

187
24

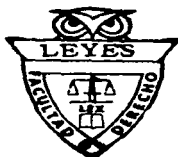
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"NECESIDAD DE CREAR UN 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
LUZ MARIA ESPINOSA PERALTA



MEXICO, D. F.

1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS.

A mi querida Universidad y
Facultad de Derecho, maes-
tres y compañeros de aula.

Que con sus enseñanzas y
estimaciones, me iniciaren
en el difícil campo de la
Licenciatura en Derecho.

A mis padres y hermanos

Que con su paciencia e im-
pulsos hicieron posible la
realización de esta obra.

A mi hermano Rubén
en su memoria.

Que en tu corto tiempo de
vida me hiciste presente
la importancia de preparar
me para un futuro mejor.

A mi hijo Mauricio

Que con tu amor y ternura
me has dado fuerza para en
prender un camino más frug
tífero.

INDICE

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO I MARCO CONCEPTUAL

1.1	Sujetos de la relación de trabajo.....	2
1.1.1	Patrón.....	12
1.1.2	Trabajador.....	15
1.2	Seguro.....	18
1.3	Desempleo.....	25
1.4	Disolución de la relación de trabajo.....	29
1.5	Seguro de Desempleo.....	35

CAPITULO II ANTECEDENTES DEL DESEMPLEO

2.1	Epoca de Independencia.....	40
2.2	Fines del siglo XIX.....	47
2.3	Principios y mediades del siglo XX.....	51

2.4	La década de los setentas a la actualidad.....	62
-----	--	----

CAPITULO III

OPERATIVIDAD DEL SEGURO DE DESEMPLEO

3.1	Como se constituiría el Seguro de Desempleo.....	74
3.2	El o los sujetos obligados.....	80
3.3	El beneficiario.....	86
3.4	Requisitos para que se otorgue el Seguro de Desempleo.....	95
3.5	Prestaciones del Seguro de Desempleo.....	103

CAPITULO IV

NECESIDAD DE CREAR UN SEGURO DE DESEMPLEO

4.1	En la Constitución.....	110
4.2	En la Ley Federal del Trabajo.....	115
4.3	En la Ley del Seguro Social.....	115
4.4	Creación de una Bolsa Nacional de Trabajo.....	119
4.4.1	Capacitación para el desempleado.....	128

4.4.2 Campañas y Programas de Publicidad de los	
lugares donde hacen falta trabajadores.....	136
4.4.3 Descenctración de la población en las	
principales ciudades del país.....	140

CAPITULO V
DERECHO COMPARADO

5.1 Estados Unidos de Norteamérica.....	146
5.2 Canadá.....	154
5.3 Japón.....	161
CONCLUSIONES.....	167
BIBLIOGRAFIA.....	171

INTRODUCCION

El deseo de todo individuo es por lo regular de llevar una existencia decerensa en razón del trabajo; que sólo puede lograrse a través de la certeza de seguridad del mismo.

De ahí que se prepenga la creación de un seguro contra el desempleo; comenzando en nuestro primer capítulo por su concepto y los sujetos protegidos por este subsidio; los cuales son aquellos que se quedaren sin empleo de manera involuntaria.

En el segundo capítulo, nos remitimos a la época de Independencia de la Nueva España para conocer el origen del problema de desocupación; la mayoría de los mexicanos no tenían una labor estable y los que trabajaban les pagaban poco y en categorías inferiores en comparación a los que ocupaban los trabajadores de la península ibérica.

Las actividades productivas predominantes de ese tiempo fueron la artesanal y la agrícola; todavía una gran parte de la población activa se dedicaba a estos sectores en los años cuarenta del siglo veinte. Ya en ese entonces había sido introducido el ferrocarril e iniciando el proceso de desarrollo moderno de la economía, surgiendo también el proletariado industrial. Sufriendo los empleados los altibajos de la ocupación en esta etapa evolutiva aunada a las crisis internas y externas.

Después de la Revolución Mexicana, los presidentes sucesores a Porfirio Díaz han tenido que enfrentar los desajustes financieros y deudas contraídas con anterioridad; siendo pocos los logros y sin solucionar hasta la fecha el problema de ocupacional agravado por el rápido crecimiento de la población.

El capítulo tercero de esta obra, señala el sistema idóneo para la operatividad del seguro contra el desempleo, sugiriendo que se implante el de régimen obligatorio que se caracteriza por la intervención forzosa del Estado y que nace gracias a la ley. También como debe ser financiado y administrado y las prestaciones que coadyuvan al mejoramiento socioeconómico del trabajador desempleado y de su familia.

Se establece en el capítulo cuarto la enunciación a nivel constitucional y legal de la indemnización por desocupación y el funcionamiento efectivo de las agencias públicas y privadas de colocación de empleos.

Del último capítulo se hace una comparación de las legislaciones extranjeras que previenen el subsidio contra la inactividad, tales son las de Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y Japón; adoptándose este seguro en México de acuerdo a nuestra realidad.

CAPITULO I
MARCO CONCEPTUAL

Para definir el concepto de seguro de desempleo, es necesario conocer quienes serán los sujetos a este beneficio. Prezisando en primer lugar la relación de trabajo o contrato de trabajo que para efectos de nuestra ley es lo mismo, lo importante es que se dé la prestación del servicio en forma personal y subordinada.

Las personas primordiales de la relación jurídica del trabajo son el patrón quien recibe el aprovechamiento de la labor y el trabajador que es el realizador de la obra. Estos términos abarcan de manera genérica a los sujetos de las relaciones laborales para que no haya confusiones.

El vocablo seguro ofrece la certeza o la confianza de estar fuera de peligro, aplicable al desempleo que es el paro forzoso de la actividad y que constituye un mal de la sociedad.

Se estipulan restricciones legales en referencia a la disolución del vínculo contractual, con el fin de no producirle una situación difícil al trabajador y a su familia.

Por ello surge como necesidad la creación de un seguro contra la desocupación a favor de aquellas personas que, por diversas causas, no han logrado establecerse en un empleo en un determinado tiempo. Llevado a cabo, con la cooperación de los principales sectores de trabajo.

1.1 Sujetos de la relación de trabajo

"La palabra relación proviene de la vez latina *relatio*, que significa conexión de una cosa con otra, correspondencia, enlace entre dos cosas. En tal forma que la relación de trabajo significa la conexión necesaria e inevitable que se establece entre quien presta un servicio personal y la persona a quien, como patrono, se presta dicho servicio." (1)

Pueden existir diferentes formas para establecer una relación de trabajo como lo contempla el artículo 20 de Nuestra Ley Federal del Trabajo en su primer párrafo y que dice:

"Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario."

Y una de ellas es el contrato individual del trabajo que también en el mismo artículo en su segundo párrafo lo define:

"Cualquiera que sea su forma e denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario."

(1) CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. "Derecho Individual del Trabajo", T.II, vol.I, tercera edición, Heliasta, Argentina, 1989. p. 61

Amas situaciones producen los mismos efectos para el Derecho del Trabajo.

Por lo anterior, basta con que se preste el servicio para que surja la relación laboral, sin que exista en forma prvia un contrato de trabajo por escrito, verbal o tácito.

"Es suficiente con que se dé la prestación de un trabajo personal y subordinado para que exista la relación de trabajo; al presentarse ésta, se aplica al trabajador un estatuto objetivo que es el derecho del trabajo, un ordenamiento imperativo, independientemente de la voluntad de los sujetos de la relación de trabajo."(2)

Es decir, que el derecho del trabajo protege la relación misma y no su origen, sin dar mayor importancia a lo que las personas dispengan.

"El derecho del trabajo no protege los acuerdos de voluntades, sino el trabajo mismo; no trata de regular un intercambio de prestaciones, sino asegurar la salud y la vida del hombre y proporcionar al trabajador una existencia decerera. En la realidad casi siempre se da la relación como consecuencia de un contrato previamente establecido e por lo menos de modo simultáneo."(3)

(2) DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. cuarta edición, Porrúa, México, 1992. p. 105

(3) Ibid.

Hay un principio benefactor al trabajador que está consi-
derado en el artículo 21 de la legislación y expresa:

"Se presumen la existencia del contrato y de la re-
lación de trabajo entre el que presta un trabajo perse-
nal y el que le recibe."

Ante la falta de un contrato individual por escrito, de-
be responder el patrón para su cumplimiento, como también si-
ne se establecen las condiciones de trabajo y sin que per e-
llo se prive al trabajador de sus derechos.

En la Constitución, en sus artículos 5 y 123 se estable-
cen las condiciones de trabajo. El primero determina la libe-
dad de ocupación; el impedimento de que se obligue a prestar
un servicio sin ser retribuido y sin consentimiento del traba-
jador, no quedará como un acuerdo entre el patrón y trabaja-
dor sino como una garantía a favor del segundo.

El artículo 123 en su apartado A dispone que las bases
del precepto rigen de manera general a todo contrato de traba-
je en cuanto a los deberes y derechos. Cualquier otra dispo-
sición en contra del trabajador será nula e implica una obliga-
ción de cumplimiento forzosa por parte del patrón.

"Subjetivamente el trabajador ha medida su capacidad, ex-
periencia, posibilidades de tiempo, necesidades económicas y
precura un trabajo que satisfaga estos requerimientos prima-
rios; busca la ocupación pensando en su seguridad, en obtener

el mínimo necesario para hacer frente a sus requerimientos y lograr una eventual superación. El patrón ha medido sus posibilidades económicas, la necesidad de recibir los servicios, el cumplimiento a las normas legales.

Objetivamente se imponen, independiente de la voluntad de las partes, las condiciones que determinan la existencia de la prestación de servicios. No quedan, al arbitrio de las partes ni la naturaleza de la relación, ni la determinación de patrón y trabajador, ni la clase de servicios, ni las causas de terminación, de rescisión, y menos aún, los aspectos concretos de salario, jornada, vacaciones, etc. Si el trabajador no inicia la prestación del servicio, podría resultar deber del pago de daños e perjuicios, pero la aplicación de la ley laboral sólo surge cuando materialmente inicia su actividad."(4)

Los elementos fundamentales de la relación de trabajo son:

Elementos subjetivos.- Patrón y trabajador; el primero es el receptor del beneficio; el segundo es el realizador del servicio.

Elementos objetivos.- Son la prestación de un trabajo personal subordinado y el pago de un salario; la prestación

(4) BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Harla, México, 1985. p. 115

del servicio consiste en la realización de actos materiales por el trabajador, esta prestación constituye el presupuesto de la relación, la que origina la aplicación legal; el elemento personal de la relación consiste entre un patrón particularmente determinado y la persona que real, material y efectivamente presta el trabajo, si una persona solicita servicios de otra, queda obligada con quien realice los actos materiales inherentes a la prestación; la subordinación consiste en que el trabajador va a estar bajo las órdenes del patrón y el pago del salario es la remuneración que recibe el prestador del servicio a cambio de su labor.

Lo sobresaliente del contrato individual de trabajo es el vínculo que se establece entre el trabajador y el patrón; nace por un acuerdo de voluntades y puede hacerse expreso o tácito; surte todos sus efectos legales aun cuando por responsabilidad del patrón no se lleve a cabo la prestación del servicio.

El objeto debe ser posible, por parte del trabajador consiste en la obligación de prestar el servicio en forma personal y subordinada y del patrón en pagar un salario. Aun si se omite el objeto y el salario en el vínculo contractual de trabajo éste produce sus efectos en el campo del Derecho Laboral, la finalidad es que el patrón cumpla con sus responsabilidades respecto a sus trabajadores.

En cuanto a la capacidad de los prestadores de servicios el artículo 123 constitucional en su fracción III define:

"III. Queda prohibida la utilizaci3n de trabajo de los menores de catorce a5os. Las mayores de esta edad y menores de diecis3s tendr3n como jornada m3xima la de seis horas;"

La ley se5ala la incapacidad de los trabajadores en los siguientes art3culos:

"Art3culo 5.- Las disposiciones de esta Ley son de orden p3blico, por lo que no producir3 efecto legal, ni impedir3 el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulaci3n que establezca:

I. Trabajos para ni5os menores de catorce a5os;"

"Art3culo 22.- Queda prohibida la utilizaci3n del trabajo de los menores de catorce a5os y de las mayores de esta edad y menores de diecis3s que no hayan terminado su educaci3n obligatoria, salvo los casos de excepci3n que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo."

"Art3culo 23.- Las mayores de diecis3s a5os pueden prestar libremente sus servicios, con las limitaciones establecidas en esta Ley. Las mayores de catorce y menores de diecis3s necesitan autorizaci3n de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenecen, de la Junta de Conciliaci3n y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Pol3tica.

Los menores trabajadores pueden percibir el pago de sus salarios y ejercitar las acciones que les correspondan."

Más que una cuestión de incapacidad se trata de una medida de protección a la población infantil.

El artículo 5 de la ley expresa las causas fundamentales de ilicitud del objeto; se menciona a partir de la segunda fracción puesto que la anterior ya fue señalada como causa de incapacidad y a la vez ilícita:

"...II. Una jornada mayor que la permitida por esta Ley;

III. Una jornada inhumana por lo materialmente excesiva, dada la índole del trabajo, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

IV. Horas extraordinarias de trabajo para los menores de dieciséis años;

V. Un salario inferior al mínimo;

VI. Un salario que no sea remunerador, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

VII. Un plazo mayor de una semana para el pago de los salarios a los obreros;

VIII. Un lugar de recreo, fonda, cantina, café, taberna o tienda, para efectuar el pago de los salarios, siempre que no se trate de trabajadores de esos establecimientos;

IX. La obligación directa e indirecta para obtener artículos de consumo en tienda o lugar determinado;

X. La facultad del patrón de retener el salario por concepto de multa;

XI. Un salario menor que el que se pague a otro trabajador en la misma empresa o establecimiento por trabajo de igual eficiencia, en la misma clase de trabajo e igual jornada, por consideración de edad, sexo e nacionalidad;

XII. Trabajo nocturno industrial, o el trabajo después de las veintidós horas, para menores de diecisiete años; y

XIII. Renuncia por parte del trabajador de cualquier a de los derechos o prerrogativas consignadas en las normas de trabajo.

En todos estos casos se entenderá que rigen la Ley o las normas supletorias en lugar de las cláusulas nu-
las."

El elemento distintivo de los contratos de trabajo en r

lación a otros, como el de servicios profesionales es la subexi dinación. Ante la ausencia de un contrato colectivo de trabajo aplicable, debe hacerse constar en un contrato individual las condiciones de trabajo por escrito; aunque no es obligatorio para el patrón, si existe un contrato colectivo e centra te ley. Los derechos de los trabajadores establecidos en los distintos contratos laborales y también señalados en la ley del trabajo son irrenunciables que al hacerse se anulan.

El artículo 25 de la Ley Federal de trabajo dispone las condiciones que debe contener el escrito del contrato individual de trabajo:

I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador y del patrón;

II. Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado;

III. El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;

IV. El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo;

V. La duración de la jornada;

VI. La forma y el monto del salario;

VII. El día y el lugar de pago del salario;

VIII. La indicación de que el trabajador será capacitado e adiestrado en los términos de los planes y programas establecidas e que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y

IX. Otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan al trabajador y el patrón."

De las diferencias entre el contrato individual y la relación de trabajo destacan las siguientes:

En el contrato individual de trabajo se consignan las obligaciones y derechos del trabajador y patrón; como es un documento formal se señalan las condiciones en que debe prestarse el servicio, puede existir sin la relación de trabajo, lo que ocurre cuando se celebra el contrato y se estipula que el servicio se comenzará a prestar en una fecha posterior. En la relación de trabajo no hay un acuerdo escrito que consigne las obligaciones y derechos de ambas partes; se presume la existencia del contrato escrito y admite prueba en contrario; además se da la relación de trabajo a partir de la prestación del servicio; el hecho de que no exista un contrato escrito disminuye los derechos y prestaciones correspondientes al trabajador. Si el patrón niega la existencia de la relación de trabajo, la carga de la prueba es exclusiva de él.

1.1.1 Patrón

El patrón representa uno de los sujetos primordiales de la relación jurídica del trabajo. Su presencia como persona física es común en la pequeña empresa, donde se le puede encontrar supervisando e compartiendo con los trabajadores las actividades laborales y en las grandes empresas por lo regular están integrados en sociedades, es decir, personas jurídicas o morales señaladas en la ley, la relación laboral entre patrón y prestador de servicios es en forma indirecta.

"La palabra patrón deriva del latín pater enus, que quiere decir carga o carga del padre. Era el nombre que se asignaba a las personas que tenían alguna obligación protectora con respecto a otras; el padre de familia para con sus hijos, la autoridad para con los individuos integrantes de la comunidad los patricios con relación a los plebeyos, etc.

La raíz etimológica parte de un noble supuesto de protección, circunstancia que con el tiempo se desvirtuó, hasta llegar a considerar al patrón como explotador de servicios."(5)

El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo dice que:

"Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

(5) Ibidem. p. 154

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos."

Suele confundirse el concepto de patrón con otros términos como empleador, empresario, dador o acreedor de trabajo, que en esencia son diferentes. De manera general, el empleador es la persona o el personal administrativo que contrata los servicios de los trabajadores; el empresario es el encargado de la realización de una obra, aunque por costumbre es la acepción que más equiparan con el de patrón. Las definiciones de dador y acreedor de trabajo presentan deficiencias técnicas al designar de manera indistinta, tanto a la persona que ofrece el trabajo como a la que lo realiza.

La ley al definir al patrón omite los elementos de subordinación y el compromiso de retribuir el servicio.

Sin embargo, la subordinación es referente al trabajador y no al patrón; por lo que hace al segundo elemento no supone la existencia del vínculo contractual, sino sólo es una consecuencia.

El patrón puede ser una persona física o moral; la ley le da un tratamiento igual, porque lo importante es el dato objetivo de recibir un trabajo en una relación de subordinación. Además los patrones son los beneficiados con los servicios desempeñados por el trabajador.

El patrón es quien recibe el trabajo material e intelectual.

tual de uno o varios trabajadores.

Aunque el trabajador utilice a otros prestadores de servicios para una obra determinada, el patrón será el mismo y por lo tanto tendrá la obligación de pagar el salario a todos.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931 se conceptuaba al patrón como persona física o jurídica, término más apropiado que el de moral. También pueden asimilarse como sujetos o agrupaciones colectivas.

El artículo 123 Constitucional en su fracción XVI, dispone que pueden formarse sindicatos para defender sus respectivos intereses y no sólo estarán comprendidos por trabajadores sino por patronos, aunque regularmente no utilizan esta vía, pues sus agrupaciones patronales, dada su alto nivel económico, les proporciona los medios de expresión que deseen.

Al demandarse a la figura del patrón, el trabajador no tiene por qué conocer sus características jurídicas, basta con que sea identificado.

Se clasifica al patrón por su naturaleza jurídica en: personas físicas, sujetos individualmente determinados y personas morales o jurídicas, que son agrupaciones colectivas. Por el tipo de actividad que desarrollan en: industriales, comerciales, agrícolas, mineras y de servicios. Pueden extenderse en empresas o establecimientos. Su jurisdicción se ordena

local o federal. La ubicación, dentro de las poblaciones y fuera de las poblaciones. En atención al número de trabajadores que contraten, en pequeñas empresas si utilizan el servicio de hasta cien trabajadores, empresas regulares si son más de cien y menos de mil y grandes empresas de mil trabajadores en adelante. Y si la finalidad que persiguen son con propósitos o no de lucro.

1.1.2 Trabajador

El trabajo se reconoce como la actividad que realiza un individuo, es decir, todo servicio implica llevar a cabo un esfuerzo.

El hombre tiene la facultad de trabajar y es lo que le distingue de los animales, poder que se sustenta en la razón.

La preocupación principal de la ley es el trabajador más que el patrón, por la existencia de desigualdad en el trato social y económico.

El artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo lo define:

"Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material independientemente del grado de preparación técnica

requerido por cada profesión u oficio."

Antes de desglosar el concepto de trabajador, se aclara que el término responde con precisión a la naturaleza jurídica de este sujeto frente a la utilización indiscriminada de a otros vocablos, por ejemplo: obrero, empleado, operario, asalariado, jornalero, dependiente, proletario, deudor de trabajo, acreedor de salario y otras expresiones.

Por lo cual, la palabra trabajador es amplia y aplicable a todas aquellas personas que entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra.

Respecto a los elementos esenciales que definen al trabajador son:

El sujeto obligado es un individuo que físicamente presta su esfuerzo, no podrán intervenir los entes colectivos e jurídicos como los sindicatos en una relación de trabajo en calidad de trabajadores. El vínculo laboral se establece entre quien recibe el beneficio y quien efectivamente lo presta.

El objeto de la obligación es la prestación del trabajo, es decir, la fuerza física que transforma las cosas.

El trabajo debe hacerse en forma personal; la prestación del servicio se lleva a cabo por un sujeto individualmente de terminado, que él mismo desempeña la labor y no por conducto de otra persona.

El servicio se preste de manera subordinada; el artículo 134 fracción tercera de la ley, en relación a las obligaciones de los trabajadores precisa:

"...III. Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón e de sus representantes, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo;"

El trabajador es el individuo que pone su actividad a disposición de otra persona. Implica la subordinación, un poder de mande con que cuenta el patrón y un deber de obedecer del trabajador; si el prestador del servicio no cumple con tal precepto se hace merecedor a una sanción legal como causal de rescisión de la relación laboral, pues al respecto el artículo 47 fracción XI de la ley establece:

"Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

...XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;"

La subordinación no sólo comprende la relación que se refiere al sometimiento ciego e irracional que busca la utilidad del servicio sin tomar en cuenta a la persona, sino más bien que esa sumisión sea en forma razonada o consciente de los individuos a las normas de derecho, como condición para que cualquier trabajo que se realice sea bueno.

Otro elemento importante del concepto de trabajador, es que el beneficiario del servicio, puede ser una persona física o moral también denominada jurídica o colectiva. El patrón es aquél que recibe el trabajo, deriva el beneficio de una situación de hecho.

En cuanto al salario no constituye en esencia la relación de trabajo sine una consecuencia muy necesaria.

En relación al segundo párrafe del artículo octavo de la ley, cabe aclarar, que el trabajo implica en una medida la actividad física e intelectual, porque el hombre es el único ser, que tiene la capacidad de trabajar basada en el raciocinio.

Las normas de trabajo imponen tanto al patrón como al trabajador que sean observadas; el primero para que respete la dignidad del prestador durante el desempeño de su servicio y el segundo para que le dé la debida importancia a todo lo referente a la empresa o establecimiento, que su labor sea efectiva.

