indemnizaciones cuando constituyeran seguros contra accidentes a favor de sus obreros con compañías de seguros o de socorros mutuos que se obligaban a pagar en caso de realización del riesgo.

Igualmente ordenó la creación del Departamento del Trabajo y Previsión Social señalando en ese mismo ordenamiento sus fines y funciones tales como: el impulso de los seguros populares y de sociedades cooperativas, estudio de reformas sociales referentes al trabajo y previsión social, elaboración de proyectos de ley relativos al trabajo así como el fomento de

cajas de ahorro, obligación establecida en el artículo 123 fracción XXIX de la constitución de 1917, así como otros con fines análogos.²⁸

En el año de 1925 el Gobierno Federal llevó a cabo los primeros intentos a fin de establecer un sistema de seguros para los trabajadores expidiendo la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, de la cual tanto los funcionarios como los empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de Territorios Federales gozarían de una pensión al llegar a los cincuenta y cinco años de edad y cumplieran con treinta años de servicios o bien cuando quedarán inhabilitados para trabajar. Su financiamiento se realizaba con las aportaciones que cubrían los trabajadores y el Gobierno.

El Código del Trabajo del Estado de Yucatán de 1926 establecía el derecho de los trabajadores de gozar de una pensión de retiro la cual se otorgaría al contar con cincuenta años de edad y que hubieran prestado sus servicios con el mismo patrón y de manera continua durante 20, 25 ó 30 años correspondiéndoles el 50%, el 75% y el 100% de su salario conforme a los años laborados.

El 5 de octubre de 1927 se presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de reforma a la fracción XXIX señalando: "Será obligatorio el seguro

²⁸ Cfr. Ley del Trabajo del Estado de Jalisco. Talleres Gráficos El Sol. México. 1923. p.26.

de trabajo que se establecerá bajo el control del Gobierno Federal. Se considera de utilidad social la organización de instituciones que tengan por objeto infundir o inculcar la previsión popular; en consecuencia, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberá fomentar el establecimiento de cajas de seguros populares de vida, de invalidez, de cesación involuntaria del trabajo y otras con fines análogos".²⁹

Este fue uno de los intentos por el establecimiento del seguro del trabajo en el que se intentaba comprometer de manera directa al Gobierno Federal a proteger a aquellos que quedaban desempleados, sin embargo, este proyecto no tuvo aceptación y solo quedó como una innovadora propuesta.

En el año de 1929 se hizo una reforma al preámbulo y fracción XXIX del artículo 123 constitucional, en el que primeramente se facultaba al Congreso de la Unión para expedir leyes reglamentarias de trabajo así como de seguridad social, por lo que se dejaban sin efecto las leyes que los Estados habían decretado en esa materia. Igualmente esta reforma originó la obligación de crear una Ley del Seguro Social, estableciéndose como a continuación transcribimos: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de

²⁹ Congreso de la Unión. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII. Porrúa. México. 1967. p.744.

cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".³⁰

No obstante lo anterior, los patrones aún se resistían a aceptar los proyectos para la creación de un Seguro Social por considerar inoportuno aumentar los gastos de producción a la industria, que había logrado sobrevivir durante los años más difíciles. Sin embargo, nunca rechazaron la idea de implantar el Seguro Social, únicamente se limitaban a solicitar el reparto de las cargas entre los diferentes sectores.

2.3. LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Uno de los ideales de nuestra revolución era la existencia de una seguridad social, sin embargo, su implantación no fue fácil debido a las circunstancias en que se encontraba el país después de haber atravesado por una guerra civil, situación que atrasó por algún tiempo el cumplimiento de dicho ideal.

Algunas de las medidas tomadas con ese fin se plasmaron en nuestra Constitución y en algunas legislaciones de diversos Estados de la República

³⁰ Diario Oficial de la Federación. Sección Primera. Tomo LVI. Número 5. 6 de septiembre de 1929.

como anteriormente observamos, las cuales sirvieron de base inicial para la instauración de un sistema de seguro social que tuviera como objetivo amparar a la población en general, sin embargo, la falta de uniformidad en las mismas al igual que la ausencia de una imposición obligatoria de éstas, obligó a facultar expresamente al Congreso de la Unión a legislar en esta materia, señalándose la importancia del establecimiento de una ley que contuviera la base para los seguros sociales; por lo que en el año de 1932 se le concedieron facultades al poder ejecutivo para expedir la Ley del Seguro Social, misma que por los constantes cambios políticos suscitados en nuestro país impidieron que se concretara esta disposición.

La elaboración de esta Ley no fue tarea fácil, se realizaron diversos proyectos en base a estudios en los que se tomaron en cuenta las leyes anteriormente expedidas por los Estados, la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, así como de otras legislaciones extranjeras que se encontraban vigentes, todo con el fin de poder establecer las bases técnicas imprescindibles y tomando en cuenta la realidad social mexicana que diera base al surgimiento de esta ley.

Uno de estos proyectos fue el presentado por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas el 27 de diciembre de 1938, en donde se proponía la cobertura de riesgos por enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades

no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria; así como la creación de un organismo descentralizado encargado de la realización y aplicación de la ley, que se denominaría Instituto Nacional de Seguros Sociales, sin embargo, la ausencia de una base actuarial originó que éste no llegara a prosperar.

Dentro de este proyecto ya existía una conciencia de protección a los desempleados, sin embargo, era difícil lograr que se estableciera un seguro que los amparara, por lo que en su exposición de motivos se expresaba que "...los graves inconvenientes que el Seguro Social para el caso de desocupación involuntaria a traído en los pocos países que lo han adoptado, hizo que se planeara su sistema de defensa colectiva en contra de ese riesgo. No es un seguro propiamente dicho, lo que se establece, sino un conjunto coherente de medidas tendientes a disminuir la amplitud de la desocupación, el Instituto de Seguro Social no cubrirá de manera fija y completa el siniestro, sino que luchará en contra del riesgo mismo, como amenaza colectiva que es".³¹

De manera que únicamente se proponía el establecimiento de ciertas medidas indirectas que facilitarían a los obreros la consecución de un nuevo trabajo, tales como agencias de colocaciones, orientación y educación

³¹ Instituto Mexicano del Seguro Social. Antecedentes de la Ley del Seguro Social. México. 1970. p.524.

profesional, créditos a desocupados, créditos a largo plazo, comedores, dormitorios y otros con fines análogos.

Posteriormente, al asumir el poder el General Manuel Ávila Camacho, se comprometió a expedir una ley del Seguro Social por lo que nombró al Licenciado García Tellez como Secretario del Trabajo y Previsión Social, el cual se hizo cargo de crear el Departamento de Seguros Sociales responsable del estudio de proyectos relacionados al establecimiento de seguros sociales y de la vigilancia del cumplimiento de las normas legales del seguro social.

En el año de 1941 se creó una Comisión Técnica por decreto del poder ejecutivo con el fin de elaborar un proyecto de ley, dicha comisión quedó adscrita a la Secretaría del Trabajo a cargo del Licenciado García Tellez quien intervino directamente junto con otros reconocidos estudiosos de la materia en la elaboración de este proyecto.

A su vez, éste fue sometido a la consideración del Comité Interamericano de Seguridad Social en el congreso celebrado en Santiago de Chile en 1942, teniendo gran aceptación entre los participantes, por lo que fue remitido por el Presidente de la República al Congreso de la Unión, logrando su aprobación el 31 de diciembre de ese año y publicándose en el Diario Oficial

en el mes de enero de 1943.³²

De ese momento en adelante los presidentes de la República enviaron diversos proyectos para modificar la ley, teniendo como propósitos fundamentales el incrementar la población protegida así como disminuir las condiciones para otorgar las prestaciones al igual que incrementar el monto de las otorgadas.

En el año de 1973, el entonces Presidente Luis Echeverría Álvarez, expidió la nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1° de abril de ese mismo año y que abrogó a la ley anterior, estableciendo ya como finalidad de la seguridad social, el garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección a los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, nombrando al Instituto Mexicano del Seguro Social como el organismo público encargado de su organización y administración, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

La implantación de esta ley marcó un paso definitivo para alcanzar, en cierta medida, la tan anhelada seguridad social en nuestro país, al contar ya

³² Cfr. MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social. Themis. México. 1991. p.24.

con una legislación especial que estableciera protección en determinadas ramas de la seguridad para los trabajadores.

2.4. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Con la realización de cada vez más medidas para una seguridad social se hizo necesario el establecimiento de instituciones que estuvieran a cargo del cumplimiento y aplicación de estas disposiciones. Es así que con la creación de la Ley del Seguro Social quedó establecido que la seguridad social debía estar a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, derivándose de esto primeramente el nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social y posteriormente el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, que enseguida analizaremos.

2.4.1. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Esta institución surgió como la primera en otorgar y proporcionar los medios indispensables contemplados en la seguridad social a los trabajadores dentro de las ramas de accidentes y enfermedades de trabajo, enfermedades

generales, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

Inicialmente esta institución únicamente brindaba sus servicios a aquellos trabajadores que percibían un salario, ya que su sistema consistía en velar por las necesidades generales del asalariado y no de intereses particulares o de la minoría.

De igual forma se estableció el Seguro Social con el carácter de obligatorio en relación al aseguramiento y al pago de cuotas, con el fin de poder garantizar así la subsistencia de los derechos de los asegurados.

También se tomo en cuenta para considerarlo como obligatorio, la experiencia internacional que demostraba que cuando se dejaba a la iniciativa individual inscribirse al seguro, generalmente no resultaba, debido a que el hombre por naturaleza no tiene muchas cualidades de previsión.

Posteriormente en la nueva ley se da gran relevancia al seguro voluntario, tratando de extender el régimen de seguridad social a personas no ligadas a otra por vínculo laboral, pudiendo asegurarse en general a todos los integrantes de la sociedad.

De manera que esta institución marcó un paso trascendental en

el establecimiento de instituciones de seguridad social en nuestro país, siendo la inspiración para la creación de otras con fines similares, que lograrán la protección integral del resto de la población que no quedaba amparada por ésta.

2.4.2. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Esta institución tuvo su origen en el descontento del cada vez mayor número de trabajadores al servicio del Estado que requerían de un sistema adecuado que satisficiera algunas de sus necesidades; razón por la cual el Presidente Plutarco Elias Calles, al observar esas inquietudes, promulgó el 12 de agosto de 1925 la primera Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, proporcionándoles con ésta a los empleados públicos derechos de jubilación, protección en la vejez, así como préstamos a corto plazo e hipotecarios.

A partir de su expedición, esta Ley sufrió diversas reformas encaminadas, en general, al mejoramiento de las prestaciones que contemplaba así como de incorporar a un mayor número de trabajadores a su régimen de seguridad social.

En el año de 1947 fue promulgada una nueva ley que contenía disposiciones más avanzadas, sin embargo, posteriormente se manifestaron

situaciones que no estaban contempladas en la misma, tales como el acelerado aumento del número de trabajadores del sector público que requerían de un mayor número de servicios, así como la problemática surgida en la estructura administrativa de la institución. Dichas situaciones propiciaron que se creara un nuevo organismo, que tomando en cuenta las anteriores experiencias, pudiera cubrir los nuevos requerimientos de la población.

De manera que, el 28 de diciembre de 1959 es creado el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo su domicilio en la ciudad de México, el cual incrementaría las prestaciones y servicios a los trabajadores.³³

En el año de 1960 se adicionó al artículo 123 constitucional el apartado B, elevando a rango constitucional un régimen protector de los trabajadores al servicio del Estado. De esta disposición se derivó la creación de su ley reglamentaria denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

³³ Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. Unión gráfica. México. 1977. p.223.

La ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado del año 1959, al paso de los años sería objeto de diversas modificaciones con el fin de proporcionar mejores condiciones en los servicios y prestaciones establecidas, pero no obstante sus reformas esta ley fue abrogada por una nueva que entro en vigor el 1º de enero de 1984.

Sin embargo, para al realización de esta Ley no se tomo en consideración la experiencia obtenida en la creación de la Ley del Seguro Social, para lograr así un mejor esquema de prestaciones y una organización administrativa más moderna en el régimen de seguridad social para los trabajadores del Estado.

2.4.3. INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.

Esta institución tiene como antecedente la Ley de Retiros y Pensiones Militares, expedida el 30 de diciembre de 1955, durando su vigencia hasta el año de 1961 en que se promulgó el primer ordenamiento de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Posteriormente, el 29 de agosto de 1976, el Presidente Luis Echeverría Alvarez promulgó una nueva ley en la que se disponía la creación del Instituto

de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, como un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios y cuyas funciones serían las de otorgar las prestaciones y administrar los servicios que la ley le encomendara. ³⁴

Sin embargo, hasta nuestros días no se ha tomado la debida importancia que estos derechos merecen, y se han dejado en total desventaja a los militares en materia de seguridad social frente a aquellos trabajadores que gozan de un seguro social más firmemente establecido.

La seguridad social, como hemos visto, tiene un campo de aplicación muy extenso por lo que a través de las Instituciones creadas en nuestro país, ha logrado adecuarse de la mejor manera a las necesidades y situaciones de cada individuo en particular, tratando de no olvidar a ningún sector social de la población.

Estas instituciones han debido y deben seguir adecuándose conforme la realidad social lo determine, con la finalidad de seguir mejorando tanto las prestaciones ya establecidas, como el incrementar otras nuevas que satisfagan las necesidades presentes de la población del país.

³⁴ Cfr. TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo. Ob.cit. p.12.

CAPITULO III.

EL SEGURO DE DESEMPLEO EN OTROS PAISES.

- 3.1. Seguro de Desempleo.*
- 3.2. En Gran Bretaña.*
- 3.3. En Italia.*
- 3.4. En España.*
- 3.5. En Estados Unidos de América.*
- 3.6. En Uruguay.*

CAPITULO III

EL SEGURO DE DESEMPLEO EN OTROS PAISES.

3. 1. SEGURO DE DESEMPLEO.

El desempleo en la actualidad en un problema que todas las sociedades han tratado de combatir por diversos medios, sin embargo, éste no se manifiesta como una situación que se presente en todas las naciones del mismo modo ya que varía aún dentro de la misma nación en relación a la situación específica de la sociedad en que se produzca, por lo que cada una ha debido tomar diferentes medidas que se adapten al problema específico que enfrentan.

El desempleo, como anteriormente lo definimos, implica la falta de actividad productiva o bien la reducción de las jornadas normales de trabajo por causas ajenas a la voluntad del trabajador.

Esta falta de actividad productiva suele traer numerosas consecuencias que primeramente afectan al individuo que la sufre y posteriormente las mismas se hacen extensivas a su entorno social.

La persona que afronta esta situación generalmente se ve afectada no solo económicamente, sino también moral, física y socialmente, por lo que si ésta persiste por periodos prolongados no solo logra dañar al individuo sino que sus consecuencias se reflejan primordialmente en su ámbito familiar propiciándose en muchas ocasiones su desmembración. Igualmente la falta de actividad por tiempo prolongado deriva en una pérdida o disminución del grado de aptitudes para desarrollar un trabajo determinado surgiendo con esto, otro obstáculo para lograr encontrar un nuevo empleo.

Del mismo modo, quien queda bajo esta situación no únicamente ve reducido en lo personal su nivel económico, sino que también este afecta a los demás componentes de la sociedad que no sufren propiamente el desempleo, al originarse un desequilibrio en el poder adquisitivo y produciendo un descontrol en los sectores productivos del país.

Si a las consecuencias que forzosamente produce el desempleo sumamos la falta de previsión que prevalece, encontramos que las pocas personas que han logrado ahorrar algún dinero para hacer frente a los días difíciles, pueden recurrir a sus reservas, pero solo durante cierto tiempo; no obstante, encontramos que la mayoría no sólo no se preocupa por su bienestar futuro por considerar primordial el presente, sino que por más voluntad de previsión los salarios percibidos no son lo suficiente para permitirles guardar cierta cantidad de dinero, dejándoles éste

únicamente hacer frente a sus necesidades esenciales para vivir.

Por otro lado, el desempleo no es una situación a la que deba encontrarse una solución para resolver únicamente problemas presentes, sino que por el contrario, la magnitud del mismo hace cada vez más necesaria la creación de organismos que se encarguen directamente de evitarlo o bien de atenuarlo eficazmente en un futuro, ya que si actualmente existe un gran número de personas desempleadas en todo el mundo, dentro de pocos años que la población se incremente, no solo deberá combatir la escasez de productos naturales sino también la de empleo.

Por consiguiente es necesario, para resolver el problema, conocer primeramente las causas que lo originan; las cuales en este caso resultan ser muy diversas por lo que su solución no puede ser única.

Dentro de las principales causas encontramos que pueden llegar a ser sociales, económicas o políticas, o bien una combinación de todas por encontrarse vinculadas entre sí.

De las causas sociales que principalmente originan el desempleo, encontramos el constante aumento de la población en el mundo, los conflictos bélicos dentro de un mismo país o bien con otras naciones, así como la cada vez

mayor centralización de las masas dentro de determinadas regiones, considerándose estas causas ya en sí como un problema que solucionar, lo cual ha hecho insuficientes los programas de apoyo para la creación y protección del empleo instituidos en el mundo.

Otra causa que actualmente afecta a la mayoría de los países son los constantes cambios de gobiernos que provocan inestabilidad política y a su vez derivan en crisis económicas cada vez más difíciles de afrontar por las sociedades.

Sin embargo, no obstante conociéndose las causas y consecuencias del desempleo, aún no se ha logrado determinar una solución al problema. Dentro de los intentos de solución, la comunidad internacional ha establecido por medio de la Organización Internacional del Trabajo diversos convenios con el objeto de lograr establecer disposiciones comunes a todos los países en materia de desempleo.

En su convenio Número 2 relativo al desempleo de fecha 29 de octubre de 1919, se contempla por primera vez la creación de un seguro contra el desempleo, mediante instituciones gubernativas o mediante concesión de subvenciones gubernamentales a asociaciones cuyos estatutos dispongan el pago de indemnizaciones de desempleo en favor de sus socios.

En convenio posterior celebrado en Ginebra, en el año de 1934, se establecen las bases principales de otorgamiento y suspensión del derecho en el otorgamiento del seguro de desempleo, estableciendo las condiciones mínimas a que debe sujetarse todo sistema de seguro.

Sugiere tres métodos de otorgar la prestación:

"1. Indemnización, es decir, el pago de una cantidad devengada con motivo de las cotizaciones abonadas en virtud del empleo del beneficiario afiliado a un sistema obligatorio o voluntario.

2. Subsidio, es decir, una prestación que no constituye ni una indemnización, ni un socorro concedido en virtud de medidas generales de asistencia a los indigentes, pero que puede constituir la remuneración de un empleo en trabajos de asistencia organizados de acuerdo con las condiciones que se fijen.

3. Una combinación de ambas."³⁵

³⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social. Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad social. Tomo I. México. 1979. p.176.

Igualmente contempla no solo la situación del desempleo total sino también del parcial, derivándose de este último el derecho a recibir indemnizaciones o subsidios cuando la jornada de trabajo se vea reducida.

No obstante, por medio de una resolución de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social del año 1942, se considera que una de las acciones fundamentales que deben emprender los Estados son la implantación de programas de seguridad social que procuren los medios indispensables para lograr el empleo total, sin dejar a una lado el apoyo a los trabajadores que involuntariamente han quedado sin él, esto mediante el seguro de desempleo.

Dentro de las contingencias que la seguridad social a nivel internacional ha protegido, se ha dejado al desempleo entre los últimos grandes riesgos sociales a proteger.

En la lucha de protección del desempleo, hace ya muchos años que en algunos países existen regimenes de seguro de desempleo, el cual ha sido creado tomando en lo particular sus experiencias anteriores en la materia. Esto ha provocado que existan notables diferencias entre los sistemas creados, ya sea en cuanto a su aplicación o bien a sus modalidades.

El seguro de desempleo debe entenderse fundamentalmente como el

otorgamiento de subsidios a los trabajadores como compensación por la pérdida salarial debido a causas ajenas a su voluntad.

El principal objetivo de este seguro consiste en eliminar las consecuencias personales y humanas del desempleo, haciéndose evidente que el pago del subsidio o prestación durante un periodo de crisis puede contribuir notablemente a mantener el poder adquisitivo de los trabajadores así como contrarrestar la baja de los niveles de producción y el empleo.

Es por eso que se hace cada vez más necesario su establecimiento dentro de un nuevo programa social más adecuado a las necesidades actuales de los países que aún no lo establecen.

El seguro de desempleo adoptado por varios países registra tres tipos de sistemas:

***1. Seguro obligatorio de desempleo. Las categorías prescritas de trabajadores deben afiliarse a él.**

2. Seguro de desempleo subsidiado y voluntario. La afiliación es facultativa, salvo, en algunos casos, para los afiliados a los sindicatos, que están obligados a adherir a las cajas de éstos.

3. Asistencia de desempleo. Financiada con fondos públicos y sujeta a una prueba de recursos, ingresos o ganancias." ³⁶

El seguro obligatorio es aquel en que la ley exige su cobertura y se usa el poder tributario para el financiamiento de las prestaciones, siendo el que actualmente predomina en muchos países por las ventajas que representa, mientras que el seguro subsidiado y voluntario únicamente existe en unos cuantos países por el riesgo que éste implica.

Generalmente el seguro facultativo se constituye mediante afiliación a cajas de seguros que usualmente se organizan para miembros de una profesión en particular, por lo que en ocasiones se convierte ineficaz este sistema cuando surgen crisis en una determinada industria, produciendo que las aportaciones de sus miembros sean insuficientes.

Por otro lado, la asistencia de desempleo existe en algunas naciones independientemente de la existencia de un seguro obligatorio o facultativo, la cual se constituye con el objeto de ayudar a los trabajadores que no reúnen las condiciones para tener derecho o bien ya las han agotado.

³⁶ Oficina Internacional del Trabajo. Introducción a la Seguridad social. Tercera edición. Suiza. 1984. p.95.

En algunos países se admite que el pago de las prestaciones se realice en especie, consistiendo generalmente en entrega de productos alimenticios o combustibles, que sustituyen, parcial o totalmente, a las indemnizaciones o las complementan.

Por lo anterior, observamos que diversas son las variantes que este seguro presenta en cada uno de los Estados que lo contemplan, por lo que analizaremos a continuación la forma que éste reviste en algunos países.

3.2. GRAN BRETAÑA.

Gran Bretaña fue el primer país en el que se adoptó el seguro de obligatorio desempleo, mediante una ley nacional del año 1911. Esta ley establecía los fundamentos jurídicos que deberían aplicarse en todo el país, así como la mención de que su administración debería realizarse principalmente por el Estado.

En sus inicios este seguro surgió de manera experimental y limitada, ya que al principio de su aplicación, éste únicamente amparaba a un número reducido de trabajadores que anteriormente habían padecido de gran inestabilidad en su

empleo. No obstante, en años posteriores este seguro fue adquiriendo mayor aceptación y cada vez se sumaron a él un mayor número de personas empleadas.

Sin embargo, los conflictos bélicos suscitados provocaron graves crisis económicas que derivaron en el surgimiento de problemas de desempleo, por lo que el seguro atravesó por dificultades tanto de su organización como financieras, principalmente.

Dentro de las medidas tomadas para subsanar el problema del desempleo y tratar de aminorar las dificultades económicas que se suscitaron se decidió aumentar la duración máxima del periodo de prestaciones e instituir el sistema de prestaciones suplementarias por personas a cargo, lo cual permitía que aquellos que tenían la responsabilidad de mantener a su familia pudieran afrontar más fácilmente esta situación.

Más adelante se dejó íntegramente al Estado la administración de aquellos desempleados que gozaban de prestaciones a largo plazo, debiendo estos últimos comprobar su insuficiencia económica para tener derecho. Sin embargo, posteriormente se modificó la estructura del seguro de desempleo restringiéndose su otorgación solo por corto tiempo, y se creó un régimen especial de asistencia para los trabajadores afectados de desempleo de larga duración.

Al paso de los años este seguro tuvo que ser modificado adecuándose a las necesidades de la población británica y de los adelantos que en esta materia se daban mundialmente.

En la actualidad el Department of Social Security (Departamento de Seguridad Social), es el ministerio competente para la administración de todas las prestaciones económicas de la seguridad social. Aunque las prestaciones por desempleo son administradas de hecho por el Department of Employment (Departamento de Empleo), debiendo sujetarse su actuación necesariamente a los criterios del primero.

"Para causar derecho a las Unemployment Benefit (Prestaciones por desempleo), el asegurado debe:

- Haber cotizado un año en los dos años precedentes a la solicitud de la prestación, sobre unos ingresos equivalentes como mínimo a veinticinco veces el límite mínimo de la cotización semanal del citado año".³⁷

La prestación por desempleo es contributiva al igual que la de enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes de trabajo, vejez y muerte. Los gastos de las prestaciones contributivas se financian fundamentalmente por las cotizaciones de

³⁷ PIETERS, Danny. *Introducción al Derecho de la Seguridad Social de los Países Miembros de la Comunidad Europea*. Civitas. España. 1992. p.186.

los asegurados y empresarios, además anualmente el Tesoro aporta un suplemento equivalente al 5% de los gastos. Estas cotizaciones y el suplemento del Tesoro ingresan en el National Insurance Fund (Fondo Nacional de Seguros).