1.2 Seguro

La palabra seguro deriva del "latín securus, que significa ca libre y exento de todo peligro, riesgo o daño. Indubitable, cierto y en cierta forma infalible. Firme, constante, que no se halla en peligro de faltar o caerse. Desprevenido, ajeno

de sospecha. Certeza, seguridad, confianza. Sitio o lugar libre de todo peligro."(6)

"El seguro es un producto de la cultura; sólo el progreso técnico en ciertos ramos de la actividad humana y muy particularmente en materia de estadística y matemáticas, juntamente con una evolución de la situación social permiten su establecimiento y desarrollo."(7)

"El seguro constituye precisamente una forma eficaz de hacer frente a los riesgos y de prever las pérdidas o daños que su realización significa. En virtud del seguro, los riesgos a que están expuestos el patrimonio o la persona del asegurado son asumidos por el asegurador."(8)

"El seguro es un producto del riesgo. Todo riesgo engendra una preocupación y un deseo de seguridad. La finalidad del seguro consiste en dar seguridad contra el riesgo. Pero esta seguridad no puede alcanzarse por la supresión directa del acaecimiento temido (fuego, granizo, enfermedad, muerte, etc.), sino tan sólo por la certeza de que al sobrevenir la situación temida tendremos a nuestra disposición un valor ece

-
- (6) DE MIGUEL PALOMAR, Juan: Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo, México, 1981. p.p. 1231-1232
- (7) RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. Derecho Mercantil. T.II, vi gésima edición, Porrúa, México, 1991. p. 139
- (8) DE PINA VARA, Rafael. Derecho Mercantil Mexicano. vi gésima segunda edición, Porrúa, México, 1991. p. 235

nómico que la compense. Este valor seguro que se espera, sustituye al valor cuya pérdida se teme; por eso se llama valor de sustitución o reemplazo. El seguro pone lo seguro en lugar de lo inseguro; ésta es la esencia de la institución. De aquí los dos elementos fundamentales del contrato de seguro; el riesgo y la apertación de un sustitutivo económico."(9)

El Derecho de seguros es "el conjunto de normas jurídicas que regulan el seguro como manifestación social y económica. Esas normas son unas de Derecho privado y otras de Derecho público. El objeto de nuestro estudio es todo el Derecho privado del contrato de seguro, ya sea contenido ese Derecho en el Código de Comercio, ya en la legislación especial. Quedan fuera de nuestra consideración: 1. la seguridad social que responde a la misma finalidad de previsión y protección contra determinados riesgos, como hace el contrato de seguro. Pero no mediante el mecanismo de un contrato, ni libre, ni obligatorio... 2. las normas jurídico-administrativas sobre inspección pública de las empresas de seguros, con el fin de proteger a los asegurados."(10)

El artículo primero de la ley de Contratos sobre Seguros del Código de Comercio define:

"Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pa

(9) GARRIGUES, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. T. II, sexta edición, Porrúa, México, 1984. p. 247

(10) Ibidem. p.p. 245-246

gar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato."

Del concepto se desprende que: la empresa aseguradora es la que debe pagar la indemnización, al producirse el hecho del cual deriva el seguro; éstas operan como sociedades anónimas o mutualistas de seguros, autorizadas por el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La prima, es la cantidad de dinero pagada por el asegurado de en forma anticipada a una empresa aseguradora, para cubrir en un momento determinado, si se llegara a presentar alguna contingencia. Su carácter es indivisible, se paga por completo, desde el comienzo del seguro y no puede ser reducida ni devuelta, como también permanente.

El resarcimiento del daño.- Es el pago o la indemnización del perjuicio real, experimentado por las cosas al ocurrir el riesgo. El beneficiado del seguro verá cubierta la necesidad económica que la realización del evento le haya prevede en su patrimonio.

El riesgo previsto en el contrato.- Se define al riesgo, como "el evento futuro e incierto de cuya realización depende el nacimiento de la obligación de la empresa aseguradora. Es la eventualidad prevista en el contrato. La incertidumbre de la realización del riesgo debe ser al menos en cuanto al me--

mente en que habrá de producirse."(11)

En cuanto a las características de un contrato de seguro son las siguientes:

Es un contrato sustantivo.- Subsiste per se sólo, con normas propias que le regulan.

Es un contrato bilateral.- Las partes se obligan en forma recíproca. El asegurado está obligado a pagar la prima y el asegurador, en el momento del imprevisto, a reparar e indemnizar al beneficiado del seguro.

Es un contrato oneroso.- Exige gravámenes y provechos para ambas partes.

Es un contrato de carácter consensual.- Se perfecciona en el momento de la aceptación de la oferta del seguro, su eficacia no se subordina a la entrega de la póliza o al pago de la prima.

Es un contrato aleatorio.- Porque las prestaciones dependen de un acontecimiento incierto, o que ocurra en un tiempo indeterminado.

Es un contrato de traste sucesivo.- En cuanto se cumple en el espacio y en el tiempo de una manera paulatina como continua.

(11) DE PINA VARA, Rafael. ob.cit. p. 235

Es un contrato de buena fe.- Por parte de la empresa aseguradora, en que las condiciones contractuales impuestas por ésta, sean claras y no lesivas en contra del tenedor del seguro. Respecto al asegurado, debe declarar en forma exacta, las circunstancias que puedan redar la apropiación de los riesgos, antes de celebrar el contrato.

El contrato de seguro debe hacerse constar por escrito, el artículo 20 de la ley sobre el contrato de seguro del código de Comercio nos dice:

"La empresa aseguradora estará obligada a entregar al contratante del seguro una póliza en la que consten los derechos y obligaciones de las partes. La póliza deberá contener:

- I. Los nombres, domicilios de los contratantes y firma de la empresa aseguradora;
- II. La designación de la cosa o de la persona asegurada;
- III. La naturaleza de los riesgos garantizados;
- IV. El momento a partir del cual se garantiza el riesgo y la duración de esta garantía;
- V. El monto de la garantía;
- VI. La cuota o prima del seguro;

VII. Las demás cláusulas que deban figurar en la póliza, de acuerdo con las disposiciones legales, así como las convenidas lícitamente por los contratantes."

El Derecho Público, abarca a los seguros públicos e llamados sociales, su base se sustenta en los seguros privados.

El seguro social, es aquella parte de la previsión social que tiende a proteger a una clase determinada de la sociedad, que son los trabajadores, contra ciertos riesgos, que afecten su persona e a su patrimonio.

Esta institución comprende a los siguientes elementos:

A los patrones y trabajadores que cotizan una determinada cantidad para el seguro.

Los beneficiarios de la prestación pueden ser, los familiares y los mismos prestadores de servicios.

Así también la existencia de un organismo especializado para llevar a cabo la labor del seguro social.

Como la fijación y protección de las posibles contingencias.

Se diferencian los seguros privados de los sociales, en que los primeros se llevan a cabo entre particulares y no se imponen sobre su voluntad; respecto a los segundos, se hacen en relación a los trabajadores, patrones y el propio gobierno,

su elemento característico es la obligatoriedad del seguro.

Otra diferencia entre estos dos seguros, es que en los seguros privados, su principio es de obtener una utilidad o lucro y la prima se aplica en relación a la prestación calculada. Lo contrario sucede en los seguros sociales, que responden a la necesidad de atender una contingencia, en que la cuota es proporcional a los ingresos del trabajador y sin ánimo de lucro.

1.3 Desempleo

La palabra empleo deriva del "latín implicare, implicar. Trabajo profesional que se realiza a cambio de una retribución para ganarse la vida."(12)

Otro concepto de empleo "es cualquier actividad laboral de carácter remunerativo, vinculada con un empleador e en otros casos realizadas por cuenta propia."(13)

Por lo tanto, el desempleo implica la falta de ocupación del trabajador, para desempeñar una determinada actividad. Es el paro forzoso, involuntario, de la prestación del trabajo.

- (12) Enciclopedia de las Ciencias Sociales. "Política". Asuri de ediciones, España, 1983. p. 216
- (13) J. RUBINSTEIN, Santiago. Diccionario del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Ediciones Depalma, Argentina, 1983. p. 82

Existen situaciones intermedias entre el empleo y el desempleo como:

La suspensión del empleo.- Es la sanción que en determinadas circunstancias se le impone al trabajador, impidiéndole temporalmente la realización de su trabajo.

El subempleo.- Se produce cuando las personas capacitadas para desempeñar un empleo acorde a su preparación, se ven en la necesidad de laborar en una actividad inferior, sin reconocimiento de su instrucción y el pago de su salario es muy bajo. Es un desajuste entre las pocas fuentes de trabajo existentes y el exceso de profesionistas que prepercionan las instituciones de educación.

Pluriempleo.- En una economía de bajos salarios, los trabajadores realizan diversas actividades en distintos horarios de trabajo, para atender en lo suficiente sus necesidades vitales.

El pleno empleo.- En contraposición al desempleo, es aquella situación óptima del factor económico y social de los trabajadores, en que la población activa encuentra un trabajo conveniente a sus aptitudes de un modo rápido y fácil. En términos económicos la situación de pleno empleo es cuando la oferta y la demanda de trabajo se equilibran al nivel existente de salarios reales. Este es el fin primordial de toda Estadística.

En cuanto al desempleo, concentramos también a las perso-

nas aptas, sanas y en edad de trabajar y sin embargo después de un tiempo de búsqueda no logran colocarse en ningún empleo.

El factor de mayor impacto que ha influido en el desarrollo del desempleo, ha sido la crisis económica. El fenómeno de la inflación característica de los descalabres económicos en los sistemas capitalistas, que consiste en la subida excesiva de los precios en relación a los bajos salarios, crece paralelamente con la desocupación, originando a su vez una crisis social.

Ante el avance tecnológico, científico en las industrias y la utilización de máquinas sustituibles de la mano de obra; traen como consecuencia el despido general de los trabajadores y por consiguiente el incremento del desempleo. Sin embargo, gracias a este avance en cuanto a la productividad, ha hecho logros como la reducción de jornada de trabajo, escolarización obligatoria y otros mínimos de garantías sociales a beneficio de la población económicamente activa.

Es por eso que el tener un empleo no sólo significa la satisfacción de bienes materiales, sino integrarse de manera plena a la sociedad. Uno de los derechos fundamentales del individuo es el derecho al trabajo; reconocido en la mayoría de los países como una garantía constitucional y en la Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El desempleo se ha agravado por el crecimiento de la población, pero más bien porque se ha concentrado en las principales ciudades urbanas y sin la debida capacitación y preparación de las personas. Así, la distribución del ingreso beneficia al sector económicamente poderoso. Desfavoreciendo a los desocupados como a los asalariados, al disminuir su poder adquisitivo.

Los sindicatos de trabajadores y patrones juegan un papel muy importante al ser medios de presión al Estado. El de los trabajadores que luchan por mejorar sus condiciones de vida para sus agremiados, aunque algunos no lo hagan y se sometan a los intereses del patrón. Y los segundos, se desarrollan con mayor eficacia por su fuerza económica y social; pretenden que el gobierno no participe en la mayoría de los sectores productivos, siguiendo las políticas que éstos les beneficie.

Se admite que el fin primordial de la política en materia económica y laboral por parte del gobierno es un nivel de pleno empleo y estable evitando el impacto de la inflación.

En algunos países con elevados índices de desempleo, la población inactiva aparentemente para el Estado, trabaja en empleos no legalizados, por lo cual no gozan de los mínimos de seguridad social, enfrentando también situaciones inestables de empleo y sobreexplotación; éste fenómeno es conocido como mercado negro del trabajo o mercado informal.

1.4 Disolución de la relación de trabajo

Al gobierno le interesa que en materia de trabajo, el prestador de un servicio conserve su empleo. Impone restricciones legales a la disolución del vínculo contractual, sobre todo cuando no hay una causa justificada.

El objeto de tal limitación, es el de no crearle tanto al trabajador como a la familia que depende de él, una situación difícil al quedarse sin su fuente de trabajo.

"Ahora bien a nuestro juicio, no hay que confundir la renuncia o la rescisión unilateral del contrato de trabajo, cuando éste finaliza por voluntad de una de las partes con el término genérico de disolución de dicho contrato, que comprende tanto la renuncia o rescisión unilateral como el despido directo o indirecto, y cualquiera otra causa que le ponga término al nexo laboral."(14)

La disolución es el conjunto de causas terminantes que ponen fin a la relación de trabajo, imputables o no a las partes, previstas en la ley y también aquellas análogas a las estipuladas.

"Disolver es desunir las cosas que estaban unidas de cualquier modo. Y extinción significa cese o se acabe del te-

(14) CABANELLAS, Guillermo. ob.cit. p.p. 570-571

de de una cosa."(15)

"La rescisión es la facultad de una de las partes para dar por terminado el contrato cuando éste ha sido incumplido gravemente por la otra parte; causándole un perjuicio de tal naturaleza que impide continuar con la relación laboral."(16)

En la terminación de la relación de trabajo puede darse de dos formas; una ordinaria, que es por voluntad de las partes, no hay una situación de conflicto y por causas ajenas a ellas, impiden la relación contractual originando la disolución de trabajo; la extraordinaria se da porque se infringe el cumplimiento del vínculo laboral.

De la disolución ordinaria puede darse por voluntad de una de las partes; en el caso de renuncia en el que el prestador del servicio se separa de manera definitiva de la empresa o establecimiento; también en caso de jubilación o cesantía, la primera se establece en los contratos colectivos de trabajo en tanto que la segunda es otorgada por el seguro social, para las personas que han cumplido un periodo de actividades y alcanzan una edad determinada.

Dentro de la disolución ordinaria se produce también por voluntad de ambas partes; como es el mutuo consentimiento y para su validez es necesario que sea ratificado y aprobado

(15) BRICEÑO RUIZ, Alberto. ob.cit. p. 214

(16) MORALES ITALO, Hugo. La Estabilidad en el Empleo. Trillas, México, 1987. p. 84

per las Juntas de Conciliación y Arbitraje; el acuerdo de voluntades depende igualmente si el contrato se hizo por obra determinada o a un plazo fijo.

Otras causas por las cuales se disuelve la relación de trabajo en forma ordinaria, es el caso que sea por fuerza mayor o caso fortuito; aquel acontecimiento de la naturaleza, como un temblor, una inundación que hacen desaparecer las fuentes de trabajo. Por muerte del trabajador, si la prestación del trabajo es personal y subordinada al faltar éste se termina la relación laboral. Por incapacidad física o mental del prestador del servicio o inhabilidad manifiesta, si éstas se derivan de un riesgo de trabajo, tiene derecho a que se le dé otro cargo de acuerdo a sus aptitudes o si quiere una indemnización de un mes de salario y doce días por cada año de servicios. Por cesión y quiebra de la empresa legalmente declarada afectando el vínculo de trabajo y por lo cual la reducción de mano de obra; en cuanto a la cesión de bienes hay una sustitución patrenal, sin que por ello afecte la relación contractual, hay una responsabilidad solidaria entre el patrón sustituido y el nuevo patrón antes de la fecha de cambio hasta un periodo de seis meses, concluyendo el término, el nuevo patrón es responsable de las obligaciones de la empresa respecto a sus trabajadores. Por causas colectivas de trabajo que producen el cierre de las fuentes de trabajo o su reducción, estipuladas en el artículo 434 de la ley laboral:

"I. La fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y di

recta, la terminación de los trabajos;

II. La inestabilidad neteria y manifiesta de la explotación;

III. El agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva;

IV. Los casos del artículo 38; y

V. El concurse e la quiebra legalmente declarado, si la autoridad competente e los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa e la reducción definitiva de sus trabajos."

La terminación extraordinaria de la relación de trabajo se dá per voluntad de las partes come es el despido o rescisión del patrón, consiste en el acte unilateral per virtud del cual el patrón concluye la relación de trabajo per una causa grave imputable al trabajador que hagan imposible la prestación del servicio, pere son las Juntas de Conciliación y Arbitraje que determinan si son o no legales y se encuentran señaladas en el artículo 47 de la ley de Trabajo y son: per engaño del trabajador o del sindicato respecte a sus aptitudes para el trabajo con referencias e documentos, ésta causal se promueve antes de les treinta días desde que el trabajador está laborando; si durante sus servicios o fuera de ellos realice el prestader actes de deshenra, violencia, amenazas, injurias, malos trates y otros parecidos en centra del

patrón y su familia, come también en contra de los sujetos que ocupan un cargo directivo o administrativo, o ataque de la misma manera a sus compañeros de trabajo, excepto cuando le prevequen y actúan en legítima defensa; por dolo o negligencia dañe el trabajador a su instrumental de trabajo, maquinaria, obra o edificio durante el desempeño de sus servicios o por motivo de ellos; por imprudencia o descuido inexcusable en el que exponga la seguridad de la empresa o establecimiento y de las personas que se llegaran a encontrar en el mismo; realizar actos inmorales en el lugar de trabajo; revelar los secretos de producción o fabricación; faltar más de tres días en un plazo de treinta días a la empresa sin autorización del patrón y sin justificarse; cuando no acate las órdenes del patrón o sus representantes sobre el trabajo estipulado; por no seguir las medidas para prevenir accidentes o enfermedades; embriagarse o drogarse, salvo si utiliza narcóticos por prescripción médica y presentarla ésta antes de iniciar labores al patrón; por ejecución de sentencia impuesta al trabajador con pena de prisión y por motivos análogos de igual gravedad. El patrón debe avisarle por escrito al trabajador de la fecha y motivo del despido, si se niega a recibir la noticia dentro de los cinco días siguientes al término de la rescisión tendrá que hacerle ante la Junta respectiva, proporcionando sus datos personales para hacerle saber al trabajador de tal acotó. Si el patrón no lleva a cabo la notificación al prestador del servicio o a la Junta por sí sólo será injustificado.

Otra forma de terminación extraordinaria de la relación de trabajo es por el retiro o rescisión del trabajador, por el cual el prestador da por terminada la relación laboral por

una causa grave en la que incurra el patrón e impesibilita la prestación del trabajo. El artículo 51 de la ley de trabajo contempla éstas y se deriva que: se retira el trabajador del vínculo contractual cuando el patrón o grupe patronal lo enga Han respecte al pueste y condiciones de trabajo, esta causal se premueve antes de les treinta días desde que está laborando; si el patrón o sus familiares come el personal que dirige y administra la empresa o establecimiento dentro e fuera del trabajo realicen actos deshonestos, violentos, amagos, males trates u otros similares en perjuicio del trabajador y su familia; cuando el patrón disminuya el salario del trabajador; per dele del patrón en les instrumentos de labores del prestatder del servicio; per incumplimiento del patrón en las medidas preventivas del lugar de trabajo peniende en peligro la seguridad de les trabajadores y de su familia; per imprudencia e descuido sin justificar del patrón de la seguridad de la empresa e establecimiento y aquéllas otras causas parecidas a las establecidas y de la misma magnitud.

Hay otras maneras de terminar el contrato de trabajo, pe re per su especial tratamiento son diferentes a las anteriores. Como la cláusula de exclusión del artículo 395 de la ley de Trabajo que expresa:

"En el contrato colectivo pedrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadoras a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en su favor, no pedrán aplicarse en perjuicio de les trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya pres-

ten sus servicios en la empresa o establecimiento con an
terioridad a la fecha en que el sindicato solicite la ce
lebración o revisión del contrato colectivo y la inclu-
sión en él de la cláusula de exclusión. Podrá también es
tablecerse que el patrón separará del trabajo a los mien-
bres que renuncien o sean expulsados del sindicato con-
tratante."

Esta cláusula es considerada como injusta y anticonstitu-
 cional, porque se discrimina al trabajador que desea laborar
 en la empresa o establecimiento al no pertenecer al sindicato
 de la misma o se separe de él.

Otra forma de disolución de la relación de trabajo de ma-
 nera especial es el inmetimiento al arbitraje tanto del pa-
 trón como del prestador del servicio de las Juntas de Cenci-
 liación.

1.5 Seguro de Desempleo

El seguro de desempleo "llamado también seguro contra la
 desocupación, tiene como finalidad el otorgamiento de presta-
 ciones a las personas involuntariamente desocupadas, por un
 tiempo limitado y en proporción al monto de los sueldos ante-
 riores. También se complementa con prestaciones de reeduca-
 ción profesional y servicios de colocación."(17)

(17) RUBINSTEIN, J. Santiago. ob.cit. p. 188

Se crea el seguro de desempleo porque "se ha dicho que el paro es la delincuencia social más peligrosa y perjudicial, tanto para los trabajadores como para la sociedad; y que ha sido una de las causas principales de carácter social que han contribuido a perturbar la paz y el orden internacional."(18)

Un ejemplo del desorden social se da cuando nuestra población económicamente inactiva emigra al país vecino del norte con la ilusión de mejorar su nivel de vida y no les resulta así, porque en la mayoría de los casos sufren la discriminación y la violencia imperante en esa Nación.

Ante los problemas graves originados por la inflación y el desempleo en los países capitalistas, en especial de los subdesarrollados, surge la necesidad de establecer un seguro contra la desocupación. Recae esa responsabilidad primero en el gobierno, después en el patrón y desde luego en los trabajadores e en su caso de las propias organizaciones sindicales.

El Estado se ha preocupado por proteger más a las grandes empresas industriales y comerciales que a la clase trabajadora en la que repercute de manera grave los efectos económicos y sociales al perder en gran parte el poder comprar lo indispensable para sus necesidades vitales.

En últimas fechas, las estadísticas demuestran que ha au

(18) BOWILLA MARIN, Gabriel. Teoría del Seguro Social. UNAM, México, 1945. p. 195

mentado en forma considerable el desempleo en nuestro país. Es por ende, que se deben tomar medidas de política laboral y salarial, es decir realizar todas aquellas acciones que tengan el fin primordial de proteger el empleo y el salario de los trabajadores. Haciendo en forma efectiva el derecho al trabajo que tiene todo individuo.

El primer paso es que la legislación mexicana contemple el seguro de desempleo como una institución de seguridad y justicia social. Hacerse real este beneficio con cuotas de los diferentes sectores de trabajo, de la misma manera que han hecho con otras prestaciones a favor del prestador del servicio. Y en base que en algunos países como Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y otras naciones europeas le han estipulado.

No hay una razón imposible para que las organizaciones sindicales obreras le dediquen un pequeño fondo para que se constituya un seguro contra la desocupación, porque han manejado empresas costosas sin la merma de su economía; con el propósito de ayudar a sus agremiados que estando en aptitud de laborar quedan sin empleo, por lo menos un tiempo en tanto consiguen un nuevo trabajo con cierta tranquilidad.

La Organización Internacional del Trabajo, dice que para tener derecho al seguro de desempleo se deben de cumplir con condiciones muy estrictas.

Para poder gozar el seguro contra la inactividad, se toman en cuenta algunos aspectos; como el que el desempleado a-

credite en forma real, que su pare no es voluntarie y ha buscado un nuevo trabajo pero sin lograrle; que carezca de cualquier tipe de incapacidad y fijarse un plazo suficiente para que perciba la ayuda hasta que encuentre un empleo.

Es diferente la indemnización de tres meses de salario consecuente del despido que el seguro de desempleo como una figura de asistencia social en cuanto al trabajador pueda atender sus necesidades prioritarias y de quienes dependen de él en ese lapso de tiempo sin laborar.

En los Estados de primer nivel económico es lógico que los beneficios de los seguros sociales sean mejores en relación a los países en vías de desarrollo y lo mismo sucederá con el seguro de desempleo, pero es un paso para combatir dicho fenómeno de acuerdo a nuestra propia realidad.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL DESEMPELO

A principios del siglo XIX y durante la época de la Independencia no existía un verdadero censo de la población económicamente activa. Pero era sabido que los mejores empleos los tenían los españoles. Los mexicanos se dedicaban a las actividades menos remuneradas, mas explotadas y de manera constante se les veía desocupados.

Con el porfirismo, el auge de los ferrocarriles logró en cierta forma la estabilidad social y política, al reducirse el desempleo y subempleo; según la primera estadística que se llevó a cabo en 1895. Sin embargo causó una merma económica los costos de transportación nacional e internacional, además del aumento del valor de la tierra provocando que hubiera degojos y protestas de los afectados.

Al iniciar el siglo veinte, el descontento de la clase trabajadora no se hizo esperar dando origen a la lucha armada resultado del estado de indigencia del obrero, sustituida su fuerza de trabajo por tecnología moderna.

En 1940 las empresas perdieron su carácter regional y producían para todo el país.

De la década de los setentas a la actualidad los presidentes han implantado programas de desarrollo en la Nación contemplando el problema de la desocupación, que a decir verdad, del todo no han servido por diversos motivos como por ejemplo: la falta de productividad, pocas oportunidades de empleo y el crecimiento de la población.

2.1 Epoca de Independencia

Dada la desigualdad social y por ende económica de la población en los años de 1810 a 1867 principalmente, "se dice que en la ciudad de México por ejemplo, que los mendigos pululan por las calles, que la ciudad es un hervidero de pobres." (19)

La clase trabajadora estaba caracterizada por una alta tasa de mortalidad, una minoría apenas si rebasaba los cincuenta años de vida y quienes se clasificaban como la población activa fluctuaban entre los diez y catorce años y se debía a las condiciones insalubres que existían sobre todo en la metrópoli, como resultado de un país que comenzaba a independizarse.