La Contributory Unemployment Benefit (prestación contributiva por desempleo), se abona al asegurado que haya cumplido los requisitos de cotización y que este desempleado. Para gozar de esta prestación es necesario que transcurran 3 días de desempleo, teniendo una duración máxima de 1 año por un periodo igual de desempleo.

Si los periodos de desempleo son interrumpidos por periodos de empleo inferiores a 8 semanas, se unen a efectos de la duración de la prestación. Si el periodo máximo de la prestación se ha agotado, puede surgir un nuevo derecho a la prestación si el interesado ha estado empleado durante al menos 13 semanas y 16 horas como mínimo en cada una de ellas.³⁸

Esta condición se ha establecido con la finalidad de tratar de impedir que los trabajadores que hayan laborado durante un periodo muy corto se hagan nuevamente acreedores a la prestación, evitando con esto que el tiempo laborado sea inferior al periodo en el que tendrían derecho a recibir la prestación.

³⁸ Cfr. *Ibidem*. p.191.

El desempleado debe tener disposición para trabajar, es decir, debe querer y poder aceptar cualquier empleo adecuado. El desempleo debe ser involuntario.

El desempleado no está obligado a inscribirse como demandante de empleo, sin embargo, sí está obligado a acudir a la oficina de empleo cada dos semanas a efectos de control.

Quedan incluidos bajo este seguro todos los trabajadores, salvo aquellos menores de 15 o mayores de 65 años, esposas y mano de obra familiar a domicilio, empleados a tiempo parcial, ocasionales, auxiliares y comisionistas.³⁹

3.3. ITALIA.

Este país fue el segundo en adoptar el seguro obligatorio de desempleo en virtud de decreto ley de fecha 19 de octubre de 1919.⁴⁰ Anteriormente se había intentado el establecimiento de cajas locales de desempleo, es decir, era un sistema facultativo el que se pretendió establecer inicialmente, sin embargo, al igual que en otros países éste no llegó a adquirir gran importancia.

³⁹ Cfr. Idem.

⁴⁰ Cfr. Oficina Internacional del Trabajo. Los sistemas de Seguro de desempleo. Suiza. 1955. p.28.

El seguro obligatorio que se implantó seguía fielmente las disposiciones establecidas por el gobierno británico en la materia, adoptando especialmente el método de cotización tripartita. Más adelante, a consecuencia de las transformaciones políticas y económicas tuvo que modificarse y adaptarse a las necesidades del momento; es así que dentro de las reformas hechas, se decidió conceder a los desempleados un subsidio diario especial y uniforme para todos, como prestación complementaria por carestía de la vida.

Por decreto del año 1935 la indemnización del seguro de desempleo se otorgaba desde la fecha en que el trabajador quedaba sin empleo, siempre que el asegurado probara su inscripción en la oficina del trabajo instituida para su categoría profesional. También se mencionaba la exclusión de aquellos que no desarrollaran trabajos permanentes.⁴¹

Actualmente existen dos regímenes que amparan esta situación, el seguro de desempleo y las prestaciones por desempleo, creándose estas últimas con el objeto de proteger a aquellos que no logran reunir los requisitos para el otorgamiento del primero.

Para tener derecho a las prestaciones del seguro de desempleo, es necesario, que el interesado haya estado asegurado durante al menos dos años y

⁴¹ Cfr. *Ibidem*, p.29.

haya cotizado al menos 52 semanas en los dos años precedentes. Para tener derecho a las prestaciones especiales, debe haber permanecido asegurado durante al menos cinco semanas.

Tanto para las prestaciones del seguro como de las especiales, se requiere que el interesado esté inscrito como demandante de empleo en la oficina correspondiente.

Para las prestaciones del seguro es necesario cubrir un periodo de espera de siete días y para las especiales solo se requiere de un día.

La duración de las prestaciones son de 180 días al año para las que corresponden al seguro, mientras que las especiales se otorgan por 90 días al año.

Si la terminación de la relación de trabajo se debe al cierre de una empresa o por reducción del personal, se reconoce una prestación por desempleo especial. La cuantía de esta prestación equivale a $\frac{2}{3}$ de los salarios previos y se abona durante un periodo de 180 días, debiendo cubrir como requisito el mínimo de 13 semanas de cotización.

Si el trabajador está parcialmente desempleado por reducción de la jornada

laboral por circunstancias ajenas a la voluntad del empresario o por circunstancias del mercado, puede solicitar una prestación complementaria. La cuantía de este complemento es el 80% que habría percibido en las horas que no trabaja.

Estas prestaciones y complementos se determinaron con la finalidad de cubrir los riesgos más comunes, ya que tanto el cierre de empresas como la reducción de la jornada son circunstancias que se producen cíclicamente conforme los movimientos económicos que sufra el país, por lo que se amparan de modo especial y diferente al desempleo general.

Para que el trabajador pueda solicitar estos complementos es necesario que el empresario haya solicitado la autorización al gobierno para poder reducir temporalmente su personal o bien la jornada de trabajo.

La prestación se abona durante un periodo máximo de tres meses, aunque es posible alguna prórroga, y su cuantía no puede exceder de un cierto límite máximo mensual.

Bajo este régimen de seguro de desempleo quedan asegurados la mayoría de los trabajadores, con excepción de aquellos que se dediquen a los servicios domésticos, a domicilio, estacionales, ocasionales, artistas y personal de salas de

espectáculos o bien aquellos que sean menores de 14 o con más de 60 años de edad, y en general los trabajadores cuyo desempleo es difícil de comprobar.⁴²

3.4. ESPAÑA.

En este país el primer intento por establecer el seguro de desempleo surgió mediante un decreto promulgado en el año de 1931 que posteriormente se convertirla en ley, siendo éste una innovación dentro del derecho español.

Este proyecto con el tiempo sufrió diversas reformas hasta que se anuló su vigencia. Este subsidio se otorgaba con las siguientes limitaciones, la prestación no podía exceder del 60% del jornal ordinario del desempleado, el tiempo de otorgamiento no excedía de 60 días en 12 meses consecutivos, cumplir con un periodo de espera máximo de 6 días sin salario y sin trabajo.⁴³

En la actualidad este seguro tiene su fundamento en el artículo 41 de su Constitución, que establece lo siguiente: "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad,

⁴² Cfr. PIETERS, Danny. Ob.cit. p.266.

⁴³ Cfr. PEREZ BOTIJA, Eugenio. Curso de Derecho del Trabajo. Tecnos. España. 1950. p.501

especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".⁴⁴

Esta disposición actualmente se otorga mediante la ley de protección por desempleo de fecha 31 de agosto de 1984. En ella se ampara tanto al desempleo total como al parcial; la protección que se otorga se estructura en dos niveles: uno contributivo y otro asistencial, ambos de carácter público y obligatorio.

En el nivel contributivo las prestaciones económicas se denominan prestaciones por desempleo, las cuales se determinan en función de los ingresos previos, mientras que en el nivel asistencial sus prestaciones se denominan subsidios por desempleo y su cuantía es independiente del nivel de ingresos previos.

El nivel contributivo tiene por objeto proporcionar prestaciones que sustituyan el salario dejado de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de la jornada. Estas prestaciones se constituyen por:

"-Una prestación económica por desempleo total o parcial.

⁴⁴ LABASTIDA, Horacio. Las Constituciones Españolas. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p.233.

-El abono de las cuotas de seguridad social por contingencias comunes en los supuestos de extinción del contrato, ya que los casos de suspensión temporal o de reducción de jornada, la entidad gestora, solo abona la aportación correspondiente al trabajador".⁴⁵

Es decir, no únicamente se consideran el pago del seguro por desempleo sino que se integra dentro del mismo el pago de las cuotas de seguridad social, lográndose con esto la permanencia del derecho que tiene el trabajador para gozar de las mismas.

Las prestaciones por desempleo se abonan a aquellas personas que queriendo y pudiendo trabajar pierden sus trabajo o ven reducida su jornada. Para tener derecho a las prestaciones contributivas de desempleo es necesario haber cotizado un período de 6 meses durante los 4 años anteriores al desempleo. Además es necesario que no se haya alcanzado la edad de jubilación.

El derecho a las prestaciones de desempleo puede proporcionarse después de la edad de jubilación, si el interesado no ha cotizado lo suficiente para causar derecho a la pensión de jubilación.

⁴⁵ ELORDI DENTICI, Alberto. *El Sistema de protección por Desempleo y Perspectivas*. Presupuesto y Gasto Público. España. 1994. p.35.

Por lo que respecta al nivel asistencial, se constituye como complemento del anterior, garantizando la protección de los trabajadores desempleados que se encuentren en determinadas situaciones no protegidas por el nivel contributivo. Y comprende el otorgamiento de:

"-Un subsidio por desempleo.

-El abono de las cotizaciones a la seguridad social correspondiente a las contingencias de asistencia sanitaria, protección a la familia y, en su caso, jubilación, durante la percepción del subsidio por desempleo." ⁴⁶

Las prestaciones económicas a nivel asistencial se abonan a aquellos trabajadores que hayan agotado las prestaciones contributivas de desempleo o a aquellos mayores de 18 años que hayan cotizado al menos 3 meses, tengan responsabilidades familiares y no tengan ingresos superiores al salario mínimo interprofesional. También tienen derecho a estas prestaciones los inmigrantes retornados y los excarcelados si cumplen con determinadas condiciones.

En cuanto a la duración de las prestaciones, éstas suelen variar de un nivel a otro. En el nivel contributivo la duración depende del periodo cotizado en los últimos 6 años y su cuantía de la base que se ha cotizado durante los 6 meses

⁴⁶ Idem.

anteriores al cese. El límite máximo por el que se otorga es por un periodo de 2 años.

La prestación se otorga dentro de los primeros 6 meses por un 70% y el tiempo restante a razón de un 60%, ambos en relación al promedio de la base de cotización.

La cuantía de la prestación está delimitada por topes mínimos y máximos, debiendo considerarse como base para su determinación el salario mínimo interprofesional, es decir, nunca podrá ser inferior a éste. El mínimo de la prestación será el 75% o el 100% del salario mínimo interprofesional, según si el trabajador tiene o no hijos a su cargo, y el máximo puede consistir del 170% cuando no tenga hijos y del 195% al 220% si se tienen uno, dos o más hijos a cargo respectivamente.

Las prestaciones asistenciales se abonan por un periodo que puede variar de 3 a 30 meses. La cuantía del subsidio por desempleo consiste en el 75% del salario mínimo interprofesional. Hay supuestos de subsidios especiales en los que la cuantía puede llegar al 100% y al 125% del salario mínimo interprofesional, cuando se tienen responsabilidades familiares.

En relación a las cotizaciones por prestaciones por desempleo son

aportadas fundamentalmente por los empresarios. En el caso de los subsidios por desempleo el Estado es el que soporta su financiación.⁴⁷

3.5. ESTADOS UNIDOS.

Inicialmente en este país los primeros intentos de protección al desempleo se fundamentaron en el sistema facultativo, logrando solo por corto tiempo beneficios, ya que el aumento de la necesidad de cobertura y la falta de afiliación de un número considerable de trabajadores hizo que este proyecto fracasara.

A consecuencia de la gran depresión económica sufrida a partir del año 1929 y el subsecuente aumento del número de trabajadores desempleados provocó gran interés de la población en general para la creación de un seguro de desempleo en el que interviniera directamente el Estado.

"El primer sistema oficial de prestaciones de desempleo en Estados Unidos fue el instituido por el Estado de Wisconsin el 29 de enero de 1932".⁴⁸ Este régimen se basaba fundamentalmente en la legislación relativa a las indemnizaciones por accidentes de trabajo, por ser la única ley en vigor que regulaba en materia de seguridad social.

⁴⁷ Cfr. PIETERS, Danny. Ob.cit. p.345.

⁴⁸ Oficina Internacional del Trabajo. Los Sistemas de Seguro de Desempleo. Ob.cit. p.44

Las contribuciones eran realizadas por los empleadores en relación proporcional de desempleo en cada empresa, por lo que se les motivaba a separar a un menor número de trabajadores de su empleo.

Posteriormente, bajo iniciativa del entonces presidente Franklin Roosevelt, se presentó para su aprobación un programa de seguridad social en el que se incluía entre otros la compensación por desempleo. Esta iniciativa logró su aprobación por el Congreso por lo que se promulgó el 14 de agosto de 1935 la Social Security Act.⁴⁹

Mediante esta disposición el gobierno federal, obligo a los Estados a crear programas de seguro de desempleo, exigiéndoles un impuesto especial a los empresarios y ofreciéndose a pagar todos los gastos de administración de los programas.

Este seguro se rige bajo el sistema federal, sin embargo, el programa es operado en cada uno de los Estados. La ley general únicamente dispone los lineamientos mínimos que deben respetarse, por lo que cada uno de ellos establecen en particular los requisitos para su otorgamiento, derivándose en muchas ocasiones discrepancia entre las diversas disposiciones.

⁴⁹ Cfr. Idem.

El seguro de desempleo es obligatorio, por lo que los empresarios deben contribuir con el 3% sobre todo salario que abonen. En la mayoría de los Estados únicamente participa con su contribución el empresario, sin existir ninguna contribución por parte de los empleados.

Para ser beneficiario de este seguro debe tratarse de trabajadores que hayan laborado durante determinado tiempo anterior a sus situación de desempleo, y siempre que éste se deba a causas ajenas a su voluntad.

La prestación recibida por los desempleados no es equivalente al salario que percibían anteriormente, ya que con esto se evita propiciar que el beneficiario goce de los beneficios sin buscar un empleo.

El trabajador desempleado debe acudir a la agencia estatal de empleos para inscribirse y poder exigir el otorgamiento de la compensación. Si dentro de un periodo de espera que comúnmente es de una semana no ha logrado conseguir un trabajo adecuado, comienza a recibir la prestación por un tiempo determinado, el cual puede variar de 3 a 26 semanas, o bien hasta que haya obtenido trabajo, si fuera antes.

Pueden pertenecer a este seguro todos los trabajadores con excepción de aquellos que desempeñen labores agrícolas, domésticas, los pescadores,

comisionistas, temporeros, empleados de instituciones sin fines de lucro y aquellos que trabajen en empresas que ocupen de 1 a 3 personas únicamente.⁵⁰

3.6. URUGUAY.

Durante varios años este país no sufrió los problemas de desempleo, sin embargo, debido al estancamiento que soportó su economía por periodos prolongados, provocó que por primera vez se diera un gran aumento en el número de desempleados originando la necesidad de crear medidas que combatieran este problema.

La ley promulgada el 11 de enero de 1934 y una posterior del año 1940 fueron las primeras en establecer de forma más concreta disposiciones en contra del desempleo.⁵¹ Estas leyes proponían que a las personas que quedaran sin empleo y no alcanzaran aún el derecho a una pensión por jubilación, ya sea por falta de edad o de antigüedad, adquirirían el derecho a recibir un subsidio por desempleo.

⁵⁰ Cfr. *Ibidem*. P.67.

⁵¹ Cfr. FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. Depalma. Argentina. 1972. p.215.

Inicialmente a esta prestación se le denominó jubilación temporal, sin embargo, muchas fueron las controversias que se suscitaron por este calificativo; ya que se trataba de asimilar al desempleo con la jubilación por llegarse a considerar que ambos tenían un elemento en común, la pasividad.

No obstante, más adelante se estimó que estos dos términos no podían equipararse, debido a que muy diferente es la inactividad a consecuencia de la edad y otra muy diferente es aquella que se deriva de un acontecimiento de carácter temporal y ajeno a la persona que pierde momentáneamente su empleo.

Un fenómeno importante en este país lo constituyó el empleo estacional, por lo que se derivó la creación de una disposición denominada Ley de las 100 horas, mediante la cual se obligaba a los empresarios a garantizar a sus obreros una jornada mínima no inferior a cien horas de trabajo mensual durante un periodo de cien días. De este beneficio podían gozar los trabajadores que contaran con antigüedad de más de un año.

Sin embargo, esta ley no solucionó el problema, por lo que posteriormente fue remplazada por otra que organizó el seguro de desempleo estacional de acuerdo a las ideas y métodos utilizados por el Seguro Social. Sin embargo, este subsidio en la actualidad no se paga solo durante una temporada en específico, sino que se hizo extensiva a todos los meses del año, por lo que ya no puede

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

mencionarse como seguro estacional.⁵²

En el año de 1958 se creó ya con carácter de obligatorio el seguro de desempleo en favor de aquellos que teniendo la capacidad y voluntad para ejercer otro no logran conseguirlo. Esta ley con sus posteriores reformas sigue aún en vigencia.

Para tener derecho a esta prestación el asegurado debe aportar como mínimo cotizaciones correspondientes a seis meses de trabajo, debiendo computarse durante los dos años anteriores a la fecha en que éste se solicite.

La indemnización es equivalente al importe de doce jornales de acuerdo a las tarifas de salarios establecidos. La duración máxima de la prestación es por 180 días por cada periodo de cotización, o sea, por cada seis meses, pudiéndose prorrogar hasta por 60 días más, cuando se trate de periodos de desempleo prolongado.

Independiente del seguro de desempleo se otorgan prestaciones complementarias para casos determinados. Una de estas es la que se concede al trabajador en caso de tener a su cargo incapaces o ascendientes, o bien, si su

⁵² Cfr. Idem.

cónyuge no realiza actividades remuneradas, la cual consiste en un suplemento del 20% de la compensación que por desempleo le corresponde.

Del mismo modo los trabajadores que pierden su empleo por enfermedad o imposibilidad de prestar servicios, tienen derecho a gozar de un seguro equivalente a quince jornales de acuerdo a lo que le corresponda y siempre que no reciban prestaciones por otro sistema de previsión.

El seguro de desempleo se constituye mediante la contribución patronal equivalente al 1% del total de las remuneraciones que paguen a sus trabajadores, y una contribución por parte de estos últimos correspondiente al 1% de su salario, independientemente de las aportaciones que se den por otros medios.

Quedan exentos de esta prestación aquellos que pueden gozar de una jubilación o pensión, los menores de 15 años, los sometidos a un régimen correccional o carcelario, así como las personas que no hayan residido en el país durante los dos años anteriores a la fecha en que se genere el derecho.⁵³

Del estudio realizado observamos que siempre ha existido una gran preocupación por parte de la mayoría de los países en establecer medidas que

⁵³ Cfr. LANZARO, Jorge Luis. Recopilación Sistematizada de Normas de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Tomo II. Fundación de Cultura Universitaria. Uruguay. 1972. p.54.

combatan las consecuencias del desempleo, dentro de esta lucha el seguro de desempleo se ha convertido en la instancia que la mayoría han adoptado y mediante la cual se han reducido en gran medida sus efectos.

A pesar de que muchas naciones han tomado de modelo a seguir el seguro de desempleo británico, por lo menos en lo referente a los sistemas obligatorios, cada uno ha adoptado características y modalidades propias que se adecuan a sus necesidades y posibilidades.

Por lo que consideramos que un seguro de desempleo eficaz es aquel que se constituye tomando en cuenta tanto las circunstancias particulares del país, así como las características propias de su población.

De manera que, tomando en cuenta las experiencias que han tenido otros países, creemos que para la creación de un seguro de esta índole, además del establecimiento de requisitos mínimos indispensables para su otorgación, es necesario el disponer de medidas complementarias que realmente puedan cubrir los requerimientos de la población que atraviese por esta situación.

Igualmente se debe tomar en consideración la importancia que ciertos regímenes le han dado al otorgamiento de prestaciones equivalentes a las que

concede el propio seguro, y que si bien no proporcionan los mismos beneficios de éste último si apoyan a aquellas personas que por alguna circunstancia no pueden hacerse acreedoras a este derecho o bien ya lo han agotado, evitando con esto que se deje en el desamparo económico y social a trabajadores cuyas necesidades son iguales a los demás.

CAPITULO IV.

APLICACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

4.1. Requisitos para su Aplicación.

4.1.1. Causas en las que procede el otorgamiento del Seguro.

4.1.2. Capacidad Necesaria.

4.1.3. Voluntad y Disponibilidad para Trabajar.

4.1.4. Inscripción en la Oficina de Colocación.

4.1.5. Cotizaciones Requeridas.

4.1.6. Tiempo de Espera para su Otorgamiento.

4.2. Prestaciones y Duración del Seguro de Desempleo.

4.2.1. En Dinero y en Especie.

4.2.2. Duración.

4.3. Inaplicabilidad y Suspensión del Seguro de Desempleo.

4.3.1. Supuestos en los que no procede el Seguro.

4.3.2. Suspensión del Seguro.

4.4. Financiamiento y Administración del Seguro de Desempleo.

4.4.1. Fuente de Ingresos

4.4.2. Fondo de Reserva

4.4.3. Servicio Publico de Empleo.

4.4.4. Organismo Administrador.

CAPITULO IV.

APLICACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

4.1. CONDICIONES NECESARIAS PARA SU APLICACION.

Como anteriormente observamos, el seguro de desempleo es una institución de gran beneficio para las sociedades que lo han adoptado conforme a los requerimientos de su población, y ha permitido tomar como antecedente tales experiencias para la creación de éste en países que aún no lo contemplan.

Dicha creación se a dado en base al establecimiento de requisitos indispensables a cubrir que permiten que su aplicación se haga conforme a las necesidades de los desempleados.

Por lo que, para que este seguro tenga eficacia en nuestro país es necesario tomar en cuenta las características y costumbres propias de la población para el establecimiento de los requisitos y prestaciones que realmente proporcionen la ayuda a aquellos que caen en esta situación y que no aliente a los trabajadores a tomar el camino mas fácil de la ociosidad.

De manera que para el otorgamiento de las prestaciones del seguro de desempleo deberán observarse condiciones necesarias, de las cuales a continuación analizaremos las más importantes.

4.1.1. CAUSAS EN LAS QUE PROCEDE EL OTORGAMIENTO DEL SEGURO.

Para el otorgamiento del seguro de desempleo es necesario primeramente cumplir con el requisito de la existencia de un empleo anterior, es decir, haber sido sujeto de una relación de trabajo, y la cual por diversas circunstancias ha dejado de existir. Por lo que no se podrían considerar como acreedores de esta protección a aquellos que no han desarrollado actividades laborales anteriormente.

Sin embargo, debemos distinguir que este seguro no ampara a todos aquellos trabajadores que han cesado en su trabajo, sino que deben existir determinadas condiciones. Una de ellas es cuando se origina una rescisión en las relaciones de laborales, por lo que debemos mencionar primeramente que al hablar de rescisión nos referimos a "aquella disolución de las relaciones de trabajo, decretado por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones"⁵⁴, es decir, que la situación que propicie esta disolución

⁵⁴ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima tercera edición. Porrúa, México. 1993. p.241.

tenga una justificación válida que impida que el patrón o el trabajador continúen bajo las mismas condiciones de trabajo que se establecieron inicialmente.

Sin embargo, la rescisión que nos ocupa y que ampara el seguro se refiere únicamente a aquella en la que no incurre en responsabilidad el trabajador, ya que de lo contrario se trataría de situaciones que el seguro no protege, o bien, en las que suspende su otorgamiento.

De manera que al hablar de rescisión podemos caer en confusión por tratarse de un derecho del cual gozan ambas partes de la relación de trabajo; es por eso que se ha considerado más preciso definir, en los casos en que el trabajador rescinda la relación, como retiro, el cual no debe confundirse con el abandono voluntario al que nos referiremos con posterioridad.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 51 establece los casos en que el trabajador puede separarse de su empleo sin caer en responsabilidad frente al patrón.

Sin embargo, para considerar que se ha extinguido la relación de trabajo, y poder tener derecho al otorgamiento del seguro de desempleo no únicamente es necesario que se configure una o varias de esas causales, sino que el trabajador debe interponer la demanda ante la autoridad que corresponda dentro del término de treinta días contados a partir de que tenga conocimiento

de la causa de rescisión, y que posteriormente el laudo emitido le sea favorable, es decir, se debe contar con documento que ratifique la existencia real de causas graves por las que el trabajador tuvo que retirarse de su empleo.

Otra situación que debe amparar el seguro de desempleo se constituye por algunos casos de terminación de la relación de trabajo, entendiendo a ésta como "la disolución de las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho independiente de la voluntad de los trabajadores o de los patronos que hace imposible su continuación" ⁵⁵, es decir, que la extinción de la relación de trabajo puede ser por la intervención de la voluntad de ambas partes o bien por circunstancias ajenas a ellos y en las cuales ninguno de los dos cae en responsabilidad frente al otro pero que en ambas los trabajadores quedan desempleados.

Nuestra Ley Federal del Trabajo en su artículo 53 contempla las causas de terminación de las relaciones de trabajo, de las cuales , por el momento, únicamente mencionaremos a aquellas en las que procede la aplicación del seguro.

- La terminación de la obra o vencimiento del termino o inversión del capital. Este supuesto si bien no origina responsabilidad para ninguna de las partes si implica que el trabajador que se sometió a estas

⁵⁵ Ibidem. p.243.

disposiciones, al término o vencimiento de las mismas quedará en calidad de desempleado, por lo que sería inapropiado negarles el seguro.

- También se contemplan los casos de terminación colectiva de las relaciones de trabajo tales como: la fuerza mayor, el caso fortuito, o incapacidad física o mental del patrón, la incosteabilidad de la explotación el agotamiento de la materia objeto en las industrias extractivas y el concurso o la quiebra legalmente declarada y que deriva en el cierre o reducción definitiva de los trabajos.