El crecimiento rápido de la ciudad fue por la migración de los individuos procedentes de otros estados de la república. "Estos migrantes apenas compensaban la falta de población masculina en determinados grupos de edad. La formación de los ejércitos (por leva), la salida de población en busca de trabajo hacia las minas del norte, provocaban un flujo permanente de inmigración y expulsión que expresa la incapacidad de la ciudad de México para generar empleos estables." (20)

Respecto a la mujer trabajadora tenía mas acceso a em---

(19) GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Clase Obrera en la Historia de México. vol. I, Siglo XXI editores, México, 1980. p. 303.

(20) *Ibidem*. p. 311

41

pleos domésticos en las ciudades, sobre todo en los conventos reclutaban un gran número de sirvientes y por ende constituía el treinta por ciento de la población activa urbana. El cincuenta por ciento de los habitantes en edad de trabajar carecía de un empleo fijo.

Los mejores empleos eran para los españoles en América; sus sistemas de administración se manejaban en forma estrictamente privativa, para los negocios contrataban a unos cuantos individuos que de preferencia fueran de su familia o que tuvieran orígenes españoles e incluso sujetos traídos desde España para trabajar; por excepción se empleaba un elemento mexicano y eso en ocupaciones menos productivas.

Ante el descontento de una mayoría de criollos, los españoles nacidos en Europa comandaron a los diferentes grupos étnicos que surgieron durante la dominación ibérica en contra de ésta. "En 1812, cuando la revolución de independencia era combatida por el gobierno virreinal con tropas integradas por individuos de las castas, mandados por oficialidad criolla en elevada proporción, es decir, cuando tenía un interés vital en atenuar el descontento general de los americanos postergados, todos los empleos civiles y eclesiásticos importantes estaban en poder de los españoles peninsulares, exceptuándose el obispo de Puebla y el Director de la Lotería, que eran criollos. Incluso los empleos administrativos de baja categoría, pero bien remunerados como los del monopolio del tabaco, estaban en poder de los españoles." (21)

(21) MATUTE, Alvaro. México en el Siglo XIX. cuarta edición, UNAM, México, 1984. p. 93

La sociedad mexicana de esa época estaba dividida en dos clases sociales: en los decentes y los lárperos; se diferenciaban porque los primeros tenían empleo o destino, eran los productivos y útiles; los segundos eran vagos, sin oficio e inso-
lentes. Aunque realmente este último grupo se componía por una masa importante de trabajadores que sólo contaba con su fuerza de trabajo y que a veces se alquilaba a destajo, por--
que constantemente se hallaba desocupada.

Sin embargo, como eran un peligro político latente se crearon sistemas de control, al no existir un mercado libre de trabajo.

Uno de esos procedimientos que utilizaba el gobierno, es que se distribuía a la ciudad en diferentes espacios pequeños llamados cuarteles, cada uno tenía un alcalde considerado como el padre político de la porción del pueblo encomendado. Todas las actividades económicas realizadas en su poblado se controlaban en forma exacta, el objetivo era de no permitir que sus residentes estuvieran sin trabajar. Por ejemplo, a los padres de familia se les obligaba que enviaran a sus hijos a la escuela; a los jóvenes sin empleo los mandaban a trabajar con hacendados conocidos e incluso a las mujeres les da-
ban trabajo de costureras y ellas mismas vendían el producto.

El funcionario político tenía la obligación de asegurar los empleos para su comunidad. "La distribución territorial de esos alcaldes en toda el área urbana reproducía el siste--
ma, creando una compleja red de patrocínios que ligaba a la

autoridad política con el acceso a la ocupación."(22)

Los alcaldes tenían la facultad de cobrar tributos a las casas e talleres de producción a través de otros sujetos llamados interventores y que llevaban una lista semanal de los agremiados y de los que se iban incorporando al taller, en base a estos se les cobraba una cuota determinada descontada de los salarios de los mismos trabajadores. El recuento lo percibían los dueños del trabajo e también los empleadores, administradores, dependientes, maestros y sobrestantes de la obra.

Quienes se dedicaban a otras actividades no agremiadas y por lo tanto sin el control del gobierno al no cobrarles tributo alguno, tenían que vérselas constantemente con la policía, como los vendedores ambulantes para no ser detenidos.

El acceso al trabajo era un privilegio por las vinculaciones políticas e burocráticas que implicaba, aun el empleo más sencillo.

Por ejemplo, para ser aguadero, se observaba el reglamento de aguaderos que data desde el año de 1850. Establecía que para ser aguadero de una fuente debía ser aceptado por todos los grades de aguaderos; en primer lugar compuesto por los cabes, después por el capataz y por último por el capitán de todos los que llevaban y vendían agua.

(22) GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *ob.cit.* p. 328

Una vez aprobada su admisión era llevada por el capitán a la sección de policía correspondiente, para que se le extendiera su identificación e patente sin la cual no podría ejercer actividad alguna.

Entre mas pobre era una población era mayor el control social. Si un funcionario público veía peligrar su puesto e candidatura para el gobierno, contrataba a gente de escasos recursos para realizar marchas e motines en contra de sus enemigos. Así lo hizo Gómez Parías en 1847 para apoderarse de una diputación contra la rebelión de los batallones de la Guardia Nacional.

Dada la desocupación y empleos inestables, la población se prestaba por unas cuantas monedas a encabezar tales actos. Sobre todo en la época de las disputas entre los conservadores y liberales; se les pagaba si seguían los movimientos de diputados, militares, políticos e enemigos del gobierno. Lo mismo hacían los redactores de algún periódico e manifiesto en contra del Estado a través de los desempleados e leprollos que gritaban las disensiones políticas por la ciudad.

La forma en que algunas actividades económicas se desarrollaban con el problema del desempleo y otros efectos sociales era la siguiente.

La Real Fábrica de puros y cigarros en cuanto a sus ocupados, sólo el seis por ciento tenía plaza fija y empleo permanente, el restante trabajaba bajo el régimen de trabajo a destajo. El sistema para quedarse a laborar en este lugar,

los trabajadores se reunían afuera de la fábrica, los emplea⁴⁵dores escogían a unos cuantos necesarios para cubrir la producción requerida y los demás que sobraban regresaban al día siguiente.

Cuando se concentraba un numeroso grupo de empleados, se le imponía a la fábrica mayores medidas fiscales a favor del Estado obteniendo grandes ingresos. Perjudicando tanto a los dueños como a los trabajadores porque las ganancias no eran muchas y los salarios muy bajos. De ahí que surgieran las siembras clandestinas del tabaco ya que el beneficio estaba en quienes lo transportaban y lo comercializaban.

Los antiguos gremiados del tabaco lograron reunirse en un sólo establecimiento y conservaron la costumbre de llevar una caja de auxilios o de ahorros, para prevenir alguna contingencia que se llegara a presentar; por ejemplo: para pagar el entierro de algún compañero fallecido, darle pensiones a las viudas, cubrir los gastos por enfermedad y otras necesidades.

Los trabajadores eventuales no tenían acceso a este socorro, aun cuando cubrían sus cuotas sólo beneficiaba a los trabajadores permanentes como los administradores, supervisores y quienes organizaban el trabajo. Aquí es donde comienza la lucha por obtener un empleo estable y la de lograr una distribución igualitaria de los servicios adicionales originados por el esfuerzo de todos los trabajadores, sin importar si son o no de base. Marcando la historia moderna del proceso productivo.

La minería explotada, principalmente durante el virreinato, estaba compuesta por veintisiete minas o yacimientos controlados por la Compañía Minera del Real del Monte. En cada mina sin importar su tamaño trabajaban de cincuenta a trescientos obreros, siendo pocos los supervisores; el diez por ciento de los ocupados tenían su especialización en la misma rama como carpinteros, albañiles, peones y manejadores de la pólvora.

Se contrataba a los empleados por medio de cuadrillas o grupo de trabajadores, el representante de la mina y el capitán de la cuadrilla se ponían de acuerdo respecto al monto de pago por el trabajo. El salario no era igual para todos los mineros, dependía del orden jerárquico que existía en el grupo ganando más el capitán.

La actividad minera pasó por varias etapas difíciles. En 1810 con el inicio del movimiento de Independencia las operaciones para vender el producto extraído se redujeron e incluso se vieron suspendidas, además sufrieron inundaciones y no había dinero suficiente para respaldar su inversión.

En 1825 surgió nuevamente la extracción minera con ayuda de capital proveniente de Inglaterra, así como el uso de tecnología, dirección y mano de obra inglesa. Algunas de estas compañías establecidas fueron la Anglo Mexican Mining Association, la Mexican Company y las negociaciones del Real del Monte, Bolaños, Tlapujahua y Catorce. Duraron veinte años aproximadamente por falta de financiamiento, trayendo consigo la desocupación. La única empresa que duró hasta finales del siglo XIX fue la United Mexican Mining Association que a la postre

beneficié a algunos inversionistas nacionales y vecinos estadounidenses.

De 1863 a 1868 un conjunto numeroso de trabajadores mineros quedaron desempleados por la guerra civil que atravesaba el país desembocando en una crisis económica. Los llamados cuadrilleros iban de un sitio a otro en busca de trabajo.

2.2 Fines del siglo XIX

En el periodo de 1867 a 1884 nace el proletariado industrial en la Nación, al carecer de medios propios para producir dependiendo su salario de su misma fuerza de trabajo.

En 1877 con la introducción del ferrocarril; un cuarenta y seis por ciento de los obreros mineros laboraban en el centro de México y el cuarenta y tres por ciento en la zona norte del país, el pago en esta última era más atractivo para que los individuos se trasladaran hacia esa región.

Se estima que a finales del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada había ciento sesenta y cuatro empleados mineros; sin contar que en un tiempo obligaban a los reos a realizar trabajos forzados en las minas para su manutención, resultando muy costoso para la empresa tenerlos allí.

El trabajo de la mina era pagado por lo común con dinero sin importar si se hacía por jornal o destaje, aunque a veces se les pagaba con raciones de maíz, frijol y otras especies.

La rama fabril mas importante de ese tiempo fue la industria de tejidos. En 1877 existían noventa y siete fábricas compuestas por doce mil setecientos veintiséis trabajadores.

En los estados de Puebla, México, Jalisco, Guanajuato y la capital del país se concentraba el sesenta y tres por ciento de los obreros textiles.

Según datos estadísticos "había dos mil quinientos treinta y cinco empleados textiles menores de edad. La mano de obra femenina llegaba a la cifra de dos mil ciento once personas que laboraban en esa rama; por ejemplo en las industrias de Cocelapan en Veracruz, el Coloso en Sinaloa, la Maravilla en Hidalgo y Dolores en Chihuahua. En otras provincias prescindían de los servicios de las mujeres como ocurría en Puebla, Durango, Michoacan, Coahuila y Nuevo León."(23)

Cabe mencionar que los patrones de las empresas textiles se comportaban de manera paternalista con sus empleados, les proporcionaba vivienda, escuela, tienda e iglesia; dictaban leyes de trabajo e impartían justicia.

El primero de enero de 1873 se inauguró la primera línea Ferroviaria Mexicana que comunicaba a la ciudad de México con el puerto de Veracruz. Para la construcción y operación de las vías férreas se ocuparon trabajadores de diferentes actividades económicas; peones reclutados de las labores agrícolas, oficinistas que prestaban sus servicios al gobierno y también

particulares, herreros y carpinteros de establecimientos artesanales. Participaron también los extranjeros con su mano de obra como los maquinistas.

Cuando una compañía ferroviaria quedaba retirada del centro de la república se pagaban mayores salarios al normal e inclusive el gobierno exentaba del servicio militar a los trabajadores mexicanos y permitía que los operarios extranjeros importaran diversos productos para uso personal sin recargos.

"Con el auge de los ferrocarriles se logró por una parte la estabilidad social y política al reducirse el desempleo y subempleo; en 1884 se establecieron diez mil trabajadores con ocupación fija en esta rama. Pero también causó una merma económica a los costes de transportación nacional e internacional, aumentó el valor de la tierra suscitando que hubiera despojos y la rebeldía de los afectados."(24)

En 1882, la actividad económica preponderante fue la artesanal en las ciudades de Puebla, Guadalajara, Estado de México y metrópoli del país.

La posición social de los artesanos era respetable, se encontraban al nivel de los empleados gubernamentales y privados, se les consideraba como los letrados y cultos. Por debajo de ellos estaban los obreros de las fábricas, sirvientes, desempleados, léperos y campesinos recién emigrados.

Había otra clase de artesanos que son los trabajadores a

salariados, subordinados a la voluntad del dueño del taller artesanal; a menudo se los confundían con los vendedores ambulantes, vages sin oficio y otras categorías bajas sin educación.

Existían veinte mil talleres artesanales predominando en forma aplastante sobre las descientas siete fábricas modernas artesanas. La falta de un reglamento sobre aprendizaje y acceso a un oficio permitía que cualquiera fuera maestro, bastaba con que tuviera dinero para alquilar un local y pudiera pagar a sus obreros. Sin embargo, el desarrollo industrial y rústico de la artesanía era insuficiente para dar ocupación a la fuerza de trabajo dedicada a esta rama, aumentando el desempleo y subempleo de oficiales y jornaleros.

En 1895 se hizo el primer censo general de la población activa representando el treinta y nueve por ciento y medio de la población total del país.

De 1895 a 1900, durante el porfiriato, hay un progreso económico en México, resultando posible una repartición un tanto equitativa de la distribución de la riqueza. No obstante, los propietarios agrícolas representaban el quince por ciento del total de la población y la mano de obra agrícola era de un setenta por ciento.

La artesanía figuró para ese periodo el noventa y seis por ciento de los trabajadores que produjeron excedentes económicos para la Nación junto con la agricultura.

En 1900 se llevó a cabo el segundo censo de la población económicamente activa; representó el cuarenta por ciento de la población total. "El cincuenta y seis por ciento de la mano de obra estaba ocupada en la agricultura y dada las características de esta actividad en México, hacía que la distribución del ingreso fuera marcadamente desigual. La retribución al trabajo bajó en términos reales y propició un uso abundante del trabajo manual y pocos cambios tecnológicos en las zonas densamente pobladas."(25)

"Para 1900 había en México trece millones de personas, o sea el doble de la cifra correspondiente a diez años antes, y más de la mitad del aumento tuvo lugar durante el último cuarto del siglo. Estas estadísticas sugieren que el crecimiento de la población en México respondió rápidamente al primer empuje del desarrollo económico moderno después de haber estado limitado durante mucho tiempo por una subutilización de la capacidad de producción, particularmente en la agricultura." (26)

A pesar del avance económico durante el gobierno del dic

(25) SOLIS, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana. décima edición, Siglo Veintiuno, México, 1980. p. 57

(26) REYNOLDS W. Clark. La Economía Mexicana su Estructura y Crecimiento en el Siglo XX. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. p. 37

Por Perfirio Díaz, creció el fenómeno de la emigración de mexicanos a los Estados Unidos de Norteamérica, al no poder absorber el aumento de la masa trabajadora.

En el mismo período el país seguía siendo exportador dependiente de sus recursos naturales, mano de obra barata nacional, capital y tecnología extranjera; llevando a la prosperidad a algunos grupos sociales dejando fuera a una mayoría de la población del proceso evolutivo.

La crisis mundial de 1900 afectó a México en diferentes aspectos: por ejemplo, el precio de la plata que representaba el cincuenta por ciento de las exportaciones disminuyó de manera precipitada; la industria tuvo un descenso en su productividad; no se realizaban las operaciones de comercio y algunas fábricas de textiles tuvieron que suspender sus actividades. Salvó ciertos sectores empresariales dedicados sus productos al comercio internacional, no les perjudicó la crisis económica ni la lucha social. Así, la exportación de henequén, petróleo y minerales industriales seguían su curso normal. Además se concentraban en regiones que permanecieron aisladas de los movimientos armados.

Ante la falta de desarrollo económico, aumentó la desocupación y subocupación de los prestadores de servicios, ofreciendo su fuerza de trabajo a un precio bajo y perdiendo el poder adquisitivo real. El abuso de patrones de las empresas y las condiciones de empleo precarias de inmediato relucieron.

En 1910 se realizó el tercer censo de los que tenían ocu

pación, era de un treinta y seis por ciento; comparado con las anteriores estadísticas iban de mas a menos. La instrucción profesional y técnica de la población económicamente activa se estimaba baja. "A pesar de leyes abundantes sobre educación, los gastos públicos y privados (estos últimos eclesiásticos) en el sector fueron ínfimos. La enseñanza técnica profesional casi no tuvo desarrollo y la educación en general era elitista en extremo, reservada a los grupos dominantes y a una parte de los estratos medios."(27)

En la minería, con la introducción de capitales extranjeros los cambios técnicos se hicieron notables, al sustituir la mano de obra por máquinas hidráulicas o mecánicas, de vapor y eléctricas. El personal calificado proveniente de otros países, desplazó a los nacionales en el plano profesional e intelectual. Al igual que en otras ramas de la industria los trabajadores mexicanos tenían poca participación, sobre todo en las regiones que tenían nexos comerciales con Estados Unidos de Norteamérica, las ocupaciones se fueron modernizando. Dando lugar a que el obrero rural y urbano se trasladara al país vecino, el bracerismo como fenómeno socioeconómico comenzó a dibujarse desde entonces.

El desempleo tuvo su auge en el año de 1907, la tasa de crecimiento anual de la gente ocupada era cuatro veces menor entre 1900 y 1910 que quince años antes.

(27) GONZALEZ CASANOVA, Pablo. ob.cit. p.p. 26-27

Hubo una movilidad ocupacional con la destrucción de la pequeña y mediana propiedad incrementándose el número de individos cuyo objetivo era la venta de su fuerza de trabajo en el campo y la ciudad. Produciendo en realidad los grandes latifundios y empresas fabriles. La diferencia entre ricos y pobres se vió mas notoria.

En el sector rural, respecto a la agricultura, la centración del patrón y asalariado se hacia de manera antigua, de hecho el trabajo fue esclavizante y una sola minería de trabajadores ganaba bien.

Los terratenientes e industriales estaban protegidos por el gobierno al no participar en los convenios de éstos con sus empleados; intervenia en caso de desorden y reprendia con violencia a los trabajadores enfermos. La clase obrera no tenia la capacidad de organizarse y luchar por sus derechos.

Los primeros veinte años del régimen porfirista no estuvieron perturbados por motines o movimientos reivindicatorios sin embargo, en los últimos diez años empezaron las pretestas populares porque el trabajador se encontraba en un estado de indigencia.

La revolución mexicana apareció como el resultado inevitable de la inaptitud de Díaz para adaptarse a las nuevas funciones que planteaba el sistema capitalista y las demandas políticas y sociales.

De 1911 a fines de 1920 la rebelión armada estuvo agrava

da principalmente en los años de 1914 y 1915, el tener y la incertidumbre fueron el estado normal de la época.

La población económicamente activa disminuyó del treinta y cinco por ciento en 1910 a un margen del treinta y un por ciento en 1930 por los efectos de la crisis mundial.

En los primeros años de la década de los treinta se extendió un malestar general tanto entre los campesinos como en la clase obrera por la baja constante de salarios, desempleo y los frecuentes conflictos con los patrones. Las huelgas en el campo y los levantamientos armados se llegaron a dar. En Veracruz en 1933 quince mil campesinos quisieron obligar al gobierno de desistir de sus intentos de liquidar los ejidos a través de la violencia. Aunado a este problema se les vino encima la escasez de alimentos.

La Liga Nacional Campesina denunciaba la existencia de veinte mil desocupados en la comarca lagunera en Tlaxcala, en parte de la agricultura de exportación, unos meses después la cifra alcanzó los veinticinco mil parados. Por todas partes los ejidatarios abandonaban sus parcelas al no tener medios para cultivarlas; se iban a las ciudades en busca de trabajo pero difícilmente lo encontraban volviéndose incluso saltadores.

La situación agrícola se agudizó con la repatriación forzosa de los cientos de mexicanos que laboraban en los Estados Unidos de Norteamérica y que al regresarse a sus lugares de origen se vieron asolados por la miseria.

En el ejército los despidos fueron masivos con el resultado de que los soldados, casi todos, eran antiguos campesinos y trabajadores rurales; no sabían otro oficio que hacer y se dedicaron a delinquir.

Las compañías de Ferrocarriles Nacionales y Sistemas Ferreovarios sufrieron los efectos de la crisis mundial, ya que sus actividades estaban ligadas a la exportación; hubo despidos y reajustes de salarios a grande escala quedando sin empleo siete mil trabajadores.

En 1931 fue aprobada la Ley Federal de Trabajo, de ahí surge la primera agrupación patronal para enfrentar las disposiciones legales y es la Confederación de Patronos de la República Mexicana (COPARMEX). Pero la ley no dió resultado y se incrementó la presión social en demanda de ocupación.

Las principales organizaciones sindicales de trabajadores comenzaron a plantear soluciones a sus peticiones.

El once de agosto de 1933 el Departamento de Trabajo de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) elaboró un programa durante el régimen de Lázaro Cárdenas, los principales puntos que contenía eran los siguientes: Democracia sindical, la creación de seguros sociales que cubrieran todos los accidentes de trabajo e riesgos, enfermedades profesionales hasta el seguro de desempleo y la construcción de escuelas para la formación de obreros calificados.

El primer Congreso Nacional de la Confederación General

de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) señalaba las reivindicaciones económicas de carácter inmediato como el modo de obtener aumentos generales en los salarios, procedimientos para lograr la reducción de las jornadas de trabajo y cierres de centros de producción, así también los medios para resolver el problema de la desocupación.

El Partido Nacional Revolucionario expuso similares apartados y otros, como por ejemplo: "en el que no se entrometerán en las luchas económicas de los trabajadores toda clase de intervención estatal en su contra; la implantación del seguro social para la desocupación, accidentes de trabajo, vejez y enfermedad con un salario íntegro cubierto de manera exclusiva por el gobierno y empresarios."(28)

En 1938 se llevó a cabo la expropiación petrolera por Lázaro Cárdenas; la situación económica se agravó por la disminución de exportaciones de plata y petróleo al país vecino norteamericano. Se devaluó el peso por la reducción de divisas que lo respaldaban y se originó la inflación.

En 1940 los trabajadores artesanos y campesinos tuvieron poca participación en las actividades de su rama, aumentando el proletariado industrial. Las empresas se dedicaron a producir a nivel nacional perdiendo su carácter regional.

En ese mismo año surgió el Consejo Nacional Obrero auspiciado por el Estado, formado por diferentes agrupaciones de trabajadores y en contrapartida se creó el Consejo Nacional Patronal pactando estos dos una unidad obrera. Pero los empre

sarios temaren ventaja al no tener huelgas, ni reclamos salariales, ajustes de personal y otras demandas. Mientras la inflación seguía creciendo.

En 1942 los trabajadores dieron fin al pacto, hubo movimientos populares en contra del abuso patronal y del mismo gobierno en la explotación de trabajo y bajos sueldos.

Miguel Alemán asumió el poder en diciembre de 1946; en su gestión las exportaciones de materiales estratégicos con la terminación de la segunda guerra mundial se cancelaron; inició un lapso de inestabilidad cambiaria, inactividad económica y por lo tanto la desocupación. Se recuperó la estabilidad un poco con la guerra de Corea en 1950.

Ante la presión social de los trabajadores, el gobierno creó un mecanismo para dispersar los movimientos de luchas sindicales imponiendo líderes obreros a su servicio de manera arbitraria. El primero fue el Charro Díaz de León, sustituyen a al líder de los obreros de las vías férreas, lo mismo hizo con otros dirigentes de diferentes ramas industriales. De ahí que se le conociera al sistema como charrismo.

La participación de la población económicamente activa, ascendió a un treinta y dos por ciento en 1950 en relación a las anteriores estadísticas.

En 1950 el cincuenta y siete por ciento del ingreso nacional correspondió al ocho por ciento de los individuos ocupados, mientras que el cuarenta y tres por ciento de dicho in

greso lo disfrutó el resto de la población. La cifra de los empleados comprendía en una parte a los dirigentes de las grandes y medianas industrias percibiendo altos sueldos como también a los propietarios terratenientes y por otra parte la clase obrera tenía un salario mínimo; su intervención en la distribución del ingreso era baja.

Adolfo Ruiz Cortines llegó a la presidencia en 1952, impuso una política de austeridad para enfrentar los desajustes en las finanzas públicas y deuda externa del mandato anterior. Se amplió la intervención del Estado en la distribución y precios de productos básicos, para descontento de los comerciantes al sufrir pérdidas. Relativamente la ocupación subió.

En 1960 la información censal del desempleo arrojó una cifra de cien mil trabajadores desocupados, la fuerza de trabajo representaba alrededor de once millones de individuos, en relación a los sin empleo la importancia es casi nula. Por que en realidad el problema radicaba en los subocupados, a pesar que tenían una ocupación sus sueldos y productividad eran pocos.

Más del cincuenta por ciento de la clase obrera laboraba con técnicas atrasadas, en particular en las actividades tradicionales de la economía, es decir más de la mitad de la mano de obra en México se encontraba subempleada. Además que el setenta por ciento de éstos eran agricultores y no participaban de manera plena de los beneficios sociales como educación y salud, porque la inversión pública se realizó en las ciudades y zonas agrícolas modernas.

Durante el mismo periodo la participación activa de la industria, construcción y electricidad aumentó del catorce por ciento en 1940 al veintidós por ciento en 1965, pero no significó que disminuyera el problema del empleo.

Las regiones menos favorecidas por la escasez de trabajo eran las del pacífico sur como los estados de Colima, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; cerca del noventa y cinco por ciento de la fuerza de trabajo agrícola tenía un bajo nivel productivo. Al igual que el centro del país, el ochenta por ciento de los trabajadores agrícolas estaban en similares condiciones. En la zona norte integrada por Baja California, Sonora, Sinaloa y Nayarit, el problema no era tan grave, sólo el diez por ciento de la mano de obra trabajaba con tecnología atrasada.

"Como ha ocurrido en otros países de grado evolutivo similar al nuestro, hasta ahora no ha existido en México una política explícita del empleo, ya que la expansión de la oportunidad ocupacional ha sido contemplada más como un resultado que cabe esperar del aumento del producto y del incremento y diversificación de la actividad económica, que como un objetivo claramente definido en programas de desarrollo bien delineados." (29)

En 1964 con Gustavo Díaz Ordaz la crisis era generalizada, la producción estaba estancada sobre todo en los sectores

(29) GONZALEZ SALAZAR, Gloria. Problemas de la Mano de Obra en México. primera reimpression, UNAM, México, 1981. p. 41

61
agrícola y petrolero. La política de desarrollo estabilizador se sustentaba en el financiamiento externo e interno y de la acumulación de ingresos; trajo en consecuencia que el peso se sobrevaluara, la deuda pública siguió aumentando al igual que el desempleo y subempleo acentuándose la desigualdad social.

En esa década, las industrias exportadoras de productos provenientes de la agricultura, se dieron cuenta que sus costos eran superiores en dólares en relación a los precios mundiales; en algunos casos el Estado los apoyó con subsidios.

Las empresas públicas progresaban, creando nuevas plazas de empleo, alza de salarios y prestaciones de los obreros sindicalizados del sector industrial gracias a las inversiones y tecnología extranjera.

Las preteatas populares no se hicieron esperar en contra de la situación obrera. El dos de octubre de 1968 el Movimiento social formado principalmente por estudiantes de todas las universidades fue reprimido de manera violenta en Tlatelolco ciudad de México, con la persecución, tortura, asesinato y cárcel de los participantes.

El nivel de ocupados en la economía del país, se ha visto disminuido en las últimas décadas. Según la información censal en 1950 el treinta y dos por ciento de los habitantes de la Nación laboraba en la producción de bienes y servicios, en 1960 descendió al veintinueve por ciento y de ahí al veintiséis por ciento en 1970.

"En resumen, habría que plantear, por lo menos hasta 1970 la persistencia en el caso mexicano de enormes desigualdades sectoriales, a las que habría de añadir las regionales y las repercusiones de todos estos procesos sobre la estructura social del país. Se analizó el importante papel de la manu factura y los servicios complementarios a ésta en la genera- ción de empleo en el periodo de 1930 a 1970. En consecuencia algunos habitantes de la ciudad experimentaron cierta mevili- dad social, pero también subsistía en 1970 una masa de traba- jadores condenados a una persistente pobreza. Esta no se vincu- laba a un desempleo generalizado, sino a la falta de oportuni- dades de empleo en ocupaciones que brinden una mejor remunera- ción."(30)

2.4 La década de los setentas a la actualidad

La proletarización de los trabajadores pasó a ser del treinta y nueve por ciento de la población económicamente activa al setenta y uno por ciento en 1970. En ese lapso los campesinos y empleados domésticos disminuyeron su capacidad productiva de un veintiséis por ciento a un seis por ciento. Los artesanos y los pequeños comerciantes denetaron la minimi- zación de sus servicios de un veinticuatro por ciento que eran en 1940 a un once por ciento en 1970.

(30) INEGI. Avance de Información Económica y Empleo. INEGI, México, 1993. p.p. 245-246

El presidente Luis Echeverría a partir de 1970 realizó varias reformas económicas, por ejemplo: eliminé de manera gradual la protección industrial y arancelaria, disminuyendo los impuestos fiscales a la producción para que las empresas nacionales fueran competitivas y los precios bajaran. Hubo cambios tecnológicos a través de nuevas inversiones externas. Pero descuidando al sector agropecuario y petrolero, de tal forma que se impertaran productos de consumo básico. Creció el proceso de emigración rural a las ciudades precipitando el marginalismo.

Otro de los efectos originados por la política económica del mandatario mencionado; las empresas del país no tenían capital para producir y las subsidiaba el gobierno por lo cual se quedaba con pocos recursos, aun con la captación de ingresos por el fisco resultaban escasos. En consecuencia, no existió un programa social para atender las principales necesidades de la población incrementándose el desempleo y subempleo.

El mercado interno se debilitó por la desigual distribución de ingresos; el excesivo endeudamiento internacional del Estado lo volvió dependiente de los centros financieros norteamericanos. Además las compañías transnacionales invertían poco y generaban mucho descapitalizando a la Nación.

El problema prioritario del desarrollo nacional es que la economía mexicana perdió la capacidad de absorber la fuerza de trabajo. "Los problemas del desempleo y subempleo han sido agravados por el rápido crecimiento de la población, al mismo tiempo que se generan otros como: la falta de prepara--

ción y capacitación de obreros y empleados, la necesidad de cuadros técnicos en las industrias, la sobreplacación relativa del campo, la emigración a las ciudades y el bracerismo." (31)

Se estimaba que debían crearse seiscientos mil nuevos empleos al año en el país. La desocupación y subocupación afectaban en su conjunto al cuarenta por ciento de la clase trabajadora.

El analfabetismo y la falta de asistencia médica hacían mella también en la sociedad.

En 1971 surgió la Comisión Nacional Tripartita integrada por miembros que representaban al Estado, al sector empresarial y laboral. La misión que tenían era analizar la política económica y social del desarrollo nacional y hacer una serie de recomendaciones en torno al problema ocupacional. Afirmaba que durante los últimos treinta años pedía atribuirse en un treinta y dos por ciento la absorción del trabajo y sólo en un veintidós por ciento el incremento de la productividad.

El Grupo de Estudio del Empleo destacaba en 1972 la importancia del sector informal de trabajadores en la agricultura tradicional, como generadora de fuentes de trabajo.

(31) MENDEZ S. José. Problemas Económicos de México. Interamericana, México, 1987. p. 217

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social organizó un seminario sobre la política laboral y empleo en 1974 donde se expusieron los lineamientos básicos para llegar a una máxima ocupación. Concluyéndose que para una política de trabajo debería existir una estrategia de desarrollo económico y por ende social, entonces se elevaría el nivel ocupacional.

Los organismos responsables de la orientación sobre medidas que afectarían a los prestadores de servicios serían los Ministerios del Trabajo, encargados de formular y ejecutar los planes de evolución del país.

En 1975 la Comisión Tripartita señaló los elementos que contribuirían a elevar las oportunidades de empleo, como también se estableciera el derecho al trabajo a una garantía constitucional.

Entre las disposiciones que proponía la Comisión; es que la productividad y el empleo dependen de las aptitudes para el desempeño del trabajo, entonces era obligación de las empresas capacitar a los obreros. Para tal misión encomendó la expedición de una Ley Federal de Formación Profesional y se creara un organismo dependiente del Ejecutivo Federal adscrito de la forma de un Consejo Nacional del empleo, éste coordinaría los sectores productivos rurales y urbanos tanto privados como públicos junto con los lineamientos para el desarrollo económico mexicano, por ejemplo: agropecuario, fomento industrial, política laboral, urbanización, comercio exterior, gas te público y tributación. Que el empleo sea una meta prioritaria de avance para la Nación, mediante la vinculación de las

industrias, empleados y la capacitación de éstos a través de los servicios. La Comisión propuso un Programa Nacional de Humanización de Trabajo, multiplicando las fuentes de empleo con mejoras en las condiciones de seguridad e higiene de la fuerza productiva y la participación de la mayor parte de los trabajadores en las medidas de desarrollo de las empresas ante los cambios tecnológicos. La parte fundamental para el avance era la educación abierta para la clase obrera con la cooperación de los patrones detando los materiales didácticos a sus trabajadores.

En el quinto informe de gobierno de Echeverría, enfatizó que el empleo era el problema capital de ese tiempo; la marginación al subempleo y la explotación de la mano de obra son la síntesis misma del subdesarrollo. Por lo que fundó el Servicio Público de Empleo para abarcar la oferta y demanda de trabajadores, apoyado por el Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo. Instituyó el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero; el Consejo Nacional para promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores y la Editorial Popular de los Trabajadores con el objetivo de capacitar y adiestrar a la fuerza productiva a fin de que tuvieran acceso al trabajo.

"El problema de la desocupación afectó al ocho por ciento de la población económicamente activa y la subocupación al veinticinco por ciento de la misma. Mas del sesenta por ciento de los empleados ocupados, alrededor de seis millones de individuos conformada por asalariados, de los cuales el cincuenta por ciento se regía por el salario mínimo."(32)

El desarrollo socioeconómico durante el sexenio de José López Portillo siguió ausente, los principales problemas que aquejaban al país, lejos de resolverse se agudizaron; como la elevada inflación, el constante y creciente endeudamiento interno y externo, el desempleo y subempleo, el deterioro salarial, las precarias condiciones de salud y educativas de los mexicanos.

Aun cuando el mandatario de los años de 1976 a 1982 puso en marcha quince programas estatales de empleo, con servicios de trabajo en veinticinco estados de la República y en las dieciséis delegaciones del Distrito Federal. Se hizo un catálogo nacional de ocupaciones que sirvió como un instrumento básico al vincular la oferta y la demanda de la mano de obra, también orientaba respecto a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

En cumplimiento del imperativo constitucional referente a la organización social del trabajo el Estado creó el Plan Nacional de Fomento Cooperativo registrando cuatro mil quinientas sociedades cooperativas dedicadas a la producción, distribución y consumo de productos básicos y el sistema alimentario mexicano.

Se establecieron ochenta y cinco mil trescientas cincuenta Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento gozando de este derecho a dos millones seiscientos cuarenta mil quinientos cincuenta y cinco trabajadores.

En 1978 descendió la participación de la población activa por la recesión económica desde 1970 a un veinticinco por

ciento. Las únicas ramas que absorbieron mano de obra en el último período de Portillo fueron las productoras de bienes de consumo duradero y de capital.

El resultado de la política laboral fue en deterioro del salario real, lo cual obligó no sólo al padre de familia buscar el sustento sino también a los demás miembros como la esposa e hijos; creciendo el desempleo a un ocho por ciento y el subempleo a un cincuenta por ciento de la fuerza de trabajo.

El presidente Miguel de la Madrid Hurtado inició el Sistema Nacional de Planeación Democrática, enunciando un programa de reordenación económica respecto a la disminución del crecimiento de gasto público, protección al empleo y promoción de la producción, importación y distribución de alimentos básicos.

Sin embargo, tales propósitos no se llevaron a cabo del todo; el incremento promedio anual de los salarios mínimos en los primeros cuatro años del sexenio fue de treinta y seis por ciento en tanto el aumento de precios tuvo un promedio del setenta y dos por ciento anual repercutiendo en la pérdida del poder adquisitivo del salario real de un cincuenta por ciento.

Al devaluarse el peso mexicano a niveles mas bajos, se siguieron aplicando las medidas dictadas por el Fondo Monetario Internacional dando lugar a los topes salariales, agravados por la política de austeridad traducido en recortes presupuestales, cierre de empresas y organismos estatales, despi-

dos de trabajadores y muchas posibilidades de contratación de la mano de obra.

En 1986 la canasta básica de una familia obrera se cubría con cerca del ochenta por ciento del salario, según apreciaba el Congreso del Trabajo.

No logré De la Madrid resolver los problemas graves del empleo; "la subocupación afectó al catorce por ciento de la población económicamente activa, es decir, a más de tres millones de personas y la desocupación al cincuenta por ciento, o sea, a más de diez millones de individuos." (33)

El nivel de vida de los trabajadores bajó y no se vió solución alguna.

El actual gobierno presidido por Carlos Salinas De Gortari tampoco ha podido frenar el desempleo, "a la fecha se afirma la existencia de siete millones de trabajadores desocupados y el déficit en la creación de trabajos es de cuatro y medio por ciento al no cumplirse las metas para su generación." (34)

Hasta octubre de 1994 se establecieron alrededor de doscientos mil empleos a través de las empresas maquiladoras extranjeras asentadas en el norte del país.

Se ha culpado a los funcionarios tecnócratas de la in---

(33) Ibidem. p. 300

(34) PEREZ PEREZ, J. Blas. Se agrava la desocupación y subocupación. "La Prensa", sección política, martes 20 de septiembre de 1994. p.p. 2-34

plantación de políticas económicas que han llevado al fracaso a México, provocando mayor desempleo por falta de oportunidades de trabajo y el enriquecimiento desmedido de unas cuantas gentes cercanas al sistema de gobierno.

Los trabajadores azucareros de Puruaran Michoacan resultaron afectados por la privatización de los ingenios mexicanos, ya que los dueños no invertían en sus industrias y por la falta de capital, las empresas se cerraban con el despido masivo de los obreros.

La Confederación de Trabajadores de México dice que: "El deterioro en la inversión productiva, la caída en las ventas comerciales, la fuga de divisas, la cancelación de mas de cien mil empleos en lo que va del año y la incertidumbre electoral han retrasado la recuperación económica del país y la mejora en las condiciones de vida de los trabajadores."(35)

En los veintisiete municipios conurbados al Distrito Federal se vive una situación muy precaria ante el cierre de las empresas y diversas fuentes de trabajo, que han causado la falta de ocupación.

Es constante la demanda de programas económicos aplicados en los estados de la República, a fin de combatir la desocupación, sobre todo en las comunidades indígenas donde el apoyo gubernamental es casi nulo.

(35) CHAVARRIA, R. María. La falta de productividad y oportunidades de empleo han retrasado la recuperación económica del país. "El Universal", primera sección, lunes 25 de julio de 1994. p.p. 4-10

En Monterrey presenta la mayor tasa de desempleo abierto donde la apertura fronteriza y la desgravación de impuestos han impactado de manera negativa en las actividades de comercio, manufacturas y servicios.

La zona noreste de México resintió los efectos de la competencia extranjera. En Tamaulipas, Nueve León y Coahuila registraron una mayor tasa de inactividad laboral; el primero con cinco por ciento, el segundo con seis por ciento y el último con cinco por ciento.

Las empresas procesadoras de alimentos tuvieron un decremento de la clase obrera de tres y medio por ciento; asimismo entre los empleados de confianza existió una importante reducción de personal del casi tres por ciento.

La rama textil fue la más afectada entre los seis primeros meses de 1993 a 1994, la disminución de la planta obrera era de un nueve por ciento y de los trabajadores administrativos el siete por ciento.

Las industrias de papel tampoco pudieron hacer frente a la competencia internacional y prescindieron del siete por ciento de su fuerza productiva. Al igual que la actividad dedicada a la maderería sufrió un desempleo de alto grado, respecto a los empleados de confianza fue de diez y ocho por ciento y el sindicalizado de cuatro por ciento.

La Confederación de los Trabajadores de México se ha pronunciado ante la situación grave de los obreros por un seguro

de desempleo que bien podría encontrarse dentro del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Esto seguro constituiría en cierta forma un incentivo para que las empresarias dejen de despedir al personal trabajador; contribuiría al mejoramiento socioeconómico del prestador del servicio y de su familia.

CAPITULO III
OPERATIVIDAD DEL SEGURO DE DESEMPLEO

Para la constitución del seguro de desempleo pueden regirse dos clases de sistemas: el voluntario y el obligatorio, siendo importante la intervención del Estado en ambas disposiciones en cuanto a las normas relativas a la filiación de la prestación, financiamiento y funcionamiento.

Los sujetos obligados al seguro contra la desocupación son el gobierno, patrones y los mismos trabajadores; con la finalidad de que el otorgamiento del subsidio no se haga con un carácter de auxilio gratuito a un indigente, sino que sea un derecho derivado del empleado que ha contribuido con su aportación.

La razón de ser de establecer el seguro de desempleo, es el de favorecer a todas las personas que por diversas causas no imputables a ellas, se quedaron sin empleo.

Se imponen una serie de requisitos bien definidos por los cuales una mayoría goce de los beneficios de esta institución social de manera justa y equilibrada.

La prestación del seguro contra el paro involuntario de labores, sustituye en cierta forma el ingreso que el trabajador dejó de percibir en un período inmediato anterior. Además de capacitarlos y buscarles un empleo adecuado a la profesión u oficio que desempeñen.

La creación de un seguro nacional contra la desocupación sería en base a las condiciones económicas del país, que debe servir como un mecanismo de apoyo a la seguridad social al disminuir el desempleo.

Existen dos regímenes que podrían ser aplicables al seguro de desempleo; uno es el sistema voluntario y el otro es el sistema obligatorio. Estos son variables, dependiendo de la Nación que desee adoptar, lo importante es que ambas disposiciones contemplan al solicitante que se encuentra sin trabajo por causa no imputable a él.

El seguro obligatorio se caracteriza por la intervención forzosa del Estado y lo concerniente a que nace gracias a la ley, exigiendo la misma que se asegure a ciertas categorías de personas empleadas quienes abonarán una cotización en forma regular por cuenta propia y tendrán derecho a las prestaciones de desempleo en razón de la obligatoriedad del seguro. Al igual que el gobierno, los patrones también están obligados a participar en el seguro contra el paro de labores.

La implantación del seguro de desocupación obligatorio a yudaría, por lo tanto, a proteger a los trabajadores cuya estabilidad en el empleo es mínima. Este seguro se divide a su vez en dos grupos de acuerdo a los que gozan dicha prestación.

El primero es aquel que tiende a proteger a todos los tra bajadores o a la mayoría y funciona ya sea de manera indepen--

diente como en los Estados Unidos de Norteamérica, o coordinado en los sistemas de seguros sociales mucho mas amplio como lo hacen los europeos.

El segundo grupo protege a los trabajadores dependiendo de la rama industrial o comercial a que se dediquen y de las circunstancias particulares del país en donde laboren.

El seguro voluntario del desempleo se caracteriza por la no intervención de los poderes públicos ni la de los patronos. Se estructuró en base a que las organizaciones sindicales abonaban prestaciones a sus miembros desempleados a través de cajas del sindicato.

Los sindicatos crearon los subsidios en base a una mutualidad, éstos agrupaban a los obreros de un oficio determinado y una vez afiliados ellos debían contribuir a la caja de desempleo de una manera regular, de hecho las cajas afrontaban en su totalidad el pago del seguro.

Al lado del seguro formado por los sindicatos, existían otros seguros facultativos de desempleo creados por las mutualidades, dichas organizaciones se denominan sociedades de beneficiencia y organizaciones de consumidores; tenían la particularidad de agreniar a los trabajadores calificados.

Las sociedades de beneficiencia subvencionaban el costo total del seguro, en consecuencia la prestación era de poca cuantía, sólo la aprovechaban una minoría de desempleados ca-

lificados. Los trabajadores sin categoría eran los más desprotegidos cuando se quedaban parados en sus labores.

Los empresarios fundaron las cajas patronales a favor de los que cesaban de su trabajo, pero sin mucho éxito. Los motivos principales para su surgimiento es que querían disponer de mano de obra estable y que sus empleados no perdieran los conocimientos que habían adquirido por numeroso tiempo. En cierta forma no sólo tenían una función social sino que también sirvieron para regular la producción.

Las cajas patronales operaban de la siguiente manera: el dueño destinaba cierta suma para éstas, correspondiendo a un determinado porcentaje a la nómina de salarios, a las utilidades u otros factores análogos. Por su parte las cajas otorgaban prestaciones al personal desempleado o parcialmente sin empleo. Por ejemplo: una vez asignada dicha cantidad a la caja patronal por el empresario, ésta debería de cubrir en su mayoría las prestaciones que dejaba de percibir en un momento dado el trabajador desempleado. Además no perdía la habilidad en el desempeño de su oficio por la capacitación derivada del seguro e incorporándolo de inmediato y de nuevo a la producción.

La modalidad de las cajas patronales era que el seguro de desempleo no debía correr por cuenta de los trabajadores sino por cuenta del consumidor del producto o servicio como parte del costo de producción. El problema fundamental fue que estas cajas eran pocas, sólo las grandes compañías podían crearlas teniendo diferentes líneas o actividades de produc---

ción para no resultar afectadas en el mercado.

"La poca eficacia e imperfección de las cajas sindicales y patronales con escasos recursos, además de un mínimo de trabajadores beneficiados por ellas, propiciaron su desaparición y motivaron la intervención del poder público en el reforzamiento de protección al trabajador desempleado."(36)

El campo de aplicación del seguro facultativo o voluntario es diferente al seguro obligatorio porque se le presenta un problema esencial que consiste en determinar que personas tienen derecho al seguro de desempleo.

La administración de este seguro incumbe a las sociedades privadas, para llevarse a cabo su organización se deja a voluntad y libertad de las sociedades dedicadas a la materia e incluso de los mismos trabajadores. Pero en la actualidad se ha observado que no existe ningún seguro de este tipo, ya que no podría subsistir sin la intervención estatal, además la capacidad de cobertura es muy limitada, restringida a los trabajadores que de manera voluntaria quisieran incorporarse a él.

Si bien el seguro de desempleo voluntario de los sindicatos difiere de los obligatorios, el término de voluntario sólo atañe al sistema y no para la opción del trabajador, ya

(36) SILLS, L. David. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Vol. III, primera reimpresión, Aguilar, España, 1977. p. 625

que los sindicatos estatuyen como cláusula de admisión para ⁷⁸
los pretendientes a ser miembros, la de afiliarse al seguro
contra la desocupación.

También son utilizados los sistemas mixtos de seguros a
favor de los desempleados; como los sistemas mixtos obligato-
rios y de asistencia o los sistemas de seguro voluntario sub-
vencionado y de asistencia.

El sistema mixto voluntario subvencionado y de asisten-
cia consiste en que los trabajadores aun cuando no estén sin-
dicalizados están amparados por un sistema de asistencia al
desempleo. Por otra parte, también disfrutaban de los benefi-
cios de esta prestación todos los asalariados que se han adhe-
rido voluntariamente a las cajas de seguros creados por los
sindicatos.