Por lo que debemos considerar que en los casos en que no intervenga la voluntad del trabajador para que estos hechos se susciten y, sin embargo, lo afecten directamente en la pérdida de su empleo no podría negarse en general las prestaciones por desempleo, sino que se debe tener en cuenta la voluntad para trabajar del individuo, así como los motivos o causas que lo llevaron a esa situación, para que dicha prestación se conceda de manera justa.

Otra causa que permite que se otorgue el seguro de desempleo, sería la existencia y posterior aplicación de la llamada cláusula de exclusión, la cual puede referirse tanto al ingreso como a la separación del trabajador de su empleo y que puede estar consignada en los contratos colectivos de trabajo y en los contratos ley.

La cláusula de exclusión de ingreso es aquella que obliga al patrón a emplear únicamente a trabajadores que pertenezcan al sindicato titular del contrato colectivo, limitando de esta forma la libertad para que el patrón pueda elegir libremente a su personal. Ésta, si bien implica una limitación para ingresar a laborar a una empresa por no pertenecer a una determinada asociación, y puede afectar en cierta forma para la obtención de un empleo, no genera directamente la pérdida del trabajo y por lo tanto no afecta para el desarrollo del seguro de desempleo.

Por otra parte, la cláusula de exclusión por separación consiste en la obligación que asume el patrón para separar del trabajo, a solicitud del sindicato, a aquellos trabajadores que renuncien o sean expulsados de la agrupación titular del contrato colectivo, es decir, que no interviene la voluntad del patrón en la disolución de la relación, simplemente cumple con la disposición contenida en el contrato, debiendo por lo tanto separar al trabajador de su empleo.

Por lo que en los casos en que se aplique la cláusula de exclusión por separación, consideramos que deben otorgarse las prestaciones por desempleo, porque al igual que en los casos de retiro y de algunos casos de terminación de las relaciones de trabajo no concurren circunstancias que imputen responsabilidad alguna al trabajador en la pérdida de su empleo y por

lo tanto pueden ser acreedores de éste seguro si reúnen los requisitos necesarios.

4.1.2. CAPACIDAD NECESARIA.

Primeramente debemos considerar que la capacidad a la que nos referiremos será la aptitud para desarrollar un trabajo en la forma y modo requerido, o sea, que no exista ningún motivo que impida que el trabajador desempleado se incorpore nuevamente al ámbito laboral.

Uno de los principales excluyentes de capacidad para laborar y consecuentemente para la obtención de este seguro, es la edad. Nuestras leyes establecen la prohibición a los menores de 14 años para trabajar, de igual forma se dispone que los mayores de esta edad y menores de 16 años pueden trabajar siempre y cuando se observen las condiciones necesarias para su realización. Por lo que podemos decir, que este seguro no puede otorgarse a estos menores trabajadores, primeramente porque la mayoría de ellos no contarían con las cotizaciones requeridas por el seguro, debido a su corta carrera laboral; y por otro lado también debemos considerar que la capacidad para trabajar de estos menores aun no se ha desarrollado plenamente, lo cual provoca que sus posibilidades para obtener un nuevo empleo se vean reducidas notablemente y por lo tanto, en la mayoría de los casos, la otorgación de las

prestaciones debería prolongarse hasta por el límite máximo establecido, afectándose con esto la economía del seguro. Del mismo modo debemos considerar que el proporcionar este tipo de seguro a tan temprana edad provocaría efectos no muy favorables en el desarrollo de los futuros trabajadores.

Igualmente sería inapropiado hablar de capacidad plena en aquellas personas de edad avanzada que por ese motivo no pueden desempeñar su trabajo como anteriormente lo hacían, y que a su vez pueden ser ya beneficiarios de otra rama de la seguridad social como lo son los seguros de cesantía en edad avanzada y de vejez.

En cuanto a los incapacitados física o mentalmente, si bien en muchas ocasiones pueden desarrollar trabajos especiales que se adapten a sus limitaciones, sería difícil y tardado encontrarles un nuevo trabajo, por lo que la prestación por desempleo se tendría que proporcionar por un periodo más prolongado para que cumpliera con sus fines, sin embargo, tomando en cuenta que generalmente estas personas se encuentran protegidas por otras medidas de seguridad social, el otorgamiento de dicho seguro no sería indispensable para cubrir sus necesidades más elementales.

Si bien, como mencionamos antes, en la implantación de este seguro sería muy difícil incluir a los minusválidos, no obstante convendría que en un

futuro estas personas incapacitadas parcialmente pudieran considerarse aptos para obtener estas prestaciones cuando puedan desarrollar actividades que se relacionen con las que anteriormente ejecutaban o bien a las aptitudes o formación que poseían para ejecutar un trabajo cuando éste se pueda llevar a cabo mas o menos en las mismas condiciones de trabajo que se establezcan para aquellos que se encuentren física y mentalmente sanos.

Por lo tanto consideramos que el trabajador que pretenda una prestación por desempleo debe comprobar plenamente ante una oficina de colocación que es totalmente apto para realizar actividades laborales y que no existe ningún impedimento ya sea físico o mental que lo imposibilite a desempeñarse en un nuevo empleo.

En algunos casos, para verificar su capacidad, será necesario además de presentarse regularmente a la oficina de colocación, la realización de exámenes médicos en los casos de que a simple vista no pueda comprobarse si físicamente les es posible trabajar.

4.1.3. VOLUNTAD Y DISPONIBILIDAD PARA TRABAJAR.

Podemos decir que de los elementos mas importantes dentro de las relaciones laborales encontramos tanto la voluntad como la disponibilidad del

trabajador para desempeñar cualquier tipo de actividad, es decir, que ambas constituyen la base para iniciar o reanudar actividades laborales.

Ahora bien, para otorgar el seguro de desempleo deben reunirse necesariamente estos dos elementos, ya que pueden existir casos en que el trabajador cumpla con el requisito de tener la voluntad para trabajar y sin embargo puede no hallarse disponible, ya sea por encontrarse realizando estudios, trasladarse a un lugar lejano o por otras situaciones que se pudieran presentar. Igualmente puede subsistir el elemento disponibilidad y sin embargo no tener el mayor deseo de reanudar sus actividades.

De modo que si bien la voluntad es un factor imprescindible en las relaciones de trabajo, también se constituye como tal para el otorgamiento del seguro de desempleo, por lo que si deja de existir la voluntad por parte del trabajador para laborar, o sea, que por su decisión se da por terminada dicha relación no puede ser considerado sujeto beneficiario de tal seguro. De la misma manera aquellos que se encuentran sin empleo y no manifiestan voluntad para trabajar no podrán hacerse acreedores al seguro.

Esto es, que sería inapropiado el otorgamiento de dicha prestación a aquellos que únicamente trabajaran por un periodo muy corto y que posteriormente decidieran extinguir su relación laboral para tener derecho a tales prestaciones; evitando que estas últimas se convirtieran en un premio

para aquellos que en realidad no cuentan con voluntad para laborar y únicamente buscaran los beneficios del seguro.

Aquellos que gocen del seguro no solo deberán esperar recibir las prestaciones, sino que tendrán que dedicarse a la búsqueda de un nuevo empleo. Esta manifestación de voluntad para encontrar trabajo puede ser un poco difícil de comprobar, sin embargo, en varios países se ha considerado necesario solicitar que los desempleados acudan periódicamente a las oficinas de colocación para probar, de cierta forma, si existe o no el deseo para trabajar.

También se ha considerado que se tiene dicha voluntad cuando se le propone un empleo adecuado y el trabajador sin protesta alguna lo acepta, sin embargo, durante periodos en que las ofertas de empleo son escasas puede transcurrir un largo tiempo antes de que se le pueda ofrecer uno conveniente, por lo que el comprobar su voluntad se reduce solo al estudio de las actitudes del desempleado para aceptar un nuevo trabajo.

No obstante, debemos considerar que en muchas ocasiones cuando se le ofrece un empleo éste puede ser o no adecuado a las aptitudes y necesidades del desempleado, por lo que sería injusto que se le dejara de otorgar las prestaciones por desempleo cuando por tratarse de un trabajo inadecuado se negare a aceptarlo.

El otro elemento, que es la disponibilidad, nos refiere a la situación de encontrarse apto y pronto para un fin, es decir, estar preparado y libre para poder aceptar un nuevo trabajo.

En varios países se ha considerado que el desempleado además de acudir a la oficina de colocación como anteriormente mencionamos, debe estar a disposición de la misma cuando ésta lo requiera, es decir, que debe encontrarse libre de realizar actividades que le impidan alistarse de inmediato a un nuevo empleo. Sin embargo, si consideramos que en nuestro país un gran número de personas desempleadas cuentan con la obligación de mantener familias muy numerosas no podríamos considerar este factor como excluyente del seguro, ya que en la mayoría de los casos si bien no realizan actividades con jornada normal se ven orillados o bien a emplearse por unas pocas horas al día o a desarrollar actividades del denominado subempleo, con el objeto de proporcionarles los recursos mas básicos para sobrevivir.

Para que se cumpla con estos dos elementos necesarios y se dé la prestación por desempleo será indispensable que en el caso de encontrarse realizando otras actividades, éstas no constituyan un obstáculo para la inmediata aceptación de un empleo, así como la obligación de acudir por lo menos dos veces por semana a la oficina de colocación, con la finalidad de poder mantener una comunicación constante para participarle oportunamente del surgimiento de una oferta de trabajo.

4.1.4. INSCRIPCIÓN EN LA OFICINA DE COLOCACIÓN.

El seguro de desempleo no únicamente debe preocuparse en proporcionarle al individuo los recursos económicos para su subsistencia sino que debe, dentro de sus objetivos, contemplar el brindarle los medios necesarios para la obtención de un nuevo empleo lo más rápido posible. Esta prestación debe constituirse como el segundo elemento en importancia.

De manera que para que se otorgue el seguro de desempleo será indispensable que el solicitante acuda ante una oficina de colocación a inscribirse como candidato a un nuevo empleo y se pueda verificar la capacidad para el trabajo, la disponibilidad y voluntad del interesado.

Por lo que dicha inscripción deberá ser de carácter obligatorio si quieren hacerse acreedores a tales prestaciones, sin embargo, si a pesar de cumplir con este requisito la oficina de colocación declara que el desempleo no se origina involuntariamente o bien no se reúnen los requisitos necesarios, entonces podrá negar el derecho a recibir prestaciones por desempleo.

Sin embargo, debemos considerar que si bien en el caso del desempleo voluntario no son merecedores de dichas prestaciones, si deben seguirse considerando candidatos para la obtención de un nuevo empleo por medio y

con la ayuda de la oficina de colocación, ya que sería drástico que posteriormente a que se les privara de la ayuda económica también se les negara la asistencia para encontrar un nuevo trabajo.

Igualmente, aquellos que por motivo de incapacidad no puedan recibir estas prestaciones, deberá esta oficina brindarles la información necesaria para que se dirijan a la rama de seguridad social que les corresponda.

Ahora bien, debemos mencionar que la inscripción no es el único requisito a cubrir ya que se debe señalar la obligación del desempleado de acudir periódicamente a la oficina de colocación mientras esté sin trabajo y percibiendo las prestaciones, con el objeto de corroborar que efectivamente sigue siendo apto, disponible y capaz para aceptar un nuevo empleo.

Cuando el desempleado deje de utilizar este servicio de empleo proporcionado por la oficina de colocación o bien deje de presentarse en los días y horarios convenidos, serán motivos suficientes para que proceda la suspensión de las prestaciones.

La importancia que reviste la existencia y buen funcionamiento de una oficina de colocación se refleja inmediatamente en una buena administración del seguro de desempleo, por lo que en países que aún no opera este seguro

deberá contemplarse primeramente la creación de oficinas de colocación capaces de hacer frente a los problemas que en la actualidad existen entre la oferta y demanda de empleo, para que posteriormente se logre implantar un seguro de desempleo que cumpla eficazmente con las finalidades que persigue.

4.1.5. COTIZACIONES REQUERIDAS.

Un requisito indispensable para otorgar las prestaciones por desempleo se constituye por la existencia de un periodo en el cual el trabajador debe cotizar por un determinado tiempo a este seguro para poder obtener dichas prestaciones, es decir, que el trabajador se encontró empleado y contribuyó al seguro durante el plazo mínimo requerido antes de quedar sin empleo.

Este seguro únicamente debe otorgarse a las personas que regularmente forman parte de la población económicamente activa, o sea, aquéllos que con la pérdida de su empleo sufran una verdadera disminución en sus ingresos. Con lo que los trabajadores que solo laboraron y contribuyeron por corto tiempo no pueden hacerse acreedores a dicho seguro.

Con esta medida se tiene una mayor certeza de que las cotizaciones

abonadas sean suficientes para hacer frente a las contingencia de desempleo en el momento en que ésta se presente, otorgando las prestaciones solo a los trabajadores que realmente hayan contribuido regularmente, con lo que también se favorece a mantener un mayor equilibrio en el aspecto financiero del seguro.