Tanto en el régimen de seguro obligatorio y voluntario
contra el desempleo es necesaria la participación del Estado;
como es en la formulación de las normas relativas a la filia-
ción del seguro, en el financiamiento y funcionamiento eficaz
del mismo.

"La mayoría de los sistemas nacionales de seguro de de-
empleo son obligatorios, en el sentido de que la ley exige
la cobertura y se usa del poder tributario para financiar las
prestaciones. En los países escandinavos el programa consiste
en fondos voluntarios organizados y administrados por los sin
dicatos obreros y subvencionados por el estado con dinero pro

ESTA YESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

cedente de impuestos."(37)

En realidad los países que poseen el sistema de seguro voluntario tienden con mayor fuerza a que intervenga el Estado y que se implante el régimen obligatorio, porque consideran que existen muchas limitantes en el primer seguro.

Por lo tanto, a la creación de un seguro contra el desempleo en México, convendría adoptar un sistema obligatorio a fin de que una mayoría goce de los beneficios derivados de la prestación.

La administración y organización del seguro de desempleo se puede dejar en manos de un organismo público. En diversos países que gozan de este servicio, por experiencia han visto la conveniencia de que el gobierno tutele el seguro. Además se tiene la creencia que el Estado ha administrado otras ramas de la seguridad social, luego entonces, es el mejor posibilitado para emprender una institución de tal magnitud.

Se ha preferido asignar la administración del seguro a un organismo semiautónomo, motivados por la certeza de que los cotizantes participan eficazmente en su gestión, al cooperar con mayor voluntad y familiarización en el desarrollo del mismo. Además de que sus intereses están mejor salvaguardados. La administración se debe adecuar a las características propias del lugar donde se vaya a implantar el régimen del seguro contra el paro de labores.

(37) Idem.

En la administración del seguro de desempleo, es conveniente que lo maneje un organismo ya creado. En nuestro país dicha función estaría a cargo de un organismo público descentralizado y podría ser cualquiera de las instituciones de seguridad social, como es el Instituto Mexicano del Seguro Social; compuesto por una oficina central y regionales, quienes realizarían todos los trámites correspondientes al objetivo.

3.2 El e los sujetos obligados

Como las prestaciones que otorga el seguro contra el desempleo ocasionan gastos sociales, deben existir los fondos necesarios para sufragarlos, formados por diferentes fuentes de ingresos, estables y suficientes repartidos entre toda la población económicamente activa.

También los recursos pueden provenir no sólo de los trabajadores, sino de los patrones y del mismo gobierno.

En relación a que el trabajador cotice una determinada cantidad para el seguro de desempleo tiene mucha importancia porque despierta en él, un mayor interés en el funcionamiento del servicio al igual que su responsabilidad al ser participe en la prestación.

La participación del trabajador en el financiamiento influye en las condiciones de pago de las prestaciones, procurando que automáticamente tomen el beneficio, sin importar si tiene o no recursos el solicitante, en virtud de los derechos

adquiridos.

Si corriera por cuenta del Estado, la totalidad del financiamiento del seguro se consideraría una obra de caridad y no como una transacción comercial. Esa situación de asistencia en donde por costumbre éste otorga la subvención completa, exige la condición a los desempleados de comprobar la insuficiencia de medios de vida. En contraparte, al calcularse la cotización en función del salario, se justifica el pago de prestaciones graduales que permiten al trabajador conservar un nivel semejante a su antiguo nivel de vida.

Es necesaria la aportación proveniente del prestador del servicio, porque si se dejara al poder público todo el peso del financiamiento del seguro, quedará expuesto su fondo a las fluctuaciones del presupuesto general del país. En otras naciones que gozan del seguro de desempleo y en el que participa el trabajador en su financiamiento, funciona bien el servicio.

El sostenimiento del seguro al que están obligados los empleados no deben causarles una carga muy onerosa y perjudicial para ellos.

Para que la cotización al seguro de desempleo no afecte al bienestar del trabajador, ésta deberá ser gradual, es decir, se establecerán categorías de salarios y cotizaciones, dependiendo de ellas se aumentará la cotización para los trabajadores mejor pagados y se disminuirá en proporción al nivel salarial hasta desaparecer en los grados de trabajadores

que obtienen el salario mínimo.

82

Según estudios de la Organización Internacional de Trabajo en relación a la aportación que hace el trabajador, no debe sobrepasar del cincuenta por ciento de su remuneración.

La cotización deberá hacerse en relación a las disposiciones análogas referentes a los programas de seguridad social.

Es recomendable que cuanto mas alta sea la cotización del empleado a los demás programas de seguridad social, mas baja debe ser la aportada al seguro de desempleo y viceversa.

La obligación de los patrones de aportar al seguro de desempleo es importante, porque son los sujetos activos en el proceso de producción y coparticipes como responsables en cierto modo del desempleo por ser a menudo quienes rean las relaciones laborales.

Cuando se considera que la participación patronal es necesaria e igual que los trabajadores, por lo tanto, cotizarán una cantidad semejante a la de los empleados. Se estima que el dueño de la empresa realiza un esfuerzo de la misma forma a la de sus obreros. "En la mayoría de los países, el seguro de desempleo se financia a partes iguales por los empresarios y los trabajadores, más una contribución o subvención estatal para gastos de administración."(38)

(38) Ibidem. p. 627

El financiamiento del poder público en el seguro de desempleo, puede ser a través del Estado en general o ya sea en especial de una institución estatal. Aunque por lo regular provienen los fondos de los contribuyentes o cuando hay dificultades económicas se recurre a los préstamos para satisfacer tal contribución.

La justificación de la intervención del gobierno en el fendo del seguro radica en que la colectividad debe velar por aquellos miembros de la sociedad que no pueden solventar sus necesidades y uno de los medios para lograr dicho objetivo es el seguro de desempleo.

La conveniencia de que el Estado participe en una sola parte para financiar el seguro contra la desocupación es que no adquiera un carácter de beneficencia pública. Sólo protegería a los cuentahabientes que estuvieran en la indigencia, lo que exigiría gastos cuantiosos de la administración en la investigación de los casos.

Por lo consiguiente, es recomendable la implantación de un seguro contra el desempleo, en el que estén obligados los diversos sectores del trabajo en su financiación. Es decir, que provenga de los trabajadores, patrones y gobierno, esto es, un sistema tripartita.

Las contribuciones aportadas por los diferentes grupos de trabajo pueden expresarse en distintas formas.

Una de ellas, son las contribuciones uniformes; este ti-

po de aportación, fija una contribución uniforme para trabajadores y patrones, esto es se cotizará una suma igual con respecto a todos los empleados de la misma categoría y pagada por unidad de tiempo convenida, ya sea por día, semana o mes. Existe una modalidad basada en las características propias de la persona desempleada, por ejemplo; edad, sexo, estado civil y otros análogos.

El sistema de cotización uniforme simplifica la administración del régimen del seguro, ya que se puede utilizar un método de recaudación por medio de cuotas a través de una Institución social, que salvaguardará las aportaciones de todas las partes involucradas.

Otra clase de contribución es la proporcional, en este caso, la cotización es un porcentaje del sueldo del trabajador y para el empleador es otro porcentaje sobre la nómina de sus trabajadores. Este sistema concede prestaciones graduales según las cotizaciones abonadas al fondo del seguro, de esta manera la prestación variará en razón de los cambios de sueldos de los empleados.

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

Existe otra forma de cotizar y es por categoría; se fija la cuantía de las cotizaciones de patrones y empleados en base a los grados de salarios. Para tal efecto se deben establecer cierto número de clasificaciones, éstas agruparan a todos los salarios abonados en un país determinado. Los trabajadores y empleadores que según la remuneración de los primeros queden dentro de cierta clase, aportaran la cotización que se haya fijado para la misma.

Este último método es el que se recomienda para ponerse en práctica en México, al conjuntar aspectos de los otros sistemas mencionados, además de que se puede aprovechar las categorías de salarios ya establecidos para la cotización al Instituto Mexicano del Seguro Social, añadiéndose un nuevo renglón en la cuota para asegurar la aportación al seguro de desempleo. Para su mejor aplicación, la cotización aumentaría en función del salario y se establecería una graduación, aumentando el porcentaje en las categorías mas altas y disminuyendo a las inferiores, con tal que sean justas y equilibradas.

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

Además esta contribución de los poderes públicos, pueden

allegarse de recursos provenientes del gobierno federal, local o de participación mixta.

Cuando el seguro de desempleo es financiado mediante el pago de cotizaciones de trabajadores y patronos debe crearse un fondo especial que solvente los gastos de esa prestación. Si el fondo dispone de cierto excedente después de cubrir las prestaciones, se reinvertirían en otras actividades y así recibir ingresos adicionales, que permitan en un momento dado reducir el monto de las contribuciones.

3.3 El beneficiario

"La desocupación en cualquier sociedad produce una serie de efectos indeseables. Desde el punto de vista del trabajador en lo individual, significa la pérdida de ingresos y una seria amenaza para el nivel de vida de su familia. Bajo estas circunstancias, la penuria financiera puede orillar a un trabajador desocupado a aceptar cualquier clase de empleo inmediato, el cual generalmente requiere menos habilidad y destreza que la que posee el trabajador. Esto significa una gran pérdida de fuerza de trabajo capacitada."(39)

La razón de ser de establecer el seguro de desempleo, es beneficiar a los trabajadores que por diversas causas no imputables a ellos se quedaron sin empleo.

"El titular del beneficio subjetivo que confiere la nor-

(39) CAVAZOS FLORES, Baltasar. Síntesis de Derecho Laboral - Comparado. "Amecdotizado", Trillas, México, 1991. p. 338

ma objetiva de la seguridad social es el trabajador ligado mediante un contrato de trabajo o relación de trabajo de plazo indefinido o por cualesquiera de las modalidades contempladas en el ordenamiento jurídico laboral."(40)

Así lo disponen los artículos 20 y 21 de nuestra Ley Federal del Trabajo respecto a la relación laboral que puede originarse por cualquier acto.

"La inactividad prolongada puede hacer que el obrero pierda capacidad para el trabajo, circunstancia que puede llegar a desmoralizar al trabajador. Los fines de la indemnización por desempleo tiene dos funciones: proveer de ingresos a los obreros desocupados y prevenir parcialmente la desocupación."(41)

Con la implantación del seguro contra la desocupación en México, se estará buscando obtener un beneficio para los prestatarios de servicios desempleados; proporcionándoles un ingreso estable para sostenerse en unión de su familia, mientras buscan un nuevo trabajo y se les promociona para emplearlos.

Se espera además, una mejor y justa distribución de los empleos existentes en nuestro país, con mayores probabilidades de que los ocupen personas aptas y capaces, es decir, ideales.

"El derecho a la seguridad social prevé que para hacer-

(40) RODRIGUEZ MANCINI, Jorge. Curso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Astrea, Argentina, 1993. p. 797

(41) CAVAZOS FLORES, Baltasar. ob.cit. p. 338

se acreedor al beneficio es necesario que se configure la situación legal de desempleo."(42)

Por lo tanto, el derecho al beneficio del subsidio del seguro de desempleo está sujeto a las causas por las cuales se disolvió la relación de trabajo si son o no justificables.

En primer término, cuando se trata de aquéllas que se disuuelven sin que exista conflicto; como son las de terminación ordinaria unilateral, por ejemplo: la renuncia; en la que el trabajador decide separarse en forma definitiva de su empleo, en tal caso no tiene derecho al seguro de desocupación. Lo mismo sucede con la jubilación o cesantía en edad avanzada; que consisten en el retiro remunerado que tienen los trabajadores, cuando han cumplido cierto periodo de servicios y llegan a una determinada edad; la primera contemplada en el contrato colectivo de trabajo y la segunda otorgada por el seguro social. El elemento esencial para el goce del seguro es que el paro de labores sea involuntario.

Tratándose de la terminación individual ordinaria por voluntad de ambas partes del contrato de trabajo, tampoco tiene derecho el prestador de servicios a la indemnización del seguro. El artículo 53 de la ley de trabajo nos dice:

"Artículo 53. Son causas de terminación individual de las relaciones de trabajo:

I. El mutuo consentimiento de las partes;

II. La muerte del trabajador;

III. La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 38;

IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo; y

V. Los casos a que se refiere el artículo 434."

"Artículo 36. El señalamiento de una obra determinada puede únicamente estipularse cuando lo exija su naturaleza."

"Artículo 37. El señalamiento de un tiempo determinado puede únicamente estipularse en los casos siguientes:

I. Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar;

II. Cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador; y

III. En los demás casos previstos por esta Ley."

"Artículo 38. Las relaciones de trabajo para la explotación de minas que carezcan de minerales costeables

o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas, pueden ser por tiempo u obra determinado o para la inversión de capital determinado."

No hay acceso al seguro de desempleo cuando existe el mutuo consentimiento, partiendo del principio de que el contrato nace de un acuerdo de voluntades coincidiendo éstas en su disolución. Igualmente si el contrato se hizo por obra o plazo fijo e inversión de capital determinada. Cuando es por muerte del trabajador lógicamente no es aplicable la prestación del seguro. Lo mismo sucede si el trabajador se vuelve incapaz física o mentalmente o presenta inhabilidad manifiesta.

La terminación colectiva ordinaria de la relación laboral por causas ajenas a la voluntad de las partes dan derecho a los beneficios del seguro contra la desocupación. El artículo 434 nos dice en la ley de trabajo lo siguiente:

"Artículo 434. Son causas de terminación de las relaciones de trabajo:

I. La fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos;

II. La incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación;

III. El agotamiento de la materia objeto de una in-

IV. Los casos del artículo. 38; y

V. El cencurse o la quiebra legalmente declarado, si la autoridad competente o los acreedores resuelvan el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos."

Respecto a la fracción IV del anterior artículo ya quedó establecido que no da acceso al subsidio de desempleo.

La terminación extraordinaria de la relación de trabajo, en la cual existe conflicto, se origina por la voluntad de una de las partes, ya sea por el retiro o rescisión del trabajador dando lugar a la indemnización del seguro. Aun cuando haya un paro voluntario del prestador de servicios, impera una causa grave por parte del patrón en su contra que imposibilita la continuación del trabajo. El artículo 51 de la ley la boral contempla éstas y se deriva que: se retira el trabajador del vínculo contractual cuando el patrón o grupo patronal lo engañan respecto al puesto y condiciones de trabajo; si el patrón o sus familiares como el personal que dirige y administra la empresa o establecimiento dentro o fuera del trabajo realicen actos deshonestos, violentos, amagos, malos tratos u otros similares en perjuicio del trabajador y su familia; cuando el patrón disminuya el salario del trabajador; por dolo del patrón en los instrumentos de labores del prestador de servicios; por incumplimiento del patrón en las medidas preventivas del lugar de trabajo poniendo en peligro la seguridad

dad de los trabajadores y de su familia; por imprudencia o descuido sin justificar del patrón de la seguridad de la empresa o establecimiento y aquellas otras causas parecidas a las establecidas y de la misma magnitud.

Quando la terminación extraordinaria de la relación de trabajo se da por despido o rescisión del patrón, consistente en el acto unilateral por virtud del cual el dueño concluye lá relación laboral por una causa grave en su contra imputable al trabajador. En tal caso, no es otorgable el beneficio del seguro contra el desempleo. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje determinan que causales son o no legales, hallándose establecidas en el artículo 47 de la ley de trabajo. Pueden ser por engaño del trabajador o del sindicato respecto a sus aptitudes para el trabajo con referencias o documentos; si durante sus servicios o fuera de ellos realice el prestador actos de deshonor, violencia, amenazas, injurias, malos tratos y otros parecidos en contra del patrón y su familia, como también en contra de los sujetos que ocupan un cargo directivo o administrativo, o ataque de la misma manera a sus compañeros de trabajo; por dolo o negligencia dañe el trabajador su instrumental de trabajo, maquinaria, obra o edificio durante el desempeño de sus servicios o por motivo de ellos; por imprudencia o descuido inexcusable en el que exponga la seguridad de la empresa o establecimiento y de las personas que se llegaran a encontrar en el mismo; realizar actos inmorales en el lugar de trabajo; revelar los secretos de producción o fabricación; faltar mas de tres días en un plazo de treinta días a la empresa sin autorización del patrón y sin justificarse; cuando no acate las órdenes del patrón o sus re

presentantes sobre el trabajo estipulado; por no seguir las medidas para prevenir accidentes o enfermedades; embriagarse o drogarse en el centro de trabajo; por ejecución de sentencia impuesta al trabajador con pena de prisión y por motivos análogos de igual gravedad.

Quando el despido es originado por la aplicación de la cláusula de exclusión al trabajador, tiene derecho al seguro de desempleo. Es considerada dicha estipulación como injusta y anticonstitucional, porque es el elitismo del sindicato de escoger a su parecer a los prestadores de servicios para que laboren en la empresa donde están y de exigirle al patrón que despidiera a aquéllos que se separan del sindicato o hayan sido expulsados.

Existen otros motivos por los cuales es inaplicable el seguro contra la desocupación como es la huelga; porque si se pagaran prestaciones de desempleo a los trabajadores huelguistas, se fortalecería la posición de éstos frente al empleador y no sería justo.

Se puede privar al trabajador del derecho al subsidio de desempleo, cuando ha rechazado una oferta de trabajo conveniente, porque se configura la característica de paro voluntario. Hay veces que la negativa es justificada, dependiendo el empleo ofrecido y la situación personal del desocupado. (v. supra. p. 25)

Aunque si se tuviera que ajustar un empleo a las cualida

des propias del trabajador, difícilmente se colocaría a todas las personas desocupadas y el costo del seguro aumentaría.

La Organización Internacional del Trabajo ha establecido normas con el afán de no perjudicar el porvenir profesional de un prestatador de servicios, respetando esto sin lesionar el proceso económico general, respecto a los empleos no convenientes. El Convenio 44 señala en el artículo 10 lo siguiente:

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

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

i) que las que el solicitante hubiera podido esperar, dada su profesión habitual, en la región en que estaba generalmente empleado o las que hubiera obtenido si hubiese continuado empleado en la misma forma (cuando se trate de un empleo en la profesión y en la región en donde habitualmente estaba empleado el solicitante);

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

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

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

3.4 Requisitos para que se otorgue el Seguro de Desempleo

Los sistemas de prestaciones de desempleo para observar su integridad incluso su existencia imponen, una serie de requisitos bien definidos, en los cuales una mayoría goce de los beneficios del seguro contra la desocupación de manera justa y equilibrada.

En primer lugar, el trabajador debe acreditar que se ha quedado sin empleo.

En segundo término, que el desempleo, el cual origina la petición de la prestación, sea involuntario; esta condición esencial no es exigida rigurosamente, ya que casi todos los sistemas admiten también el cese voluntario del trabajo por causa justificada.

Cabe aclarar que el objetivo del seguro de desempleo es resarcir al desempleado involuntario, si se admitiera el abandono por voluntad del trabajador, sería antieconómico y antisocial, porque se premiaría a los que no desean trabajar.

"Los actuales sistemas de desempleo, sin embargo aceptan ciertas excepciones, tomando como base a la persona, la moral

(43) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenios y Recomendaciones. "Adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo 1919-1966", OIT, Suiza, 1966. p. 284

e fines específicos del régimen, pero en general el abandono voluntario del trabajo es causa de inaplicabilidad y pérdida de derechos para el supuesto desempleo."(44)

En México, se contemplan las situaciones de falta de asistencia y del abandono de empleo. "El abandono al trabajo no debe confundirse con las faltas al mismo, ya que para que haya abandono, se requiere que haya una suspensión súbita de las labores, en horas de trabajo. Por ejemplo, un trabajador checa su tarjeta de entrada y empieza a laborar y repetidamente se ausenta de sus labores. Hay abandono de empleo, que se puede acreditar precisamente con la tarjeta checadera."(45)

Es decir, que el empleado no está al pendiente de su trabajo en las horas encomendadas para tal fin, ausentándose incluso de manera momentánea, aun cuando asista al centro de trabajo.

El tercer requisito, para que se le otorgue el seguro de desempleo al trabajador es que debe demostrar que no cuenta con ningún tipo de incapacidad física o mental, ni impedimento alguno para trabajar.

En los países que contemplan la institución del seguro contra la desocupación, exigen como característica primordial la aptitud del empleado para desempeñar una determinada actividad. Que tiene la capacidad y fuerza para realizar su trabajo

(44) SELLS, L. David. ob.cit. p. 627

(45) CAVAZOS FLORES, Baltasar. Causales de Despeda. segunda reimpresión, Trillas, México, 1987. p. 49

jo en relación a su formación y ocupación anterior.

En caso de tener alguna incapacidad física o intelectual entonces no sería sujeto del seguro de desempleo, sino de otros seguros como los de vejez, enfermedad, cesantía por edad avanzada y otros similares. Además, se evitaría que el individuo goce de varios seguros a la vez sin darle oportunidad a quienes realmente lo necesitan.

El cuarto requisito que se debe cumplir para tener derecho a la prestación contra el desempleo es la disposición o disponibilidad para trabajar; esto significa que el trabajador desempleado está dispuesto a laborar y sólo es impedido de ese propósito por falta de una vacante de acuerdo a sus capacidades y profesión en el mercado de trabajo. Ahora bien, si el trabajador rechazara alguna oferta de empleo de acuerdo a sus aptitudes, en ese preciso momento deja de pertenecer a la población activa para trabajar y perdería de inmediato el acceso a las prestaciones del seguro contra la desocupación.

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

La oferta de trabajo debe ser razonable, en el sentido de que se consideren varios aspectos tales como: calificaciones, conocimientos, experiencia, formación profesional y ocupación normal de las personas desempleadas. El organismo encargado de la prestación, no debe negarse a otorgar la in-

demnización del seguro en el caso que el trabajador no acepte un puesto de trabajo que quedó vacante por un conflicto la boral.

La disponibilidad queda confirmada sólo después de que un desempleado acepte una oferta de trabajo, entonces se comprobará que la persona si está dispuesta a trabajar.

El quinto requisito del régimen de seguro de desempleo, es el periodo de calificación en el cual el trabajador deberá probar un historial de los empleos anteriores, demostrando que ha vivido normalmente de un trabajo remunerado y que también ha contribuido al seguro contra la desocupación. Tales pruebas consisten, por lo general, en un periodo de calificación razonable en su duración inmediatamente anterior a la pe tición, enseñando el registro de las cotizaciones pagadas, donde constan tanto el tiempo como el dinero aportado al subsidio.

Aun cuando esta restricción tiene por objeto reservar la prestación a los auténticos desempleados que hayan abonado las cotizaciones requeridas y la aceptación es universal en todos aquéllos países que contemplan los sistemas de prestaciones de desempleo, varía de manera considerable en cada nación de acuerdo a sus condiciones económicas y sociales.

Las pruebas de calificación por lo común exigen que el trabajador haya prestado sus servicios en los últimos doce me ses. Existen modificaciones que con la edad del empleado y trabajos que ha tenido aumentan los requisitos para tener de-

recho al seguro. Hay otros sistemas que hacen flexible la prueba de calificación para ayudar a personas que se dedican a trabajos de temporada, especialmente de los que dependen del clima o de los individuos que tienen poco tiempo laborando, como los jóvenes, las viudas y los inmigrantes.

La Organización Internacional del Trabajo estipula las condiciones para causar derecho a las prestaciones del seguro de desempleo, a través del periodo de prueba de calificación en el Convenio 44 en su artículo sexto y nos dice:

"El derecho a recibir una indemnización o un subsidio podrá estar sujeto a un periodo de prueba, que podrá cumplirse mediante:

- a) el pago de cierto número de cotizaciones dentro de un periodo determinado que preceda a la solicitud de indemnización o al comienzo del desempleo;
- b) un empleo comprendido en el presente Convenio durante un periodo determinado que preceda a la solicitud de indemnización o al comienzo del desempleo;
- c) una combinación de ambos métodos."(46)

Lo importante es que el solicitante pruebe que es una persona que trabaja y mantiene una regularidad satisfactoria en el pago de sus cuotas para el seguro.

El periodo de calificación conveniente para aplicar en el sistema de prestación de desempleo en México, sería de do-

ce meses que el trabajador ha laborado últimamente, tomando en cuenta los resultados prácticos obtenidos por los países que han adoptado este lapso de tiempo, por lo que haya cotizado en un mismo empleo o como resultado de la suma obtenida en varios empleos.

Una vez reunido los requisitos para tener derecho al subsidio de desempleo, se señalará un organismo administrativo para el mismo, llámese el Instituto Mexicano del Seguro Social en el que se conjuntan elementos de los diversos sectores de trabajo, que cuenta con una oficina central y sus regionales, encargada la primera de vigilar que se dé el debido cumplimiento a la prestación a través de las locales.

Las principales funciones del organismo administrador serían en principio recibir las solicitudes del seguro del desempleo, por lo cual el trabajador que haya perdido su empleo tendrá que hacer la solicitud en la que consten todos sus datos personales y el número exacto de las cotizaciones hechas para el seguro de desocupación, la cual se acompañará de un certificado que indique las causas que dieron lugar a la disolución de la relación laboral.

La entrega de la solicitud deberá ser personal, a través de las oficinas locales establecidas para tal efecto y no se autorizará la entrega por correo porque la prestación exige la presencia del trabajador en la sección para determinar que hacer en su caso concreto.

Tampoco podrá permitirse la entrega de la solicitud por

La Organización Internacional del Trabajo "señala que una vez comprobada la autenticidad de los datos establecidos en la petición del trabajador, la oficina de recepción le dará un número clave de inscripción para continuar con los demás trámites y que exista control."(47)

El segundo paso, es que el desempleado se ponga en contacto con la oficina o agencia de colocación de empleo, que tiene el cargo de llevar una lista de los trabajos vacantes y empleadores. Si en ese momento existiera un empleo conveniente para el desocupado y éste acepta, se suspende la solicitud para el pago de prestaciones por concepto de seguro de desempleo.

El tercer paso, es que la sección de pago sólo tramitará las solicitudes de desempleo de los trabajadores que no hayan podido colocarse de inmediato. En la oficina respectiva se pedirán los siguientes documentos: en principio la tarjeta del asegurado con el número de inscripción, segundo la tarjeta de cotizaciones al seguro, tercero el certificado, cuarto la copia de los documentos que acrediten dicha disolución de la relación laboral y quinto la constancia de la oficina de colocación que debe mencionar que no hay vacante que se puede ajustar a la calificación del desocupado.

El cuarto paso, es que después de recibida la solicitud de prestaciones de desempleo, el organismo determinará si el

(47) Ibidem. p. 283

102
trabajador tiene derecho a éstas, que tasa debe aplicarse y la duración máxima, para tal efecto se deberán elaborar métodos idóneos que aseguren la plena aplicación de las disposiciones legislativas y a su vez sean expeditas, con el objeto de que la administración no retarde la prestación mas allá del periodo de espera.

Si la solicitud es aceptada se le informará por escrito al asegurado de tal acto. Anotando en su registro de control los datos relativos al pago de prestaciones, fecha del primer pago, importe de la prestación y cuanto va a durar. Si la decisión es en contra, se le notificará al solicitante también por escrito, mencionando los motivos por los cuales no procedió, dicha notificación deberá contener las instrucciones relativas a la apelación. En esta situación se le recomienda al desempleado que siga asistiendo a la oficina de colocación - con el propósito de encontrar un empleo vacante.

Sería conveniente que el solicitante agote un recurso administrativo ante un superior jerárquico que es la revisión, el tribunal encargado de la revisión deberá ser tripartita compuesto por personas que versan sobre la materia de seguro de desempleo y ajenas a la administración de éste. Por ejemplo las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Hay dos situaciones que se le presentan al trabajador cuando encuentra un nuevo empleo o ha agotado el derecho al subsidio de desempleo. En el primer caso el beneficiario deberá avisar y presentarse en la oficina local para firmar la tarjeta de control y percibir su última prestación. De esa ma

nera se terminan las formalidades administrativas referentes al individuo. Hecho estos trámites la administración deberá inscribir en el expediente del interesado los datos relativos a las prestaciones, lo cual será necesario para determinar de nuevo la duración máxima de las mismas en caso de un desempleo posterior.

En el segundo supuesto, cuando el trabajador ya no tiene derecho al seguro por habérsele agotado el periodo de prestación, tendrá que acudir al día siguiente del término a la oficina local para firmar por última vez su tarjeta de inscripción y recibir el saldo que se le adeude de contribuciones, cerrando el expediente. Sólo podrá abrirse si de nuevo registra cotizaciones para el seguro. Mientras tanto, el servicio de colocación de empleo sigue auxiliando a los desocupados.

3.5 Prestaciones del Seguro de Desempleo

"El seguro de desempleo es un programa de seguridad social destinado a compensar a los trabajadores calificados parte de la pérdida salarial debida al paro involuntario. Aparte de este fin primario de proporcionar a los trabajadores cierta seguridad económica mediante compensación de la pérdida salarial, el seguro de desempleo ayuda a amortiguar las depresiones económicas facilitando a los consumidores poder adquisitivo. Por ello, puede servir de importante estabilizador económico automático. El seguro de desempleo puede, además preservar la destreza y preparación laboral al reducir las presiones sobre los desempleados para que acepten tareas inferior

res y proporcionar un incentivo adicional, estableciendo diferencias entre las cotizaciones de los empleadores, para que los empresarios regularicen su empleo."(48)

Se desprende de este concepto que la prestación del seguro de desempleo sustituye, en cierta forma, el ingreso laboral que el trabajador desocupado dejó de percibir en un período inmediato anterior.

La ayuda financiera que proporcione el seguro, puede ser de dos maneras; ya sea en dinero o en especie.

Es decir, que el seguro de desempleo otorgue los recursos económicos para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, habitación, transporte y educación de los asegurados y en su caso, de las personas que dependan de éstos.

También se le debe proporcionar al asegurado promoción para que se quede en un trabajo donde exista vacante e informarle acerca de los puestos disponibles en las distintas instituciones públicas o privadas, ubicadas en las diferentes regiones y ciudades del país, así como realizar convenios con éstas, con el objeto de colocar a los individuos desempleados.

Asimismo se puede capacitar y adiestrar a los trabajadores desocupados cuya preparación sea deficiente. La capacitación que puede darse a los trabajadores es de acuerdo a las actividades que originalmente desempeñaban. Además mejorarían

(48) SILLS, L. David. ob.cit. p. 625

su nivel profesional o técnico, al facilitarles toda aquella información para ocupar puestos con mayor remuneración.

Por lo que toca a la cuantía de las prestaciones que o---torgue el seguro de desempleo se deben tomar en cuenta los objetivos de dicho sistema y las características o condiciones de la nación.

Unas se hacen de manera gradual, este método trae como consecuencia que para alcanzar el objetivo del seguro, se deben graduar las prestaciones en relación a los ingresos de cada agremiado para así mantener en la medida de lo posible el antiguo nivel de vida de sus trabajadores. Es decir, que las prestaciones varían en relación a los diferentes niveles de existencia de los trabajadores.

También existen las prestaciones uniformes, éstas preten den garantizar en un mismo plano de vida a todos los desem---pleados; para fijar las prestaciones uniformemente, se realizan en base a un salario teórico representativo de todas las categorías, por medio del cual se determina la cuantía en razón a un porcentaje mas elevado del salario teórico en las categorías inferiores y menor para las categorías superiores.

Las tasas de las prestaciones uniformes pueden variar de bido a diferentes factores, como son la importancia de la región en donde por lo común labora el trabajador, el precio de los artículos de primera necesidad y otros elementos similares. Son modificables en relación a la oscilación económica para cubrir los gastos del cuentahabiente.

Lo importante es que mantengan los ingresos de los desempleados en un nivel intermedio entre el mínimo necesario de subsistencia y el máximo para encuadrar dentro de los límites razonables, la forma habitual de vida del beneficiario.

La cuantía de la prestación, aunque deba garantizar de manera razonada cierta estabilidad de los medios o modos de vivir, tampoco debe acercarse demasiado a la capacidad normal de ganancia del beneficiario. Esto de por sí, presenta problemas, ya que el trabajador no gasta por ejemplo en ir al centro de trabajo, ni pagar cotizaciones de otra índole social y otras necesidades; además puede disminuirle el interés para conseguir otro trabajo y aprovechar nadamás las ventajas sociales. Por lo tanto, la prestación sufragará una cantidad suficiente para los menesteres básicos, pero sin aproximarse tanto a la cuantía del salario que el trabajador devengaba.

La experiencia de los países que gozan de seguro de desempleo dicta que el porcentaje de las prestaciones es conveniente fijarlo arriba de un cuarenta por ciento del salario ganado anteriormente y menor de un sesenta por ciento. Al mismo tiempo recomiendan que el porcentaje sea de un cincuenta por ciento para los regímenes que empiezan a operar.

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

107.

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

La Organización Internacional de Trabajo a establecido en el convenio 102 sobre esta prestación de la seguridad social, "que la cuantía debe ser como mínima la de un cuarenta y cinco por ciento del salario, en el caso que el desempleado sea casado y tenga hijos."(49)

En realidad, la cuantía varía de un país a otro, pero siempre oscila en una tasa media aproximada entre el mínimo necesario para subsistir y el salario anterior devengado.

El periodo de duración de las prestaciones es difícil de determinar por las circunstancias económicas particulares de la nación. Sobre todo en los casos de recesión, en que origina un desempleo de larga duración e implica que se agoten de manera rápida las prestaciones y tener que recurrir a otros medios transitorios consistentes en medidas de emergencia o retroceder a la asistencia social.

Lo idóneo es que la prestación se conceda durante todo el tiempo que dura desempleado el trabajador, pero debe exis-

tir un límite para no causar una merma económica a la nación. Se considera que la duración de la prestación debe hacerse en razón de la edad, categoría y cotizaciones que haya aportado el trabajador.

El plazo a cubrir podría ser de seis meses o hasta de un año, siempre y cuando no se le quite las ganas de trabajar al desempleado. La prestación puede otorgarse a partir de que, ya una vez hecho todos los trámites respectivos para su aplicación, entre en vigor en una semana.

A nivel económico del país, al establecerse el seguro de desempleo, aumentará la calidad de los productos y servicios por la capacitación de los trabajadores en sus propios oficios y los patrones reducirían menos el ajuste de personal.

CAPITULO IV
NECESIDAD DE CREAR UN SEGURO DE DESEMPEÑO

Para gozar de los beneficios del seguro de desocupación, es necesario que sea previsto desde el punto de vista jurídico. Comenzando por la Constitución y después en una rama específica del derecho social que es la Ley del Seguro Social.

Entre las prestaciones que derivan del subsidio de desempleo es la colocación de los prestadores de servicios que no han podido encontrar un nuevo trabajo, a través de un eficaz funcionamiento del Servicio Nacional del Empleo en coordinación con la institución social que comprenda el régimen de desempleo.

Además de que los trabajadores deben ser capacitados y a diestrados; concientizando a los empleados y patrones de la u tilidad que les va a representar. De los primeros adquirirán mayores aptitudes para desempeñar su actividad laboral y una mejor retribución. De los segundos aumentará la calidad de - sus productos o servicios.

Por medio de las campañas de publicidad y propaganda de las empresas que soliciten mano de obra, facilitan la labor de acomodar a las personas que no cuentan con un empleo.

Y si existe una adecuada planeación industrial y educativa en toda la República Mexicana se logrará detener la aglomera ción poblacional en las capitales del país.

4.1 En la Constitución

El problema del paro de labores es sumamente difícil tanto en relación a las causas que lo originan y los medios que lo solucionan; esto es por la diversidad de materias que van involucradas.

"Su estudio requiere tomar en consideración una multiplicidad de factores que en él influyen favorable o desventajosamente. Tales factores pueden ser de carácter económico, técnico o social. Entre ellos se cuentan: el estado de producción, del consumo y de las inversiones; los trastornos producidos en la circulación, en la capitalización y en el crédito; la inflación y la deflación; el interés del dinero; el mercado de la mano de obra, de mercancías y de los cambios; legislación financiera y fiscal; poderes del Estado en materia económica y social; planificación económica; programas de obras públicas en conexión con el paro; fomento de ocupaciones agrícolas para los desocupados; orientación, formación y reeducación profesional; estabilización del empleo en ciertas industrias; progreso industrial; racionalización del trabajo; duración de la jornada de trabajo; organización del empleo; trabajo de menores, mujeres e inhábiles; movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, simplificación de trabajos de obreros capacitados; medidas contra la vagancia; coordinación de la ocupación con el servicio militar; cooperación de los sindicatos; seguro y subsidios de paro; etc."(50)

Lo ideal para disminuir el impacto del desempleo es que

(50) BONILLA MARIN, Gabriel. ob.cit. p.p. 195-196

111

se generen fuentes de trabajo o que se asista a aquellas em--
presas que por falta de financiamiento e subsidio precoridan
de manera forzosa de los servicios de sus empleados y ne exis--
te la posibilidad de reintegración.

En el último de los casos, al no poderse realizar lo an--
terior, es menester apoyar a los desempleados a través de una
indemnización por concepto de desocupación. Beneficio que pua
de preverse antes de que ocurra cualquier acontecimiento fisi--
ca e social del cual resulte el paro involuntario del trabaja--
dor.

Tal concepto, debe contemplarse desde el punto de vista
jurídico que es lo mas importante, comenzando en primer lugar
por la Constitución.

En nuestra Carta Magna se han consagrado beneficios so--
ciales a favor de los trabajadoras. Los legisladores han tom--
do en cuenta la mayor parte de los problemas actuales que a--
quejan al país; incorporando las aspiraciones y necesidades
de los grandes núcleos populares. "Por este hecho, nuestra
Constitución, además de proclamar principios generales aplica--
bles a todos, incluye también principios defensivos y protec--
tores de los sectores económicamente más débiles." (51)

Uno de los artículos que ha trascendido por su contenido
reivindicatorio en defensa y protección del trabajador, es el
artículo 123 Constitucional estableciendo un mínimo de garan--

(51) MARTINEZ BAEZ, Antonio, et, al. La Constitución de 1917
y la Economía Mexicana. UNAM, México, 1957. p. 35

112

tías y libertades sociales, especialmente en beneficio de la clase asalariada. "Estableció garantías para que la fuerza de trabajo, como mercancía, no quedara sujeta al libre regateo entre el patrón adinerado y el trabajador miserable."(52)

"Tanto la sociedad como su gobierno no pueden desentenderse de la suerte de los hombres, existiendo el deber social de asegurar a cada quien un nivel decoroso y humano de vida." (53)

Por lo anterior, una de las formas para atender las necesidades primordiales de la persona que ha quedado sin trabajo por diversas causas ajenas a su voluntad; es creando un seguro de desempleo, configurando este derecho social en el artículo 123 constitucional.

En la actualidad el artículo 123 inciso A fracción XXIX señala de manera textual lo siguiente:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(52) Ibidem. p. 36

(53) MARQUET GUERRERO, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. UNAM, México, 1975. p. 133

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

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

Respecto al primer párrafo del artículo en cuestión, se sabe que en la actualidad no han podido cumplirse con eficiencia los programas cuyo objetivo sea la creación de empleos; siendo el principal problema que requiere atención nacional.

Originando también sentimientos de frustración y angustia para aquel que carece de empleo, por no llevarse a cabo esta garantía social de proporcionar una vida digna o decorosa. "Una existencia decorosa sólo puede darse si el hombre está en condiciones de satisfacer todas las necesidades materiales de él y de su familia, de proveer a la educación, a la enseñanza general y a la preparación técnica y universitaria de sus hijos y de asomarse a los planos de la cultura, en forma que tanto él como su familia puedan desarrollar sus facultades físicas y espirituales."(54)

(54) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I, primera reimpresión, Porrúa, México, 1991. p. 113

En relación al segundo párrafe dispone, que el gobierno legislativo tiene amplias facultades para intervenir en todo lo referente al bienestar social de la clase trabajadora a través de ordenamientos jurídicos. "Este se hubiera consignado también: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos deberá expedir leyes que reivindiquen a los económicamente débiles protegiendo y tutelando sus derechos e intereses."(55)

Uno de estos ordenamientos es la Ley del Seguro Social y es aquí donde el Congreso de la Unión deberá expresar la adecuación del seguro de desempleo en la fracción XXIX del inciso A del artículo 123 de la Constitución, que a la vez se hará en los artículos correspondientes de la misma ley.

Se pueda entender como implícita la posibilidad de que se origine el subsidio de desempleo en la fracción de referencia cuando dice "...y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores..."

No basta con la intención, sino que debe señalarse la ampliación de este beneficio por escrito.

Luego entonces, el texto quedaría así:

"...XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de

(55) DELGADO MOVA, Rubén. El Derecho Social del Presente. "De reche al Trabajo, al Capital y a los Instrumentos de Producción, Distribución y Consumo", Ferrúa, México, 1977. p. 195

de desempleo, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;"

En consecuencia, su estipulación quedaría como uno de los medios de solución a favor del trabajador para hacerle frente a los embates del desempleo.

4.2 En la Ley Federal del Trabajo

Como los beneficios de los seguros sociales de los individuos se encuentran señalados en una rama específica del Derecho Social, en este caso la Ley del Seguro Social; no requiere la Ley del Trabajo de ninguna clase de modificación o agregado para la creación del subsidio de desocupación, en base a lo dispuesto por el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Política.

Por lo cual, el seguro de desempleo quedará su observación dentro del marco legal de la seguridad social.

4.3 En la Ley del Seguro Social

"La previsión social del Artículo 123 se integra con un conjunto de principios, normas e instituciones, que buscan arduamente la satisfacción de la necesidad presente y futura, no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, más aún, de las pobla-

ciones, pueblos, haciendas y centros de trabajo en los que viven los trabajadores."(56)

Este derecho no sólo se extiende de manera personal a los trabajadores, sino se busca también el bienestar social en grupo de los demás sectores productivos y de sus familias--res.

"En síntesis de los elementos del seguro social, sugerimos la siguiente fórmula: El seguro social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos."(57)

Por lo tanto, el desempleo es un problema social que afecta a los trabajadores, que bien pueden ser compensados por la previsión social en el momento en el que el desocupado ha perdido su capacidad de ganancia.

Que mejor manera de preveer esta contingencia en la Ley del Seguro Social cuya aplicación es de carácter federal en base al derecho constitucional ya que el desempleo es problemático a nivel nacional que requiere la atención debida; como lo son otras contingencias ya previstas por la ley. "Se reitera el objeto de proteger al trabajador mediante la expedición

(56) DE LA CUEVA, Mario. ob.cit. p.p. 32-33

(57) Ibidem. p. 193

de una ley de carácter federal que atendiera seguros de invalidez, vejez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, y otros con fines análogos."(58)

La prevención de este seguro quedaría dentro del régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social. Al establecerse el seguro de desempleo como obligatorio tendrá como principal característica lo concerniente a que nace gracias a la ley, exigiendo ésta que se asegure una cotización en forma regular a parte la que tengan que hacer los demás sectores como el gubernamental y patronal.

De lo cual deriva, que tendrán derecho los trabajadores desocupados a las prestaciones del subsidio por concepto de desempleo, en razón de su obligatoriedad.

En el artículo 11 de la Ley del Seguro Social están comprendidos los seguros sociales que quedan dentro del régimen obligatorio.

"Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada

(58) BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla, México, 1987. p. 37

da y muerte;

IV. Guarderías para hijos de asegurados, y

V. Retiro."

El agregado del seguro de desempleo quedaría en una nueva fracción del artículo 11 de la ley social, es decir sería la fracción VI.

Para el desarrollo del tema referente al desempleo se deberá crear un nuevo capítulo. Por ejemplo, después del capítulo sexto se abriría el capítulo sexto bis; es con la finalidad de llevar un orden numérico de los artículos.

Este capítulo deberá comprender respecto a los sujetos que están obligados a cotizar al subsidio de desocupación; los requisitos que deban cumplirse para tener acceso al seguro; los beneficios que se obtienen una vez adquirido este derecho; el período de duración y otros aspectos derivados de la prestación.

También se debe estipular la coordinación del organismo administrativo descentralizado como es el Instituto Mexicano del Seguro Social con otros organismos del gobierno como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social para la organización, supervisión y aplicación correcta de los lineamientos del seguro de desempleo.

4.4 Creación de una Bolsa Nacional de Trabajo

"El trascendental problema que entraña el paro forzoso y la desocupación en todos sus aspectos, es el que deriva hacia la investigación del problema y el estudio de las medidas eficaces para resolverlo, como son la promoción de agencias de la Bolsa Nacional del Trabajo a fin de concentrar los datos de las ofertas y demandas de trabajo."(59)

De hecho existe el Servicio Nacional del Empleo que depende de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y de esta sus principales funciones como autoridad del trabajo son: el de crear, vigilar y hacer cumplir el derecho del trabajo. Además que ha logrado grandes progresos al tener injerencia en todo lo referente a las relaciones laborales entre patrón y trabajador primordialmente en cuanto a la previsión social y su legislación.

Por ejemplo las "que constituyen aquéllos aspectos de singular proceso para el trabajador mexicano, colocándolo en una posición que le permite liberarse de la inseguridad en su trabajo, así como el lograr una mayor atención al mismo en beneficio de la función productiva que realiza lo siguiente: la condición de admisión de trabajadores, los trabajos y trabajadores permanentes, las condiciones de trabajo y los trabajadores eventuales, las horas y jornadas de trabajo, los descansos y vacaciones, los riesgos profesionales, el bienestar de la familia de trabajadores, la compensación por retiros volun

(59) MARTINEZ BAEZ, Antonio. ob.cit. p. 108

tarios, el mecanismo de ascensos y vacantes y puestos de nueva creación, las permutas, escalafones y reajustes, la educación primaria, técnica o superior de los trabajadores y de sus hijos, los aprendices, los trabajos a destajo, las medidas de seguridad e higiene industrial, las compensaciones por muerte, etc; etc."(60)

El Servicio Nacional del Empleo a cargo de autoridades administrativas, abarca de manera general el problema de la desocupación, ya que sus actividades se extienden por todo el territorio de la República. Tiene por objetivo hacer un acci--
 pio de informes y datos que permitan darle trabajo a los preg
adores de servicios. Además comprende dos acciones en conjun
to; como es la colocación y capacitación al mismo tiempo de los trabajadores. "Una acción conjunta de dos principios que persiguen el mismo fin, que es la realización integral del hombre, primero la capacitación del joven, e inmediatamente después, empleo o trabajo, adecuado a su prepa
ración, por lo tanto, una fusión en beneficio de los jóvenes y de los adultos, que repercutirá favorablemente en la economía nacional y que será también, un anticipo para la sociedad del mañana, ahí donde la economía esté al servicio de todos los hombres y en la que la energía de trabajo de las personas deje de ser una mercancía explotable por los capitalistas."
 (61)

El Servicio Nacional de Empleo vino a sustituir en cierta forma a las Bolsas de Trabajo privadas, además de que éstas cobran una comisión por lo general para colocar a una per

(60) Ibidem. p. 110

(61) DE LA CUSVA, Mario. ob.cit. p.93

121

sona desempleada, lo que no sucede con el Servicio Nacional de Empleo, abarcando innovadoras ideas. "Las nuevas funciones de investigación, estudio y formulación de propuestas para una política de pleno empleo, rompieron el cerco, de las agencias de colocación como un simple relacionar a los trabajadores con los patronos que pudieran utilizar sus servicios y entró de lleno al problema nacional de la economía y del empleo de la mano de obra."(62)

De hecho la Constitución Política, establece la gratuidad del servicio en el artículo 123 del inciso A en la fracción XXV diciendo lo siguiente:

"...El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;"

Cuando se estableció este Servicio de Empleo se quiso que desaparecieran las agencias de colocación privadas, porque se creía que el procedimiento que utilizaban era un fracaso. Sin embargo, las dejaron subsistir ya que algunas empresas alegaron su presencia para trabajos especiales; también el poder legislativo se negó a incluir reformas a la Carta

Magna.