Independientemente de la existencia de cotizaciones necesarias, es indispensable que éstas se efectúen dentro de un lapso previamente establecido, es decir, que no basta solo con haber trabajado y contribuido por el plazo necesario, sino que éstos deben haberse realizado durante determinado tiempo al cual se le ha denominado como periodo de referencia.

Este periodo de referencia establece principalmente que entre el tiempo trabajado y la fecha en que se quedó desempleado el trabajador no exista gran diferencia, es decir, que el lapso transcurrido entre ambos no sea demasiado.

Esta situación se plantea ya que pueden presentarse trabajadores que hubieran laborado por periodos largos en su vida y, sin embargo, haber dejado de trabajar demasiados meses antes de solicitar estas prestaciones, tiempo durante el cual se dejaron de abonar las cotizaciones al seguro.

Ahora bien, para fijar las cotizaciones y periodo de referencia aplicable es necesario observar que en los países que gozan de este seguro se ha

establecido generalmente como mínimo de cotizaciones el tiempo de seis meses de trabajo con un periodo de referencia que oscila entre 1 y 2 años.

En nuestro país, considerando que no ha tenido antecedentes de seguro de desempleo, sería conveniente adoptar en un principio que el número de cotizaciones exigidas por el seguro se realizaran dentro de un periodo de referencia no muy amplio, es decir, que existiera un mayor tiempo trabajado con un periodo menor de desempleo.

Por lo que consideramos que un periodo de cotizaciones mínimo adecuado sería el lapso de 1 año trabajado dentro de un periodo de referencia de 1 año y medio anterior a la fecha en que se soliciten las prestaciones por desempleo. Periodos que podrán ser modificados conforme la experiencia que se obtenga en la materia.

Igualmente consideramos que en nuestro país independientemente de los requisitos a cubrir que anteriormente mencionamos, se debe implantar un programa de apoyo a la comunidad en el cual tendrían intervención directa los trabajadores en el lapso en que se encontraran sin empleo y recibieran las prestaciones por seguro de desempleo.

Esta medida de apoyo por parte de los desempleados podría otorgarse de acuerdo a las aptitudes, oficio o profesión que anteriormente éstos

desempeñaban, es decir, que se pudiera impartir instrucción por aquellos con mayor grado de preparación a varios sectores marginados de la población que la requirieran o bien la realización de diversas actividades dirigidas a la población necesitada por los que poseen una menor educación.

Es decir, que no únicamente el desempleado se haría acreedor al derecho de recibir prestaciones por desempleo, sino que también se vería obligado a cumplir con ciertas actividades comunitarias que le permitieran no únicamente ayudar a sus connacionales, realizando labores a su favor, sino que esta actividad se constituiría como el medio mas adecuado que ayudaría a contrarrestar notablemente los efectos deprimentes del desempleo y a su vez a no perder o ver disminuida su aptitud en las labores que anteriormente desempeñaba y con lo cual se convertiría en un mejor candidato para la obtención de un empleo facilitándole su reintegración al mercado de trabajo.

También esta disposición favorecería a que aquéllos que vieran al seguro de desempleo como un medio fácil de obtener dinero sin laborar pensarán dos veces el dejar su empleo, ya que deberían realizar, igualmente, un trabajo comunitario.

4.1.6. TIEMPO DE ESPERA PARA SU OTORGAMIENTO.

Para que este seguro pueda otorgarse se requiere que se cumpla determinado lapso entre el día en que el trabajador haya quedado

desempleado y aquél en que se le proporcione la prestación. A este periodo se le ha denominado tiempo de espera.

Durante ese tiempo se deben realizar los tramites y las investigaciones necesarias que verifiquen si se cumple o no con los requisitos indispensables; con lo que se impide que aquéllos que no los reúnen se vean beneficiados con las prestaciones aunque sea por corto plazo, es decir, que si no se contara con este tiempo para comprobar la situación del solicitante se llegaría a favorecer a muchos que en realidad no merecen el seguro.

Del mismo modo se alienta a que el desempleado durante ese periodo se vea obligado a buscar un nuevo trabajo, ya que al no proporcionarse la prestación de manera inmediata se verá forzado a sustentar sus gastos durante este tiempo, lo cual contribuye a que este seguro se otorgue solo a aquéllos que no hayan conseguido un empleo en ese lapso, ya que en muchas ocasiones los trabajadores pierden su empleo por uno o varios días a consecuencia de un reajuste normal entre la oferta y la demanda en el mercado laboral obteniendo casi de forma inmediata un nuevo trabajo.

En general, los países han determinado un periodo de espera que va desde un día hasta una semana. Hablar de un día significa el gran avance que han tenido para la administración del seguro o bien de la reducida incidencia de desempleo en el país.

En nuestro país, así como en aquellos que no tienen antecedente de un seguro de desempleo, sería casi imposible determinar un día como período de espera, tanto por la inexperiencia de la administración y funcionamiento como del alto número de trabajadores desempleados que surgen cada día.

De manera que, tomando en cuenta esto último y las características de nuestra población, consideramos que aun el período de una semana sería un tiempo reducido y arriesgado a que no se cumpliera, sin embargo, también se deben tomar en cuenta que los trabajadores mexicanos no pueden estar por un tiempo muy prolongado sin recibir ningún tipo de prestación ya que las necesidades subsisten y los ahorros son escasos.

Por lo que consideramos que un período de dos semanas de espera para hacerse acreedores de las prestaciones sería un plazo más adecuado tanto para el funcionamiento del seguro como para el logro de una justa distribución entre quienes realmente lo necesiten.

4.2. PRESTACIONES Y DURACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

4.2.1. EN DINERO Y EN ESPECIE.

Uno de los objetivos esenciales del seguro de desempleo consiste en brindarle protección a los trabajadores en caso de pérdida de su empleo y por

lo tanto en la merma de sus ingresos. Esta compensación deberá consistir principalmente en prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie, por tratarse fundamentalmente de una asistencia por la pérdida del salario.

Consideramos que dentro de las prestaciones en especie que principalmente debe comprender el seguro de desempleo se encuentran: el Servicio Público de Empleo y los cursos de capacitación y adiestramiento que le faciliten al trabajador la obtención de un nuevo empleo así como la conservación de sus conocimientos o aprendizaje de un nuevo oficio. También dentro de éstas debe contemplarse ayuda económica adicional para aquellos que por razones de la localización de su nuevo empleo deban trasladar su residencia a otra entidad del país, logrando contribuir de esta forma a una mejor distribución de la población desempleada que resida en poblaciones o ciudades donde la oferta de trabajo sea escasa mientras que la demanda del mismo aumenta mas cada día.

Por lo que se refiere a la cuantía de las prestaciones, podría pensarse que deberían ser lo suficientemente elevadas para que el trabajador afrontara todos los gastos necesarios para mantener su nivel de vida. Tomando en cuenta que tanto el desempleo como la prestación son de carácter temporal y no permanente.

Sin embargo, también se debe tomar en cuenta que no sería

conveniente que las prestaciones consistieran en compensar la totalidad de la pérdida de los ingresos, ya que en principio debe considerarse que el desempleado puede y debe aplazar o por lo menos disminuir considerablemente algunos gastos que no sean imprescindibles. Además si tal prestación fuera por la totalidad o por una cantidad muy aproximada a ésta se caería en el riesgo de que los desempleados perdieran su voluntad para volver a trabajar, ya que si se establecieran compensaciones iguales o casi idénticas al salario que percibían cuando laboraban sería indudable que la mayoría optaría por recibir los beneficios del seguro sin tener la necesidad de realizar actividad alguna.

Por lo que sería conveniente que las prestaciones en dinero se fijen en un nivel inferior al de los salarios con el fin de que los desempleados no pierdan el interés en encontrar un nuevo empleo.

En los países que se aplica este seguro se han establecido dos formas para determinar el cálculo de las prestaciones de desempleo llamándolas graduales y uniformes.

Las prestaciones graduales son las que intentan, en general, el mantener el antiguo nivel de vida del desempleado, variándolas de acuerdo con los diferentes niveles económicos que disfrutaban anteriormente, es decir, que las prestaciones que se pagan a cada solicitante se regulan tomando en

cuenta sus ingresos previos. Con las prestaciones uniformes se pretende garantizar a todos los trabajadores desempleados un mínimo de prestaciones mientras dure su inactividad, esto es, que no se toman en cuenta los diferentes niveles de vida concediéndoles prestaciones uniformes de igual importe para todos.

Sin embargo, el establecer prestaciones uniformes para todos los desempleados traería el problema de determinar que cantidad sería la equitativa para la mayoría, ya que si se calculara de acuerdo a un salario medio, esta remuneración podría ser igual o mayor a la que perciben aquellos trabajadores con menores ingresos, originando que en caso de perder su empleo éstos no tendrían gran interés en reanudar actividades. Pero si por el contrario, la prestación se estableciera de acuerdo con los salarios de aquellos con menor remuneración también derivaría en que las compensaciones serían totalmente inadecuadas para aquellos trabajadores con categorías superiores, otorgándoles prestaciones que quedarían muy por debajo de sus requerimientos.

Ahora bien, en las prestaciones graduales se han determinado dos métodos mediante los cuales se rigen.

El primero de ellos se ha denominado método de categorías de salarios que consiste en la formación de cierto número de grupos con remuneraciones

semejantes que permite englobar a todos aquellos trabajadores que ganen mas o menos una determinada cantidad, es decir, que cada trabajador quedará incluido en la categoría que le corresponde de acuerdo al salario que haya percibido antes de perder su empleo.

El otro método adoptado es el llamado de porcentaje y es en el cual las prestaciones corresponden a un porcentaje del salario que el trabajador percibía anteriormente en su empleo.

Para determinar el porcentaje aplicable es necesario establecer que uno reducido y por lo tanto una prestación muy baja provocaría dificultades para la subsistencia de los trabajadores por el tiempo que durara su desempleo; uno elevado traería un notable incremento en el costo del seguro.

También es importante tomar en cuenta, para determinar el porcentaje, si el desempleado tiene o no personas a su cargo; ya que las necesidades son mayores para aquellos que deben sostener una familia que para aquel que únicamente debe satisfacer las propias. Esta prestación si bien puede variar dependiendo de estas circunstancias no podrá rebasar el porcentaje que se señale como máximo en estos casos, ya que de lo contrario podría equipararse a la remuneración que antes recibía con las posibles consecuencias que esto originaría.

Por lo que consideramos que el porcentaje mínimo aplicable y el mas adecuado sería del 50% del salario que percibía el trabajador antes de quedar desempleado en los casos de no contar con personas a cargo. Mientras que el porcentaje para aquellos con obligación de mantener a una familia podría variar de entre un 55% y un 65% como máximo, dependiendo del número de personas que debiera sostener.

4.2.2. DURACION.

Entre las principales bases a establecer se encuentra el periodo durante el cual el desempleado tendrá derecho a las prestaciones, ya que éste influye tanto en las finanzas del mismo seguro así como en el bienestar de los trabajadores.

Podría pensarse que este seguro por su naturaleza debería proporcionarse durante todo el tiempo que durara el desempleo involuntario, sin embargo, si este periodo de prestaciones fuera indefinido produciría que las prestaciones que se otorgaran se vieran notablemente reducidas, o bien que las cotizaciones de los trabajadores se elevaran considerablemente, siendo en ambos casos perjudicial para todos los asegurados. Por ello resulta conveniente el limitar el tiempo en que se otorgarán las prestaciones, independientemente de la duración que tenga el desempleo.

Existen dos métodos que se han utilizado para determinar la duración. El primero, llamado de duración proporcional, consiste en la diferencia en la duración de las prestaciones para cada desempleado derivada del número y cuantía de las cotizaciones pagadas, de la duración del empleo o del importe de su remuneración.

De la aplicación de este método resultaría que la duración del periodo de prestaciones en algunos casos sería muy corta, mientras que en otros muy prolongada, por lo que no es apropiado que solo algunos se beneficien realmente de este seguro en tanto los demás únicamente gocen de esta ayuda por muy poco tiempo.

El otro método que se aplica es aquel denominado uniforme, en el cual la duración de las prestaciones es igual para todos los asegurados, es decir, que no existen distinciones entre los desempleados.

En nuestro país éste último sería el más conveniente, tomando en cuenta, que en principio, hacer la distinción y el cálculo para cada uno de los desempleados llevaría a una gran confusión y provocaría que los trámites administrativos fueran mas complicados. Sin embargo, consideramos que si bien las prestaciones deben otorgarse por el mismo tiempo a todos, si convendría ampliar este periodo por un determinado número de días más a aquellos que hubieran laborado por un lapso mas prolongado, siempre y

cuando no exista mucha diferencia entre la extensión de la duración y la que se aplica de manera general; considerando que han cotizado mas que aquellos que llevan trabajando poco tiempo.