Los artículos que comprenden las agencias de colocación privadas se encuentran en la Ley Federal del Trabajo con sus respectivas restricciones, bajo la vigilancia de la Secretaría del Trabajo y son los siguientes:

"Artículo 539-D. El servicio para la colocación de los trabajadores será invariablemente gratuito para ellos y será proporcionado, según el régimen de aplicación de esta Ley, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por los órganos competentes de las Entidades Federativas, de conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 539 en ambos casos.

Artículo 539-E. Podrán participar en la prestación del servicio a que se refiere el artículo anterior, otras dependencias oficiales, instituciones docentes, organizaciones sindicales o patronales, instituciones de beneficencia y demás asociaciones civiles que no persigan fines de lucro. En estos casos, lo harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para fines de registro y control y para que esté en posibilidad de coordinar las acciones en esta materia.

Artículo 539-F. Las autorizaciones para el funcionamiento de agencias de colocaciones, con fines lucrativos, sólo podrán otorgarse excepcionalmente, para la contratación de trabajadores que deban realizar

Las finalidades del Servicio Nacional del Empleo están estipuladas en el artículo 537 de la ley de trabajo que nos dicen:

"Artículo 537. El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendrá los siguientes objetivos:

I. Estudiar y promover la generación de empleos;

II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores;

III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; y,

IV. Registrar las constancias de habilidades laborales."

Como es sabido, el fin del servicio es de un carácter social, que no persigue un afán de lucro, sino busca solucionar el desempleo a nivel nacional.

El artículo 539 de la ley del trabajo señala las actividades que debe desempeñar la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Tales como la promoción de empleos, en esta materia tiene la obligación de estudiar las causas por las cuales se origina el desempleo y subempleo de los trabajadores rura-

les y urbanes; debe observar de manera constante la oferta y demanda de trabajo como el de su crecimiento; actualizar el Catálogo Nacional de Ocupaciones y su formulación, coadyuvando para su realización la Secretaría de Educación Pública; tiene a su cargo impulsar la ocupación en toda la República y su oportunidad a través de una correcta planeación al igual que su ejecución; orientar la formación profesional e técnica hacia aquellas actividades que requieran mayor gente.

Otras de sus funciones son: la colocación de los trabajadores, poniendo en contacto a los solicitantes de acuerdo con sus aptitudes con las empresas que necesitan sus servicios; dar autorización y registro de las agencias de colocación privadas, vigilando que éstas acaten la ley laboral, reglamento y disposiciones de las autoridades de trabajo; intervenir en los contratos de los trabajadores que deseen laborar fuera del país junto con otras Secretarías de Estado las cuales son: la de Gobernación, de Fomento Industrial y Comercio y de Relaciones Exteriores.

Además tiene la facultad de actuar en relación a la capacitación y adiestramiento de la mano de obra; vigilar el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento; puede convocar si considera necesario la formación de Comités Nacionales de Capacitación en las ramas industriales que necesiten de un criterio para señalar los requisitos que deban asignarse a los programas de capacitación; autorizar y registrar las escuelas que impartan cursos de capacitación a los empleados dentro e fuera de las empresas, las instituciones de enseñanza deben convenir con los patrones res--

pecto a lo anterior; junto con la Secretaría de Educación Pública deben planear programas de capacitación y adiestramiento para el trabajo, como también expedir certificados de estudio, conforme a la ley de trabajo y disposiciones legislativas.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social, establece también un registro de constancias de habilidades laborales de los trabajadores, de una determinada rama industrial e actividad.

Por último, debe prever la Secretaría de Trabajo la celebración de convenios en materia de trabajo y colocación entre la Federación y Entidades Federativas. Y en general realizar todas las diligencias encomendadas por las leyes y reglamentos.

Si bien la Secretaría de trabajo tiene una diversidad de atribuciones respaldada económica y jurídicamente para realizar su desempeño a través del Servicio Nacional del Empleo, una vez implantado el seguro de desempleo bajo la administración de un organismo descentralizado, se coordinarían para la solución del desempleo. Este es, que como ya se ha mencionado, la Institución social, por ejemplo el Instituto Mexicano del Seguro Social, estaría encargado del pago de indemnización por concepto de seguro de desocupación. Y el Servicio Nacional del Empleo no sólo va asistir al desocupado, sino que tendría la obligación de colocar al trabajador en un empleo vacante y conveniente por el derecho que deriva de haber contribuido a la indemnización contra el paro de labores.

El funcionamiento de colocación comienza naturalmente cuando queda sin empleo el trabajador y se pone en contacto con la agencia nacional, antes de solicitar que se le pague la prestación del seguro de desocupación.

"Es de desear que el desempleado se ponga en primer lugar en relación con el servicio del empleo, en lugar de hacerlo con la administración del seguro de desempleo. Si los dos servicios ocupan oficinas distintas en edificios diferentes, deberá invitarse al trabajador a que se presente primeramente en la oficina de colocación. Si existe una administración común instalada en el mismo edificio, el empleado de la recepción deberá dirigir al trabajador, en primer lugar, hacia la ventanilla de un funcionario encargado de la ocupación, ya que si existe un empleo vacante que el trabajador pueda ocupar inmediatamente, no hay necesidad alguna de que solicite prestaciones, aparte de que no deberá aceptar nunca una solicitud, ni darle curso, sin que el solicitante se haya inscrito previamente a fin de obtener un nuevo empleo."(63)

Por lo tanto, el trabajador deberá inscribirse en primer lugar en el servicio de colocación de manera personal, llenando una solicitud que contendrá la filiación de la persona, sus calificaciones y experiencia, proporcionando en detalle sus antecedentes profesionales.

"El funcionario encargado de la inscripción asesorará al trabajador en el acto de llenar el formulario, que este últi-

(63) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Los Sistemas de Seguro de Desempleo. "Estudios y Documentos Nueva Serie, Número 42", OIT, Suiza, 1955. p.p. 269-270

mo firmará de su puño y letra, en tanto que él primero le ing
cribirá para la ocupación u ocupaciones que parezcan adaptar-
se mejor a las calificaciones del desempleado."(64)

En segundo lugar, se le envía al trabajador con su núme-
ro de clave e inscripción al encargado de la colocación o se-
lección quien tiene la función de determinar que personas reñ
nen los requisitos para ocupar ciertos empleos vacantes, o tra-
bajos posteriores que puedan surgir. Para esto, interrogará
al solicitante para completar los datos de su formulario y
tendrá un fichero que contendrá una clasificación sistemática
de profesiones y empleadores que los solicitan. Por ejemplo,
si el desocupado posee las calificaciones para ocupar una pla-
za vacante, el funcionario seleccionador deberá concertar una
entrevista con el empleador para el trabajador. Le entregará
una tarjeta con la hora, fecha y lugar de la entrevista. En
caso que lo contraten no se gestionará los trámites relativos
a la prestación del seguro.

El tercer paso, es que si el encargado de seleccionar al
trabajador no encuentra en el fichero de solicitudes o Catálo-
go Nacional de Ocupaciones un empleo vacante o conveniente pa-
ra el desocupado deberá remitirlo a las oficinas encargadas
de pagar la prestación de desempleo y también de darle un do-
cumento certificado en el que diga que el Servicio Nacional
del Empleo no puede ofrecerle por el momento un trabajo conve-
niente.

Sin embargo, si el trabajador ha rechazado un empleo que

al parecer del funcionario seleccionador era afín a su calificación, deberá anotarlo en dicho documento. Se señalará además en el formulario de inscripción, las observaciones que hayan surgido en la entrevista con el solicitante, archivándose el documento en el fichero de solicitudes de empleo y grupo de profesiones correspondiente.

Por lo consiguiente, no se le pagará el seguro al trabajador, si se comprueba que en realidad rechazó un empleo conveniente, porque cae en el presupuesto de que su paro es voluntario y sin causa justificada.

No obstante, no pierde el derecho de que se le coloque en un empleo que a su parecer le convenga. Repitiendo el mismo proceso anterior. De igual manera se le buscará colocar al desempleado al cual ya se la haya terminado su pago por desocupación.

En realidad, mas que una creación de una Bolsa Nacional de Trabajo ya existente; se considera que son suficientes las oficinas administrativas de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en coordinación con las oficinas regionales y locales de la institución social, esto es para no generar gastos innecesarios.

Lo que se requiere es que exista una verdadera eficacia en el funcionamiento de las agencias públicas para combatir el paro de labores.

4.4.1 Capacitación para el desempleo

El derecho de los trabajadores a ser capacitados y adiestrados deriva del artículo 123 apartado A fracción XIII de la Constitución Política, siendo la obligación de las empresas cualquiera que sea la rama industrial o comercial a que se dediquen de proporcionárselo.

"...XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación."

Si el patrón no cumple con la obligación de capacitar al trabajador, incurre en una violación a la norma de trabajo, cuya sanción es una multa conforme a lo estipulado en los siguientes artículos de la ley laboral:

"Artículo 994. Se impondrá multa, cuantificada en los términos del artículo 992, por el equivalente:

...IV. De 15 a 315 veces el salario mínimo general al patrón que no cumpla con lo dispuesto por la fracción XV del artículo 132. La multa se duplicará, si la irregularidad no es subsanada dentro del plazo que se conceda para ello;"

Del artículo 132 de la fracción XV se desprende que:

"Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

130.

...XV. Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores en los términos del Capítulo III Bis de este Título."

Sin embargo, existe poca disposición de los patrones para aplicarlos. "La disposición de los empresarios para implementar programas de capacitación de trabajadores, tendientes a alcanzar mayores niveles de productividad es únicamente de declaración, afirmó el Senador Juan S. Millán, Secretario de Educación de la CTM, quien sostuvo que hasta el momento hay pobres resultados en la materia. Indicó que los empresarios, no obstante de reconocer la necesidad de implementar los programas de capacitación para sus trabajadores hasta el momento éstos no han sido instrumentados principalmente por la difícil situación por la que atraviesa el país, la mayoría de los industriales, los que han enfocado su atención a otras prioridades."(65)

Cabe comentar, que se les debe hacer ver a los empresarios que la capacitación de los trabajadores, no sólo es un costo de más para la empresa, sino que es una inversión recuperable. Sólo así, podrá llevarse a la práctica el convenio referente a la capacitación y adiestramiento de la clase trabajadora.

Respecto a la obligación del trabajador de asistir a los cursos de capacitación, no se le impone ninguna clase de sanción.

(65) DAVALOS MORAÑO, Alfredo. Pobres resultados con los programas de capacitación. "La Prensa", sección política, martes 27 de diciembre de 1994. p. 2

A través del adiestramiento y la capacitación puede lograrse en resumen:

"1. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador e informarle y prepararlo en las nuevas técnicas.

2. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación, es decir de un trabajo distinto al desempeñado por el trabajador, lo que abarca la capacitación.

3. Prevenir riesgos de trabajo.

4. Incrementar la productividad de la que tan necesitado está nuestro país, en sus dos aspectos: producir más cantidad y de mejor calidad.

5. Mejorar las aptitudes del trabajador.

Estos objetivos tienen gran contenido de orden socioeconómico y tienden a preservar la salud e integridad física del trabajador y mejorar al propio tiempo sus niveles de vida." (66)

El adiestramiento le permite al trabajador mejorar y perfeccionar el desempeño de su actividad en la misma rama de trabajo. Y la capacitación prepara al empleado para subir de

(66) BORRELI, NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. tercera edición, Sista, México, 1992. p. 238

categoría en un nuevo puesto ya sea dentro de su labor que realiza u otro diferente, obteniendo una mejor retribución.

La ley no precisa ninguna diferencia entre la capacitación y el adiestramiento. "Pues lo más importante es que, en efecto, prepara a los hombres para desarrollar sus aptitudes y cumplir su actividad con la mayor eficiencia." (67)

"Se desprende que cada día son mas urgentes los sistemas de capacitación o adiestramiento para el trabajo. Sin trabajadores suficientemente capacitados, la producción industrial no podrá alcanzar los niveles de calidad que requiere la competencia en los mercados internacionales." (68)

El gobierno tiene la obligación de encaminar la educación hacia las necesidades prioritarias nacionales. La información que hay respecto a la falta de capacitación en el sistema económico del país desgraciadamente es escasa, sobre todo en lo que respecta al medio rural. En el ámbito urbano el sector industrial exige a los individuos de una preparación superior en el desarrollo de sus actividades.

Se ha visto que los trabajadores no están suficientemente capacitados, hay una inadecuada orientación de la capacitación hacia sectores industriales no prioritarios de la nación además existe una concentración exagerada de las instituciones de enseñanza en la capital de la república, originando como es sabido el problema de la sobrepoblación.

(67) DE LA CUEVA, Mario. ob.cit. p. 84

(68) Ibidem. p. 81

"La sociedad mexicana necesita y demanda del gobierno una visión solidaria para que emprendamos un camino de auténtica justicia social que sólo se logrará brindando igualdad de oportunidades en la educación, en el acceso al conocimiento y quehacer cultural, técnico y científico."(69)

Las dependencias gubernamentales encargadas de llevar a cabo los objetivos de la capacitación y adiestramiento de la mano de obra son: la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Educación, Pesca, Turismo y otros organismos. Sin embargo, no han actuado del todo en eficiencia y oportunidad en esta obligación.

Con la implantación del seguro de desempleo, existiría una mayor presión para dar cumplimiento a los programas de capacitación. En coordinación con la institución social que comprende el seguro de desocupación. Porque una de las prestaciones que contiene el subsidio es el mejoramiento de las aptitudes de los asegurados para encontrar un nuevo empleo. Derivando este derecho en función de las aportaciones hechas por los trabajadores al seguro.

Es decir, se mejoraría el nivel técnico o profesional de los prestadores de servicios; concientizando a éstos, sólo por el hecho de que les va a costar aunque sea mínima su cotización, sin necesidad de aplicar una sanción si no asisten a sus cursos. Además, para los patrones ya no les sería caro implementar acciones de capacitación.

(69) DIAZ, Adriana. Sin educación, poco probable que el país se inserte en la globalización. "El Universal", primera sección, lunes 24 de abril de 1995. p. 13

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social vigila que las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento cumplan con el funcionamiento de esta prestación, las cuales se componen por un igual número de trabajadores y patrones de cada empresa cuya finalidad es verificar la verdadera capacidad y conocimiento de los capacitadores.

Existen también los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento formados por patrones, sindicatos y trabajadores. La ley de trabajo dispone:

"Artículo 153 K. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los Patrones, Sindicatos y Trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales e actividades, para constituir Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de tales ramas industriales e actividades, las cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de la propia Secretaría.

Estos Comités tendrán facultades para:

I. Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación y adiestramiento de las ramas e actividades respectivas;

II. Colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en la de estudios sobre las características de la maquinaria y equipo en existencia y uso en las ramas e actividades correspondientes;

III. Preparar sistemas de capacitación y adiestra-

135

miento para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes;

IV. Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación y adiestramiento;

V. Evaluar los efectos de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad dentro de las ramas industriales o actividades específicas de que se trate; y,

VI. Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas a los conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto."

"En realidad estos organismos habrán de constituir un instrumento de alimentación de información que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social deberá asimilar con el objeto de que se dispongan por los organismos competentes, las medidas legislativas y administrativas idóneas para el perfeccionamiento de la formación profesional de los trabajadores."
(70)

En la actualidad se invertirán varios millones de nuevos pesos en becas de capacitación a los desempleados en el Distrito Federal a través del Programa de Becas de Capacitación

para Trabajadores Desempleados (Probecat 1995) en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, impartiendo por especialidad la actividad económica los Centros Delegacionales para el Empleo y la Capacitación (Cedepeca) que exija la Delegación.

"Para coadyuvar en la disminución de los índices de desempleo en la ciudad de México, el gobierno capitalino entregará este año 20 mil 439 becas de capacitación a Trabajadores inactivos lo que representará una inversión de 29 millones 800 mil nuevos pesos, afirmó el director general de Trabajo y Previsión Social, quien abrió la posibilidad de incrementar estos beneficios, al requerimiento del regente Oscar Espinosa Villarreal."(71)

4.4.2 Campañas y Programas de Publicidad de los lugares donde hacen falta trabajadores

Existe la necesidad de crear campañas y propagandas en la que soliciten prestadores de servicios en los diferentes estados de la república y naturalmente del Distrito Federal.

Estas deben estar previstas por las agencias de colocación privadas y públicas como es el Servicio Nacional del Empleo. "Ya que estas llevan un registro de los obreros parados y de las ocupaciones vacantes que existen en la localidad, -

(71) ANDRADE PUENTES, Susana. Dará el DDF 20 mil 139 becas de capacitación al desempleado. "La Prensa", sección metropolitana, lunes 24 de abril de 1995. p. 14

clasifican a los cesantes por profesiones y los ponen en relación con los patronos; deben relacionarse con las oficinas de otras poblaciones, para procurar trabajo a las personas que no encuentren empleo en la localidad; y procurarán extender sus servicios a las personas que físicamente no están muy aptas para el trabajo o deban cambiar de profesión."(72)

Se requiere de una movilización social programada no sólo voluntaria sino obligada de los diversos sectores de trabajo de la nación.

Con la difusión de los diferentes medios de comunicación es posible que se canalizen las promociones de solicitudes de trabajo hacia las zonas que los necesitan. Lo importante es estructurar una mejor organización en los programas de publicidad a nivel nacional para realización de tal fin.

"Para autenticar con hechos esta Propaganda debe existir, paralelamente, la organización capaz de coordinar el esfuerzo de todos los hombres y mujeres dispuestos a dar algo-tiempo, dinero, trabajo y/o desvelo."(73)

De hecho existe el Consejo Nacional de la Publicidad propuesto por la iniciativa privada como fue la Cámara Nacional de la Industria Radiofónica.

(72) BONILLA MARIN, Gabriel. ob.cit. p. 206

(73) MENENDEZ, Antonio. Movilización Social. Bolsa Mexicana del Libro, México, 1963. p. 341

El Consejo se dedicó a fomentar el espíritu cívico, los hábitos de higiene y de educación para el desarrollo del pueblo mexicano; con la participación de todos los sectores sociales del país. También ha llevado a cabo otras campañas tales como disminuir el incendio forestal y la erosión propiciando la reforestación a solicitud de la Secretaría de Agricultura.

"El Consejo tiene la función de propugnar, promover, sugerir, apoyar, realizar y sostener aquellas promociones y campañas tendientes al mejoramiento económico, social, cívico, cultural y político de nuestro pueblo, continuar y acendrar su trayectoria."(74)

Para la realización de cada campaña el Consejo hace una serie de estudios de los recursos con que cuenta el Estado:

1) Recursos económicos, financieros, técnicos, administrativos, promocionales, humanos y de propaganda de los Poderes Públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en los niveles federales y estatales, así como en el municipio; Secretarías, Institutos, Departamentos, Consejos, Comités, Comisiones, Empresas Descentralizadas, etcétera.

2) De los Sectores Privados o del Capital: los recursos económicos, financieros, técnicos, administrativos, etc.

3) De los Sectores Obreros: la gran fuerza humana, prome

cional y de movilización que representan las organizaciones sindicales, ya nacionales, regionales o locales;

4) De los Sectores y Organizaciones Campesinas: la gran fuerza humana promocional y de movilización que significan las organizaciones campesinas en sectores rurales.

5) Los medios de difusión: la inmersa fuerza de comunicación, información, difusión, orientación y propaganda que supone el complejo de prensa diaria, revistas, radiodifusoras, salas de cine, canales de televisión; poderosas litografías e imprentas: todo el aparato-sistema nervioso- de intercomunicación nacional."(75)

Para cada campaña de publicidad se debe hacer allegar de toda la información posible el Consejo Nacional de Publicidad principalmente respecto a la situación económica y social del país.

En relación a la creación de Campañas y Programas de Publicidad de los lugares donde se requieren trabajadores, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social puede solicitarlo al Consejo Nacional de Publicidad, en beneficio de las personas desempleadas. "A través de los mensajes de éstas utilizan motivaciones que se dirigen a los individuos pertenecientes a las grandes masas, a grupos solidarios. Los llamados son al interés nacional, colectivo;"(76)

(75) Ibidem. p. 342

(76) GONZALEZ LIACA, Emilio. Teoría y Práctica de la Propaganda. Grijalbo, Argentina, 1981. p.p. 37-38

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social a través de la propaganda tendrá un contacto mas directo con las empresas que soliciten empleados y se efectuará con mayor eficacia la labor de las agencias de colocación.

La campaña no sólo tendrá como función la difusión de las industrias o actividades que necesiten trabajadores, sino que se promoverá la motivación de los individuos a superarse en la rama de trabajo que desempeñen, adquiriendo un sentido de responsabilidad individual y social. ";Tu puedes;... Vivir mejor, dando a tu esposa y a tus hijos, Una vida mejor. Ser mas y ganar mas, haciendo mejor todo lo que haces. Ser un hombre mucho mejor, capacitándote con nuevos conocimientos. Porjar la grandeza de México. Actua... Y verás que tú puedes;"

(77)

4.4.3 Desconcentración de la población en las principales ciudades del país

"El acelerado proceso de urbanización en nuestro país se ha llevado a cabo ininterrumpidamente, lo que ha propiciado importante crecimiento de la población urbana debido, entre otras causas, a la emigración de campesinos a las ciudades."

(78)

No sólo de campesinos emigrantes, sino también de otros

(77) MENENDEZ, Antonio. ob.cit. p. 97

(78) MENENDEZ S. José. ob.cit. p. 24

grupos sociales que han provocado una gran concentración de la población y su mala distribución por todo el territorio nacional.

Presentándose este fenómeno de manera principal en el valle de México, Guadalajara y Monterrey.

En particular, en la vida rural se suscitan varios problemas por los cuales emigran un numeroso contingente de personas hacia la metrópoli. Tales son "de índole administrativo, político y económico, por la dispersión y costo que significa la atención de su cultura, aun limitada casi siempre a la enseñanza primaria, y dotarla de vías de comunicación y de servicios básicos en la actualidad como los de correos, teléfonos, luz eléctrica y otros."(79)

Un ejemplo claro es el Estado de Chiapas; quien merece la atención debida por las autoridades del gobierno. "Según un estudio del Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, resulta ser el que posee mayor grado de marginación en toda la República Mexicana...Asimismo expresó que de la población indígena en Chiapas, 449 mil 718 son niños menores de 18 años, de los cuales el 25.46 por ciento tiene entre 6 y 14 años, los cuales no saben leer ni escribir y el 26.98 por ciento va a la escuela sin expectativas positivas para su futuro educativo."(80)

(79) CABANELLAS, Guillermo. ob.cit. p. 444

(80) AGUILAR, Fernando. Tres millones de chiapanecos están en la extrema pobreza. "La Prensa", sección política, sábado 22 de abril de 1995. p. 19

Es habitual en las tareas agrícolas se den las siguientes circunstancias.

Como es el atraso tecnológico de sus instrumentos de trabajo, por lo que hace difícil y penoso las labores campestres.

También se presenta la discontinuidad de las faenas; por que los dueños de fincas o ganado no requieren con frecuencia los servicios de los trabajadores; ocasionando el subempleo e la inactividad laboral completa.

En tercer lugar, la exposición permanente e constante a la intemperie de los prestadores de servicios; que a la larga causan estragos en la salud del trabajador, aun cuando sus alimentos sean mas sanos.