Para determinar la duración aplicable es necesario señalar que un periodo largo de prestaciones derivaría en un incremento en el costo del régimen y por lo tanto exigiría cotizaciones mas elevadas. Mientras que un periodo demasiado corto no constituiría una verdadera ayuda económica para los desempleados que lo necesiten.

Los países que contemplan este seguro han establecido limites máximos de duración que van desde 3 a 6 meses o bien hasta por tiempo ilimitado.

Consideramos que en nuestro país un periodo de duración de 4 meses sería el mas adecuado y no afectaría la solvencia del seguro, y si proporcionaría un apoyo económico a los desempleados. Este lapso podría prolongarse posteriormente cuando la experiencia adquirida en la administración del seguro así lo permitiera.

4.3. INAPLICABILIDAD Y SUSPENSION DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

Si bien como anteriormente mencionamos para que se otorgue este seguro deben cumplirse ciertos requisitos también debemos contemplar las

limitaciones en su aplicación, por lo que es necesario especificar cuales son las situaciones que suspenden la prestación y aquellas en que definitivamente no se otorga.

4.3.1. SUPUESTOS EN LOS QUE NO PROCEDE EL SEGURO.

Anteriormente mencionamos que procedía otorgar el seguro de desempleo en los casos de rescisión de la relación de trabajo cuando ésta procediera del incumplimiento grave por el patrón de sus obligaciones, refiriéndonos a éstas como causas justificadas en el retiro del trabajador de su empleo.

Ahora bien, existen otras causas de rescisión que extinguen la relación de trabajo y que, al contrario de las anteriores, se originan por el incumplimiento grave de las obligaciones por parte del trabajador. A éstas se les ha denominado como causales de despido y las cuales se encuentran contempladas en la Ley Federal del trabajo en su artículo 47 como motivos que generan la rescisión sin responsabilidad para el patrón.

En caso de que el trabajador incurra en alguna de estas disposiciones no tendrá derecho a gozar de prestaciones por desempleo, ya que como en

ellas interviene directamente la voluntad y actitud de éste para que se susciten, sería inapropiado que a pesar de que él originó su despido se le concedan beneficios por desempleo.

Del mismo modo mencionamos anteriormente algunos supuestos en los que por causa de terminación de las relaciones de trabajo procede la aplicación del seguro, sin embargo, dentro del mismo artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo que regula estos supuestos, encontramos situaciones por las cuales no puede ni debe otorgarse el seguro, mismas que señalaremos a continuación:

- El mutuo consentimiento. En este caso es claro que no procede otorgar prestaciones por desempleo ya que el mismo trabajador manifiesta expresamente su voluntad para estar en esta situación, considerando que uno de los principios de este seguro es proporcionarle ayuda a quienes realmente se encuentren en esta situación por cuestiones ajenas.

- La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador que haga imposible la prestación del trabajo. Si bien esta pérdida de aptitudes para desarrollar un trabajo puede ser parcial, dejando la posibilidad para desarrollar una nueva actividad, sería muy difícil que se contemplaran para el otorgamiento de las prestaciones por desempleo

ya que pueden gozar de otro tipo de protección dentro de la seguridad social.

Por otra parte, cuando el trabajador voluntariamente abandona su empleo, implica la pérdida del derecho a recibir prestaciones por desempleo, sin embargo, en muchos casos puede ocurrir que tal abandono se haya motivado por razones de fuerza mayor que lo obliguen a dejar su trabajo, y que en determinado momento pueden justificarlo. Un ejemplo de esto, podría ser cuando se presente una enfermedad en algún miembro de la familia que requiera necesariamente de la atención continua por parte del trabajador, constituyéndose esta como el motivo por el cual se ve obligado en cierta forma a abandonar su empleo.

Es decir, que para efecto de otorgar el seguro de desempleo, se pueden establecer excepciones cuando existan situaciones que afecten gravemente al trabajador para desempeñar sus funciones normalmente, siempre y cuando éste presente las pruebas necesarias ante la oficina de colocación para verificar si realmente son o no motivos que justifiquen el abandono de su empleo y determinar si se otorgan o no las prestaciones.

Así cuando el trabajador abandone su trabajo no deberán otorgársele las prestaciones por desempleo, y solo excepcionalmente se le concederán cuando por las circunstancias lo ameriten.

Otro motivo que impide gozar de las prestaciones por desempleo es la suspensión temporal de las relaciones de trabajo, entendiendo ésta como aquélla que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para las partes, cuando surge alguna circunstancia que impide al trabajador la prestación de su trabajo.⁵⁶

Esta, a diferencia de la rescisión y de la terminación, únicamente suspende los efectos de la relación de trabajo de manera temporal, en donde al desaparecer el impedimento las actividades se reanudan, mientras que en las primeras se extingue totalmente la relación de trabajo por no poder continuarlas como inicialmente se estipularon.

Por lo tanto, no se podrían contemplar las prestaciones por desempleo a aquellos trabajadores afectados por una suspensión temporal, ya que aunque no se encuentren desarrollando actividades laborales y no perciban su salario durante un tiempo, siguen conservando su relación con el patrón y únicamente se encuentran desocupados temporalmente, es decir, que estos trabajadores no pueden clasificarse como desempleados mientras subsista dicha relación.

La Ley Federal del trabajo en los artículos 42 y 427 señala las causas de suspensión temporal de las relaciones de trabajo en las que, además del motivo antes mencionado por el que no se otorga el seguro de desempleo,

⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, p.234.

podemos observar que la falta de disponibilidad en la persona del trabajador hace imposible la aceptación o realización de un trabajo, con lo cual se confirma que no proceda la aplicación del seguro en estos casos.

4.3.2. SUSPENSIÓN DEL SEGURO.

Como hemos mencionado, el seguro de desempleo debe proporcionarse sólo a aquellas personas que cumplan con los requisitos necesarios y que verdaderamente requieran del apoyo de las prestaciones que se otorgan.

Por lo que si durante el otorgamiento del seguro no prevalecen las condiciones establecidas o bien éstas se llegan a alterar afectando la aplicación del mismo, deberá procederse a la suspensión de las prestaciones por no subsistir las mismas circunstancias que los hicieron aptos para ser acreedores del seguro.

Las situaciones que pueden presentarse y dar origen a la suspensión pueden ser diversas, por lo que enseguida mencionaremos solo algunas de ellas.

A) *Negativa para aceptar un empleo conveniente.* Dentro de los objetivos del seguro de desempleo se encuentra el proporcionar, por medio de la oficina de

colocación, el apoyo necesario para obtener un nuevo trabajo; si el desempleado se niega a aceptar uno que se le propuso, todas aquellas gestiones realizadas no servirían de nada y únicamente sería una pérdida de tiempo. Razón válida por la cual se procedería a la suspensión de las prestaciones.

Sin embargo, pueden ocurrir casos en que existan causas que justifiquen el rechazo de una oferta de trabajo por no ser conveniente para el desempleado, y en las cuales no procede la suspensión de las prestaciones por desempleo, como por ejemplo:

a) Cuando se trate de un empleo en el que se le proponga un puesto o salario notoriamente inferior al que antes desempeñaba.

b) Cuando la ubicación del nuevo lugar de trabajo se encuentre muy alejado del domicilio del desempleado y le implique una duración excesiva en los desplazamientos, gastos de traslado muy elevados o que exista dificultad en encontrar medios de transporte para acudir al trabajo.

c) Cuando el trabajo ofrecido pueda perjudicar su desempeño profesional por no tomarse en cuenta su formación, facultades físicas o la experiencia adquirida en empleos anteriores, y en la cual no exista la

posibilidad de que en un futuro desarrolle labores mas adecuadas a su preparación.

d) Cuando la seguridad, salud o moral del desempleado corran riesgos superiores a los normales.

No obstante, estas causas deberán ser examinadas cuidadosamente en cada uno de los casos que se presenten, para que no se originen abusos en las prestaciones por desempleo cuando no se justifique validamente el rechazo.

B) Negativa para recibir o proporcionar cursos de capacitación y adiestramiento.
En la aplicación del seguro de desempleo se a hecho indispensable que el trabajador asista a cursos de capacitación y adiestramiento con la finalidad de conservar o mejorar sus conocimientos; nosotros, además de esta obligación del desempleado, hemos hecho mención de la importancia que reviste que estos trabajadores realicen actividades comunitarias en favor de la sociedad, con las cuales además de mantener activo al desempleado, se evitaría que acudieran al seguro como un medio para recibir dinero sin necesidad de trabajar.

De manera que el negarse a asistir a los cursos que se le propongan o a cumplir con las actividades que se le hayan asignado , se constituirían como

causas validas para proceder a la suspensión de las prestaciones por desempleo.

C) Privación de la libertad. En los casos en que el desempleado sea privado de su libertad mientras se encuentre disfrutando de las prestaciones deberá procederse a la suspensión de las mismas por el tiempo que esta situación perdure o bien por el tiempo en que tenga derecho a recibirlas.

D) Residencia en el extranjero. En los casos en que el desempleado decida abandonar el país para establecer su residencia en el extranjero deberá considerarse como no apto para seguir percibiéndolas a causa de su ausencia, que hace imposible la aceptación de un nuevo empleo.

E) Edad. Otra causa que origina la suspensión de las prestaciones a los trabajadores desempleados se debe a que hayan alcanzado durante el periodo en que tengan derecho a las prestaciones , la edad establecida como límite máximo para la otorgacion del seguro, esto en virtud de que resultarían beneficiarios de una pensión por cesantía en edad avanzada.

4.4. FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACION DEL SEGURO.

4.4.1. FUENTE DE INGRESOS.

Para que el régimen del seguro de desempleo disponga de medios

eficaces que procuren fondos para sufragar sus gastos, es necesario la existencia de una serie de ingresos que permitan distribuir equitativamente entre la población el costo de las prestaciones por desempleo. En el financiamiento de este seguro pueden contribuir los trabajadores, los patrones y el Estado en su conjunto o bien solo algunos de ellos.

La contribución que realizan los trabajadores a este régimen reviste gran importancia, ya que permite que las prestaciones que se otorguen no se vean como actos de beneficencia sino, por el contrario, como un derecho adquirido por el pago de contribuciones hechas a este seguro y por lo tanto exigibles en caso de incumplimiento. Del mismo modo se obtiene una mayor estabilidad económica al realizarse contribuciones periódicas por los trabajadores, ya que si solo interviniera el Estado en su financiamiento, el seguro quedaría expuesto a posibles reducciones dependiendo del presupuesto general del país, y por lo tanto produciría disminuciones en las prestaciones así como en su duración.

En el caso de los patrones, se ha establecido igualmente necesaria su participación ya que éstos contribuyen directamente en la existencia de trabajadores desempleados y por lo cual se considera que esta representa una sanción, pues carga en parte con el costo de la contingencia por haberla provocado en cierta forma.

Sin embargo, esta contribución no debe verse como una sanción a los

patrones ya que la mayoría de las veces éstos se ven orillados a prescindir de un determinado número de trabajadores por circunstancias económicas no solo personales sino del país en general. Por lo que esta participación debe considerarse como el medio que permite el logro de un equilibrio económico al impedir que los desempleados no pierdan en su totalidad el poder adquisitivo.

Por otra lado, el financiamiento de una parte del costo del seguro por el Estado constituye el cumplimiento de la responsabilidad que tiene éste de proporcionar el bienestar a la población que no puede subvenir a sus necesidades, como lo son en este caso el desempleado y su familia. Igualmente es necesario recurrir al él si se plantea la necesidad de procurar recursos suficientes al seguro, lo cual no se lograría solo con las aportaciones de los trabajadores y de los patrones.

Por lo anterior podemos mencionar que para un mejor funcionamiento del seguro de desempleo sería conveniente implantar un sistema tripartita en donde intervinieran las contribuciones de los trabajadores, patrones y del Estado, como se viene realizando en otras ramas de la seguridad social.

4.4.2. FONDO DE RESERVA.

Es necesario que con los ingresos que se obtengan mediante el pago de las contribuciones se cree un fondo especial destinado únicamente a sufragar

los gastos del seguro, independientemente de los demás que existan por otras ramas de seguridad social, por tratarse de riesgos muy diferentes entre sí.

Las reservas de las que disponga este fondo y que puedan no ser necesarios para hacer frente a los pagos de prestaciones en un futuro próximo deberán invertirse, a fin de procurar al régimen ingresos adicionales que permitan reducir en igual cuantía las contribuciones o bien mantenerlas estables. Esta inversión debe ser segura para evitar cualquier posible pérdida de capital y a su vez que brinde la posibilidad de disponer de ese dinero en caso de un repentino aumento de desempleados, permitiéndole satisfacer el creciente número de solicitudes de prestaciones.

A diferencia de las otras ramas de la seguridad social, en el desempleo el derecho a recibir las prestaciones, al igual que su duración, se otorgan por un período relativamente corto el cual no excede, en la mayoría de los casos, de unos cuantos meses, por lo tanto no es necesario que el seguro de desempleo acumule grandes reservas de capital para cubrir un riesgo de corta duración.

Sin embargo, también debe considerarse que el desempleo se ve constante e invariablemente afectado por las fluctuaciones económicas del país, por lo que debe preverse que este fondo sea suficiente para cubrir los posibles incrementos en los índices de desempleo y que no se vean afectadas

las tasas de cotizaciones.

Así, consideramos que en un principio se deberán fijar tasas de cotizaciones que permitan crear un fondo de reserva durante los primeros años, y que además sean suficientes para sufragar los gastos necesarios que se deriven de este seguro, con el objeto de que en periodos de crisis económicas se cuenten con reservas considerables que permitan no elevar inmediatamente dichas tasas.

4.4.3. SERVICIO PUBLICO DE EMPLEO.

El Servicio Público de Empleo en nuestro país tiene por objeto la recopilación de la información y de los datos que faciliten el procurarle una ocupación a los trabajadores. Este organismo permite formar la base de uno de los objetivos del seguro de desempleo, o sea, la obtención de un nuevo empleo. Para tal efecto será indispensable la creación de oficinas de colocación en el territorio nacional bajo su vigilancia y coordinación, con lo que se permitirá un mayor acercamiento de la población para el conocimiento y aprovechamiento de este seguro.

El Servicio Publico de Empleo sería entonces, a través de sus oficinas de colocación, el primero en iniciar por medio de la recepción de solicitudes los tramites administrativos para el otorgamiento del seguro de desempleo.

Este servicio deberá inicialmente inscribir al trabajador en la lista de solicitantes de empleo. Para tal efecto el desempleado deberá llenar un formulario en el cual se proporcione toda la información necesaria en relación a sus datos personales así como sus antecedentes profesionales, remuneración, razones por las que ha perdido el empleo y prestaciones percibidas anteriormente.

Una vez verificada la solicitud deberá ponerse en contacto al trabajador con un funcionario encargado de la colocación y selección. En caso de que éste verifique la existencia de una plaza vacante a la que parezcan ajustarse las calificaciones del desempleado deberá concertarle una entrevista con el empleador interesado y si como resultado de ésta el trabajador obtiene el empleo, no se continuará con la tramitación de la solicitud.

Si por el contrario, no existen vacantes adecuadas al solicitante, la oficina de colocación procederá a informar y a proporcionar los datos recopilados del trabajador al organismo encargado de la administración del seguro de desempleo para que éste decida si corresponde o no el otorgamiento de las prestaciones.

De manera que el Servicio Público de Empleo, a través de los servicios que en la actualidad proporciona, facilitaría en gran medida los tramites y procedimientos a seguir en la implantación del seguro de desempleo,

constituyéndose como una de las bases fundamentales para el buen desarrollo de este régimen.

4.4.4. ORGANISMO ADMINISTRADOR.

Diversos han sido los planteamientos en relación a qué tipo de organismo sería el mas apropiado para encargarse la administración del seguro de desempleo.

La mayoría de los países han preferido confiar la administración exclusiva o principalmente a un organismo público, considerando que la protección que se debe brindar por desempleo le pertenece al Estado, y que por lo tanto éste se encuentra en mejores condiciones para administrar eficazmente este régimen.

Por otra parte, se deben tomar en cuenta los precedentes que tenga el país en la administración de otras ramas de la seguridad social ya que las actividades que se realizan en este seguro son muy semejantes a las que se requieren en las demás, como lo es en el caso de las inscripciones y de la recaudación de las cotizaciones.

Por lo que creemos que para implantar este seguro en nuestro país su

administración se deberá conceder a los organismos públicos que actualmente se encargan de hacerlo con otras ramas de la seguridad social, considerando la experiencia que éstas han adquirido en la materia con lo cual se facilitarían y disminuirían notablemente los tramites administrativos a realizar.

Este organismo se deberá encargar de vigilar que se lleve a cabo la inscripción de los trabajadores y de los patrones al seguro, así como de la recaudación de las cotizaciones, de decir, sobre las solicitudes que se le presenten y sobre el pago de las prestaciones.

Para facilitar estos procedimientos será conveniente, independientemente de los datos que le proporcione la oficina de colocación, formar expedientes individuales de los trabajadores que contengan todas las cuestiones relativas a su empleo, con el fin de verificar si cumplen o no con el periodo de calificación necesario; también deberá contener aquellos referentes a la duración y fecha en que se otorgaron las prestaciones por desempleo si éstas se hubieran concedido con anterioridad. Todo esto con el objeto de conocer mas fácilmente la situación del solicitante y poder agilizar la decisión sobre si otorgar o no las prestaciones.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La seguridad social es un derecho que se traduce en una garantía social, es decir, un mínimo de protección que necesita la clase trabajadora para subsistir decorosamente, brindándole los medios indispensables para la conservación de su nivel de vida cuando concurren circunstancias que los afectan.

SEGUNDA.- Esta seguridad social surge a partir de las necesidades y anhelos de las sociedades por encontrar el medio más adecuado para alcanzar la justicia social en la que todos sus componentes gocen de cierta estabilidad tanto económica como social a través de la protección de los medios de subsistencia.

TERCERA.- El desempleo, en la actualidad, es un riesgo al que están expuestos todos los trabajadores, y el cual cada día se incrementa en forma alarmante originando incertidumbre respecto de la estabilidad en el empleo y por lo tanto provocando angustia respecto a la existencia de medios de subsistencia en un futuro.

CUARTA.- En nuestro país, a pesar de contar con una seguridad social que cada día ampara un mayor número de riesgos, ha dejado a un lado la protección de aquellos individuos que por circunstancias diversas y ajenas a su voluntad

han quedado sin empleo. Este riesgo si bien siempre a estado presente, en la actualidad se hace cada vez mas necesaria la creación de dispositivos que lo contrarresten.

QUINTA. - Nuestra Carta Magna establece en su artículo 123, fracción XXIX la disposición para la protección en caso de cesación involuntaria del trabajo, de la cual en la actualidad únicamente se protege a aquella que se produce en la edad avanzada (60 años); por lo que la creación de un seguro de desempleo proporcionaría la ayuda a aquellos que se encuentren sin empleo y que no reúnan ese requisito de la edad.

SEXTA.- El trabajo, así como la retribución que se paga por éste constituyen un derecho de los trabajadores, por lo tanto, el Estado, además de los programas que realice para la creación de empleos y de las medidas que tome para apoyar al desempleado para conseguir un nuevo trabajo, deberá fomentar prestaciones que logren disminuir los graves efectos económicos que éste produce, ya sea por el periodo en que subsista o bien se agote el derecho de percibirías. Esto con la finalidad no de erradicar por completo el problema del desempleo, sino el aminorar por medio de las prestaciones que se otorguen, el dilema económico en que se colocan, pues el poder adquisitivo si bien se disminuye no se pierde en su totalidad.

SEPTIMA.- El desempleado a efecto de que se otorguen las prestaciones deberá comprobar que existen las condiciones necesarias y que reúne los requisitos indispensables que permitan una justa distribución del seguro de desempleo entre la población que realmente lo requiera.

OCTAVA.- Las prestaciones que este seguro contempla deberán proporcionarse tanto en dinero como en especie, a efecto de que se le proporcione al desempleado un apoyo efectivo.

NOVENA.- El otorgamiento del seguro de desempleo también obligaría al trabajador desempleado a realizar determinadas actividades comunitarias durante algunas horas al día, por el tiempo que se encuentre sin trabajo o bien durante el cual reciba las prestaciones; esto con la finalidad de mantenerlo activo y propiciar su perfeccionamiento en el desempeño de su actividad.

DECIMA.- La duración de las prestaciones no puede prolongarse por tiempo indeterminado ya que, por un lado, implicaría un alto costo del seguro y por otro provocaría un fracaso al no poder hacer frente a todas las prestaciones que se solicitaran.

DECIMA PRIMERA.- El financiamiento del seguro debe constituirse a través de un sistema tripartito en el cual aporten una contribución los trabajadores, los patrones y el Estado.

DECIMA SEGUNDA.- La administración de este seguro deberá quedar a cargo de los organismos públicos que actualmente se encargan de proporcionar los servicios de seguridad social en virtud de que éstos tienen la experiencia necesaria en la organización y administración de otras ramas de seguridad.

BIBLIOGRAFIA.

1. **ALMANSA PASTOR, José M.** Derecho de la Seguridad Social. Sexta edición. Tecnos. España. 1987.
2. **ALONSO OLEA, Manuel.** Instituciones de Seguridad Social. Civitas. España. 1983.
3. **ARCE CANO, Gustavo.** Los Seguros Sociales en México. Ediciones Botas México. 1944.
4. **BECERRIL ARECHIGA, Alfonso.** Análisis de las Prestaciones de Previsión Social. Ediciones fiscales ISEF. México. 1990.
5. **BEVERIDGE, William.** Plan Beveridge. Traducido por Vicente Peris. Minerva. México. s.a.
6. **BONILLA MARIN, Gabriel.** Teoría del Seguro Social. Nacional. México. 1945.
7. **BRICEÑO RUIZ, Alberto.** Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla. México. 1987.
8. **CASTAÑEDA BATRES, Oscar.** Revolución Mexicana y Constitución de 1917. Segunda edición. Porrúa. México. 1988.
9. Congreso de la Unión. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII. Porrúa. México. 1967.
10. **DE FERRARI, Francisco.** Los Principios de la Seguridad Social. Depalma. Argentina. 1972.
11. **DE LA CUEVA, Mario.** El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima tercera edición. Porrúa. México. 1993.
12. **DE LA CUEVA, Mario.** El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Sexta edición. Porrúa. México. 1991.
13. **ETIENNE LLANO, Alejandro.** La Protección de la Persona Humana en el Derecho Internacional. Trillas. México. 1987.
14. **GARCIA CRUZ, Miguel.** La Seguridad Social en México. Tomo I. Costa-Amic. México. 1972.

15. GONZÁLEZ DIAZ , Lombardo. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios. México. 1978.
16. GUERRERO, Euqueiro. Manual de derecho del trabajo. Porrúa. México. 1989.
17. Instituto Mexicano del Seguro Social. Antecedentes de la Ley del Seguro Social. México. 1970.
18. Instituto Mexicano del Seguro Social. Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad social. Tomo I. México. 1979.
19. LABASTIDA, Horacio. Las Constituciones Españolas. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
20. LANZARO, Jorge Luis. Recopilación sistematizada de Normas de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Tomo II. Fundación de cultura Universitaria. Uruguay. 1972.
21. MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social. Themis. México. 1991.
22. Oficina Internacional del Trabajo. Introducción a la Seguridad social. Tercera edición. Suiza. 1984.
23. Oficina Internacional del Trabajo. Los sistemas de Seguro de desempleo. Suiza. 1955.
24. PEREIRA A., Waldo. La Seguridad Social en Chile. Escuela Nacional de Artes Gráficas. Chile. 1950.
25. PEREZ BOTIJA, Eugenio. Curso de Derecho del Trabajo. Tecnos. España. 1950.
26. PIETERS, Danny. Introducción al Derecho de la Seguridad Social de los Países Miembros de la Comunidad Europea. Civitas. España. 1992.
27. TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. Pac. México. 1986.
28. TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. Unión gráfica. México. 1977.

LEGISLACION.

1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Imprenta del Gobierno. México. 1857.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centésima octava edición. Porrúa. México. 1995.
3. Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina. Séptima sexta edición. Porrúa. México. 1996.
4. Ley del Seguro Social. Berbera editores. México. 1995.
5. Ley del Trabajo del Estado de Jalisco. Talleres Gráficos El Sol. México. 1967.

HEMEROGRAFIA.

- 1 ELORDI DENTICI, Alberto. "El Sistema de protección por Desempleo y Perspectivas". Presupuesto y Gasto Público. España. 1994.
2. FLORES ALVAREZ, Marcos. "Organización y Orientación Social en Chile". Revista Previsión Social. Número 8. Septiembre-Octubre. 1935.
3. Reformas a la Constitución. Diario Oficial. Sección Primera. Tomo LVI. Número 5. 6 de septiembre de 1929.
4. WATSON, Guillermo. "Causas de la Desocupación". Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Litoral. Año 6. Número 32. 1941.

OTRAS FUENTES.

1. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III. Heliasta. Argentina. 1989.
2. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VII. Heliasta. Argentina. 1989.
3. CAPON FILAS, Rodolfo. Diccionario de Derecho Social. Rubinzal-Culzoni. Argentina. 1987.
4. Diccionario Enciclopédico Básico. Plaza & Jones. España. 1982.

5. **Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XXIII. Driskill. Argentina. 1967.**

6. **Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo LIV. Espasa-Calpe. España. 1974.**