Además cuentan con un régimen laboral inferior, respecto al pago de trabajo, duración de jornada y otras prestaciones. "Que las leyes dispensan con notable prelación cronológica y hasta de manera exclusiva a los trabajadores industriales y a otros sectores urbanos, por la presión que ejercen sobre la opinión pública y sobre los Poderes estatales, en especial mediante organizaciones más coherentes y eficaces de tipo sindical."(81)

Por último otro factor es la imposibilidad de aprovechar coyunturas laborales masivas. La labor de campo depende de dos elementos: uno es el tiempo, la jornada de trabajo es de

(81) CABANELLAS, Guillermo. ob.cit. p. 444

puede realizarse en determinada estación y condición climática; el otro elemento depende de como resulte la actividad agrícola, por ejemplo la acumulación de trabajo para recoger cosechas, si son pocos los trabajadores locales se tiene que acudir en gran proporción y de manera fugaz a campesinos de otras regiones.

El trabajo del campo no es uniforme en relación al de una ciudad, porque en la metrópoli el jornal es diario y el número de empleados suelen ser siempre regulares.

Entre los factores que prevengan el aflujo de individuos a las capitales del país, están la concentración de las ramas industriales e actividades con el avance tecnológico y servicios básicos que proporcionan el bienestar individual y social a que tiene derecho todo ser humano.

Sin embargo, en la actualidad ya no es posible absorber la fuerte demanda de trabajadores, dada que son escasas las fuentes de empleo.

"En las últimas dos décadas, nuestra economía ha tenido un crecimiento francamente insatisfactorio y hemos sido incapaces de imprimir la dinámica suficiente para generar los empleos que requiere la población."(82)

De este surge la necesidad de un Plan de Emergencia para resolver los problemas que aquejan a las ciudades con mayor

(82) SAMAYOA MADRIGAL, Marie. Insatisfactorio el crecimiento económico. "La Prensa", sección política, viernes 19 de mayo de 1995. p. 3

concentración poblacional. "Si no entramos enseguida a un Estado de Emergencia Nacional, dirigido con vistas a la Movilización Social Voluntaria y Programada, para resolver en todo o en parte, graves problemas que enfrentamos, la realidad nos llevará a una situación más emergente aun, que podría desembocar, como hemos dicho, en la violencia."(83)

Una de las soluciones para el deslizamiento de la población hacia sus lugares de origen u otros espacios no céntricos, es la planeación industrial. Con el objeto de que los grandes centros industriales sean descentrados a determinadas regiones del país resolviéndose también otros problemas derivados de la aglomeración urbana.

Cuando se ubican los establecimientos comerciales e de actividades en cierto poblado surge una mayor civilización en todos los ámbitos, principalmente económica, por lo cual se generan fuentes de trabajo.

Lo mismo debe hacerse con las instituciones de enseñanza reubicándolas en lo ancho de la República Mexicana para las personas que necesitan de una educación encaminada hacia aquellos oficios e profesiones que efectivamente se apliquen a los sectores prioritarios que permitan el desarrollo capitalista de nuestra nación.

CAPITULO V DERECHO COMPARADO

Para formular y aplicar el seguro de desempleo en México, éste se tiene que basar en algunos aspectos de la legislación extranjera, en razón de las condiciones imperantes de nuestro país que va en vías de desarrollo.

Los derechos sociales internacionales que se contemplan fueren los de los sistemas capitalistas tales como: Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y Japón.

Lo más destacado de estas naciones es que el subsidio de desocupación surge en forma obligatoria bajo la tutela gubernamental a favor de aquéllos que se quedaren sin empleo, siendo el origen del problema del paro de labores desde los factores económicos negativos de la primera y segunda guerra mundial.

De manera regular, los requisitos que dan lugar al acceso a la indemnización de la prestación son los mismos; por ejemplo: que el trabajador se quedó sin su labor de ganancia por causas ajenas a su voluntad, que carece de cualquier tipo de incapacidad física o mental entre otros.

Existe una fusión de las funciones entre las autoridades públicas que administran el programa de seguridad de los desempleados y de los que capacitan y adiestran a éstos, así también de conseguirles un nuevo trabajo.

5.1 Estados Unidos de Norteamérica

"Estados Unidos posee un sistema federal-estatal. En esencia el gobierno federal, en virtud de la Social Security Act de 1935, obligó a los estados a crear programas de seguro de desempleo, exigiendo un impuesto de desempleo a los empresarios y ofreciéndoles a pagar todos los gastos de administración de los programas estatales aprobados según los términos de la Ley Federal."(84)

"Cuando las consecuencias de las crisis, iniciadas en el año de 1928 y los siguientes repercuten en la elevación del número de pares forzados. Cuando el problema sobrepasó los medios privados y de mayor capacidad económica, surge la tendencia a la legislación del Seguro Social para poder ayudar a los trabajadores desocupados. Se ayudaba a los patrones que contribuyeran al fondo de desempleo concediéndoles créditos. Las excepciones de los subsidios por parte eran los rezagados de la tutela laboral, entre los que se encuentran los trabajadores agrícolas, los servicios domésticos, los empleados públicos y las organizaciones benéficas."(85)

Surge el régimen obligatorio del seguro de desempleo en el país estadounidense en 1935, ya para mediados de 1937 la mayoría de las entidades federativas habían promulgado leyes de seguridad para el empleo conforme a lo dispuesto por la ley federal.

(84) SILLS, L. David. ob.cit. p. 625

(85) CABANELLAS, Guillermo. ob.cit. p. 713

La financiación del seguro de desempleo corre por cuenta del empresario. Las cotizaciones patronales son la única fuente de ingreso del subsidio de ocupacional de todos los estados de Norteamérica salvo dos ciudades que son Alabama y Nueva Jersey, en éstas se exige una pequeña cooperación del asalariado como del empleador.

En los cuarenta y ocho regímenes estatales del seguro contra el paro de labores en el sistema estadounidense se considera independiente su financiación, con la excepción de que en ciertas circunstancias se pueda reembolsar a los dueños de los trabajos a través de un fondo nacional.

"Los argumentos en favor de programas estatales de desempleo independientes se basan en el mantenimiento de las funciones de cada estado dentro del sistema federal del gobierno en las ventajas de la experimentación estatal, y en la conveniencia de la descentralización y adaptación a las condiciones locales y regionales. Existe el temor de que la centralización pueda llevar a una uniformidad inflexible y al uso nacional del seguro de desempleo para fines políticos." (86)

Las razones por las cuales se le ha cargado la responsabilidad al patrón de pagar la totalidad de la indemnización por desocupación son las siguientes: "Se afirma que el empleador es en cierto modo "responsable" del desempleo puesto que es él quien, efectivamente, denuncia los contratos de trabajo. Según este criterio, la contribución patronal representaría algo así como una sanción o, dicho en otra forma, un me-

(86) SILLS, L. David. ob.cit. p. 628

die de cargar el coste de la contingencia a la parte que la provoca. Este razonamiento es hasta cierto punto andllege al concepto que se tiene de la responsabilidad del empleador cuando se trata de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales."(87)

Se señala también otros motivos que justifican el pago del cotizante del seguro son: "La cotización del empleador se considera con frecuencia, señaladamente por los trabajadores como el contravalor indispensable de la cotización satisfecha por el asalariado. Se estima así que el empleador realiza un esfuerzo semejante a la de sus trabajadores. La importancia psicológica de este hecho, en lo que concierne a la recaudación de cotizaciones de los trabajadores, es evidente. Además, el trabajador a quien la protección contra el desempleo da un sentimiento de seguridad ejecuta su labor con mas gusto y, por lo tanto, rinde más, con el resultado de que el seguro de desempleo es una fuente de ventajas materiales para el empleador."(88)

El método de cotización aplicable al programa del seguro de desempleo a cargo del patrón es el sistema proporcional de contribución en razón a los salarios que percibe el trabajador.

Fijando el importe de la cuantía, el gobierno de cada entidad federativa, de acuerdo a la incidencia de desocupación entre sus ex empleados, porque se piensa que el pare de labo-

(87) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. ob. cit. p. 214

(88) Ídem

res depende en realidad de circunstancias no ajenas a la voluntad del patrón; obviamente existe un límite en el porcentaje de cotización, ya que si los salarios son altos la cuota de la cual deriva el derecho a la prestación es elevada y en consecuencia los beneficios serían excesivos preveando el desinterés del desempleado por buscar un nuevo trabajo.

Las fórmulas económicas utilizadas para determinar la tasa de cotización en función del volumen de desempleo en las diversas empresas son complicadas y difieren en su aplicación en cada estado del país.

"Frecuentemente se escalenan las tasas de cotizaciones sobre las prestaciones y el total anual de los salarios pagados por el empleador. Según otras fórmulas las tasas varían de acuerdo con la relación entre las prestaciones cargadas en cuenta al empleador en el curso de un año y el total anual de su nómina de salarios, así como en función de la relación entre los salarios que dan derecho a prestaciones y el total del importe anual de los salarios, e también en función de las modificaciones del volumen global de salarios pagados cada año por el empleador."(89)

En relación a la administración del seguro de desempleo, este está a cargo del Ministro de Trabajo que es el que aprueba las leyes estatales.

Los organismos estatales para la seguridad del empleo son las Comisiones o Departamentos de los gobiernos de los es

(89) *Ibidem.* p. 225

tades encargados de administrar los regimenes estatales de seguro de desempleo, así como los servicios del empleo; las comisiones son generalmente tripartitas.

El Departamento de trabajo no sólo se encarga de dictar normas generales en el funcionamiento del seguro sino también garantiza los fondos federales a los estados para que puedan afrontar los costes de aplicación.

Existe una fusión entre quien paga la prestación y el que se encarga de conseguir un nuevo empleo al trabajador; en el orden local las oficinas de colocación reciben a menudo las solicitudes de trabajo y cubren la indemnización del seguro.

Es menester comentar que las oficinas locales del subsidio de desocupación han prestado ayuda financiera por casos de desempleo motivados por desastres tales como inundaciones e huracanes a personas no comprendidas en los programas de los estados en vigencia.

Respecto a los beneficios de los sistemas de seguridad, son pagados al momento en que surge el imprevisto contra el cual se creó el seguro, sin tomar en cuenta si el afectado posee otros medios de subsistencia.

Para tener derecho al subsidio que beneficia al trabajador desempleado se requiere, en primer lugar, que el desocupado haya estado trabajando en una ocupación protegida por el seguro por lo menos en el período mínimo señalado en cada es-

tado, este es por regular de un año. Implica que el patrón de
bió contribuir con anterioridad las primas correspondientes
 del trabajador, comprobando que el empleado formó parte de la
 fuerza obrera de su empresa.

En segundo término, se beneficia a quienes se quedaren
 sin empleo en forma involuntaria. Entoces los trabajadores
 que abandonaren su empleo sin ningún motivo valedero e fueren
 despedidos de manera justificada no se les indemniza.

El tercer requisito, es que antes de hacer efectivo el
 pago de la prestación se necesita que el desempleado esté in
scrito en la bolsa de trabajo local; haciendo constar la au
toridad correspondiente del hecho que el trabajador no ha en
trado un trabajo adecuado.

Por empleo conveniente la legislación federal señala que
 los poderes estatales no deben de privar del subsidio a aqué-
 llos obreros que se rehusaren a aceptar un trabajo cuyas pre
taciones sean en sustancia inferiores a las que tenía en el
 empleo anterior. Tomando en consideración ciertos factores ta
les como la capacidad y habilidad física e intelectual del
 trabajador, lugar de residencia y centro de trabajo entre o
tros.

La mayoría de las entidades federativas cuando existe un
 conflicto de trabajo, por ejemplo la huelga, eliminan los be-
 neficios a los empleados que tienen un interés en el problema,
 salvo que sean circunstancias muy especiales como los casos
 en que el patrón vió una disposición relativa a los sala---

ries, jernadas u heraries de trabajo y demás cendiciones de servicios.

"Algunes estados conceden los beneficios del seguro a trabajaderes que se hayan desocupade per causa de una huelga en la que ne hayan evidenciade interés. La intención general de las regulaciones sobre indemnización per desocupación es la neutralidad en los conflictos laberales."(90)

El pago de la prestación es semanal establecida per la ley federal; "corresponden a la mitad del salario semanal assignade a cada trabajador. Se señalan máximos y mínimos legales. Los mínimos señalades están muy per debaje del término medie de los salarios. Pueden aumentar un poco si el trabajador tiene familiares que dependan de él."(91)

En gran parte del país se aplica el programa social tante al desempleo total como parcial, siendo su periodo de duración variable de ciudad en ciudad. "Algunes establecen límites fijos en números de semanas per año; otros determinan la duración de los beneficios en relación con los ingresos del trabajador. Generalmente los beneficios tienen una duración máxima de 20 a 25 semanas después de un periodo de espera, el cual per lo general es de una semana."(92)

Los sindicatos han luchade para que se tome en cuenta a los familiares dependientes del trabajador desocupade. Este

(90) CAVAZOS FLORES, Baltasar. Síntesis de Dereche Laberal Comparado. "Anecdótico", *ib. cit.* p. 339

(91) *Idem.*

(92) *Ibidem.* p. 440

es, que los empleados con el mismo nivel salarial reciban beneficios diferentes según el tamaño de la familia.

En contraposición, los patrones insisten en mantener el principio del seguro de desempleo evitando la confusión con el concepto de asistencia social por desocupación, esta última basada en las necesidades personales y familiares.

"No obstante en algunos casos ha defendido programas mínimos con techos de beneficios relativamente bajos a fin de limitar los costos y restringir el papel del seguro de desempleo al mínimo de subsistencia. El resultado serían prestaciones uniformes para la mayoría de los beneficiarios y no beneficios proporcionados a la pérdida salarial. Además, ha existido cierta tendencia en los empresarios a relacionar las prestaciones con la paga neta (después de los impuestos y otras deducciones) en vez de con los ingresos brutos."(93)

No todos los trabajadores tienen derecho a la indemnización por paro de labores como ya se ha señalado, tal es el caso de los obreros eventuales, los que trabajan por cuenta propia, los ferroviarios o transportistas "dicho sistema se financia mediante un impuesto federal uniforme sobre todos los transportistas y posee un plan de prestaciones único para toda la nación."(94)

También existen programas especiales financiados con fondos federales que acuerdan beneficios a ex empleados públicos y a trabajadores federales desempleados.

(93) SILLS, L. David. ob.cit. p. 626

(94) Ibidem. p. 625

En comparación con el sistema mexicano de seguridad social que se quiere implantar en nuestra nación, en principio la situación económica de los Estados Unidos de Norteamérica es superior, lo es también su cultura y avance tecnológico.

En el programa estadounidense, la carga de contribución al subsidio es impuesta al patrón, dada su capacidad amplia de solvencia muy diferente a la de los empresarios nacionales. Además se piensa que el patrón es el responsable de el problema de desempleo de sus asalariados. Luego entonces, se opta que el financiamiento del seguro contra el paro de labores se reparta su obligación entre los patrones, trabajadores y gobierno, es decir, funcionando de manera tripartite.

En cuanto a la forma de cotizar al subsidio, en México sería el de categoría de salarios en razón de la distribución desigual de ingresos que percibe cada trabajador. Y en el país mencionado, se fija un porcentaje proporcional a los patrones en base a la nómina de salarios de sus empleados, si estos últimos perciben remuneraciones altas, las prestaciones del seguro le son per igual, salvo limitaciones.

5.2 Canadá

En 1940 se constituye la ley del seguro de desempleo, con el propósito de proveer asistencia financiera a los trabajadores de bajos y medios ingresos, quienes constituyen un ochenta por ciento de los empleados pagados en la fuerza laboral.

Quedando excluidos de este beneficio los profesores, trabajadores de las fuerzas armadas, atletas nacionales, desempleados y empleados de hospitales y del Estado. Las contribuciones fueron pagadas en 1941, ya para febrero de 1942, los afiliados estaban recibiendo sus indemnizaciones.

En 1970 se creó otra nueva ley del seguro de desempleo, fundada en el principio de que debe ser la primera defensa en contra de las pérdidas de ingresos imprevistos. Un mayor objetivo era el de proveer seguridad económica suficiente por una interrupción de ganancias, resultado del paro de labores, por ejemplo: enfermedades o embarazos. Cooperando con otras agencias relacionadas con el desarrollo social. Canalizando a los prestatarios a los programas de capacitación de mano de obra y programas de servicios que aumentan en potencia el empleo.

La financiación del seguro de desempleo funciona a través de un sistema tripartite, por medio de las cuotas de los empleadores, empleados y gobierno federal. La forma de cotizar de éstos, es el de categorías de salarios. "Se incluye a los trabajadores en tal o cual categoría, según la importancia de su remuneración durante un período determinado y se les somete al pago de la cotización correspondiente a su categoría. Por su parte los empleadores satisfacen a su vez, respecto de cada miembro de su personal, la cotización patronal fijada para la categoría a que pertenezcan las personas interesadas."(95)

El impuesto que pagan los patrones es de uno y medio por ciento de las ganancias semanales y para los empleados es del casi dos por ciento sobre su salario. El imperte se realiza de acuerdo a los ajustes anuales de los beneficios, pajes y cambios que resulten convenientes.

El gobierno central u otros organismos del Estado administran exclusivamente el seguro de desempleo, aunque a veces se sirvan de comités consultivos tripartites o de comisiones de apelación.

El poder federal asume el coste de la administración del subsidio. Respalda también el excese de desempleo nacional disminuyendo las aportaciones de los patrones y trabajadores, absorbiendo a veces el total de la financiación del seguro contra la desocupación.

El departamento de renta nacional recolecta las contribuciones y pajes de la prestación. Su administración está a cargo de una comisión de seguridad de desempleo.

Se señalan ciertos requisitos para tener derecho a esta prestación, tales son que el demandante o asegurado sufrió una interrupción de empleo o se quedó sin trabajo, que no ha pedido concentrar una nueva labor y que no sufre de ninguna clase de incapacidad física e intelectual.

Quedando fuera de la indemnización los que abandonaren su empleo de manera voluntaria; el período de duración por pérdida de derechos es de tres a seis semanas.

En la casi totalidad de los países que han instituido un régimen de prestaciones de desempleo se priva de los derechos correspondientes a los trabajadores que han perdido su empleo a causa de una mala conducta debidamente comprobada. La mayoría de las legislaciones mencionan concretamente este motivo. La de Canadá excluye específicamente de mala conducta la afiliación a una organización de trabajadores o cualquier actividad legal relacionada con la misma.

Niega el pago de la prestación a aquellos obreros que no asistan a los cursos de capacitación a criterio del servicio de empleo.

Se sanciona a los desempleados que hagan declaraciones falsas para la obtención del beneficio, ya sea que se les multa o castigue con pena corporal. La pérdida de derechos puede durar hasta seis semanas.

Los que purgan una pena de prisión o se hallan detenidos a disposición de las autoridades, no se les ofrece una posibilidad de empleo quienes, por otra parte, no estarían en situación de aceptarlo, aunque el nuevo trabajo les fuera conveniente. Además el sostenimiento del desocupado corre a cargo del Estado.

Se exceptúa de la privación de derechos al trabajador que no acepta un trabajo inconveniente. La ley precisa que se mencionen los motivos de validez o el rechazo justificativo de un empleo no adecuado.

Los servicios no convenientes son los que les represen--

ta por ejemplo un conflicto de trabajo. Canadá sigue el criterio de la conveniencia de que los organismos de la seguridad social permanezcan neutrales en este tipo de litigios, los empleos vacantes a causa de huelgas u otros conflictos de trabajo. Por lo tanto deben considerarse empleos no convenientes.

El pago de la prestación va de dieciocho semanas a veintinueve para el demandante, de acuerdo con el número de semanas de empleo asegurado, acumuladas en los doce meses anteriores. Los beneficios son pagables de ocho a quince semanas dentro de este período de duración. Si el demandante aun está de desempleo después de este tiempo, la indemnización se restablece por diez semanas más en que los pagos serán liquidables. Estas diez semanas se refieren a la técnica, como período inicial de beneficios restablecidos.

Los prestatarios que aún están desocupados, después de que las diez semanas hayan expirado, entran a otra extensión beneficiaria que consiste en tres fases: la primera que incluye a los demandantes que han cotizado por veinte semanas o más durante las precedentes cincuenta y dos semanas de trabajo asegurado. Dura dos semanas, más una semana por cada dos semanas aseguradas que rebasen de las primeras veinte, la máxima duración de esta fase es de dieciocho semanas.

La segunda fase consiste en que los demandantes de mayor categoría que completen la primera fase, y los de menor categoría, cuyo período de beneficios inicial restablecido haya concluido, entran a este período de beneficio extensivo. Esta

fase opera solamente si la tarifa de desempleo nacional ajustada por época dependiente del resultado trimestral, es mayor del cuatro por ciento. Una tarifa entre un poco más del cuatro por ciento y cinco por ciento da derecho a los demandantes a cuatro semanas de beneficio; si es mayor la tarifa al cinco por ciento serán ocho semanas.

La tercera fase del período de prolongación de prestaciones es eventual. Dependiendo del desempleo nacional, para este propósito, Canadá ha sido dividida en dieciséis regiones en las cuales son pagables el subsidio contra el paro de labores donde la tarifa de desempleados exceda al cuatro por ciento y sobrepase la nacional por más del uno por ciento. Si la diferencia entre las tarifas es menor e igual al dos por ciento, los demandantes reciben seis semanas de prestaciones. Se pueden recibir doce semanas si la diferencia está entre el dos y tres por ciento y dieciocho semanas si el desempleo regional es más del tres por ciento que el nacional, las dos tarifas son computadas mensualmente.

Las tarifas de prestación están en función al promedio semanal de sueldos asegurados, normalmente dos terceras partes del promedio.

Existe una deducción de la remuneración, cuando el desempleado realiza trabajos eventuales. Las ganancias obtenidas por un emplee durante el período de espera son deducibles del primer pago de prestaciones, ya que todos los sueldos de servicios concuerdan con los seguros de enfermedad y maternidad, mientras que en una demanda regular, son deducidas las remunera-

raciones semanales en exceso de veintiocho por ciento de la prestación. Este difiere del sistema fermal que permite ganancias de más de un cincuenta por ciento de sueldo.

El sistema de seguro de desempleo canadiense se destaca porque el organismo administrador del subsidio funciona también como intermediario entre las personas que se encuentran sin una ocupación remunerada y las instituciones públicas e privadas que requieran personal para ocupar diferentes puestos dentro de éstas.

Este mecanismo ocupacional ha proporcionado varias beneficios como son: el incremento de personas al sector productivo y lograr una mejor distribución del ingreso nacional entre los habitantes del país.

En comparación con el programa de seguridad que se quiere implantar en México se tomaría algunos aspectos del seguro de desocupación de Canadá tales son: en relación a la financiación del subsidio centra el pago de labores siendo tripartite; también a los que se refieren a los requisitos señalados para obtener dicha prestación; se utilizará la misma sistematización de cotización; la duración del seguro en nuestro país se fijará un periodo de seis meses hasta de un año dependiendo de las circunstancias personales del prestatario.

Respecto a las autoridades administrativas de la indemnización del seguro y las del servicio de empleo serán diferentes; cada una tendrá sus propias funciones de acuerdo a lo ya constituido.

5.3 Japón

Durante el periodo de confusión económica que siguió a la segunda guerra mundial, el gobierno nipón decretó una ley para ayudar al desempleado en 1947; sin embargo, con la crisis de petróleo en 1973 fue abrogada y reemplazada por otra ley de seguro de desempleo dirigida al desocupado que ha centrado su actividad en sus ingresos para la obtención de este derecho, previniéndose también el paro de labores bajo condiciones deteriorantes de empleo.

El Estado japonés ha consagrado en su Constitución con la solemnidad que siempre les caracteriza, los beneficios sociales protectores de toda la nación, entre éstos el seguro de desempleo; con un sólo objetivo que es el progreso en materia de seguridad y bienestar social.

En la Carta Magna se establece el principio del honor nacional en defensa de la preservación pacífica y libre de medios y carencia a través de sus propios recursos alcanzando lo anterior por medio de la legalidad. "Esta Constitución será la Ley Suprema de la Nación y ninguna ley, ordenanza, decreto imperial u otro Gobierno o parte por consiguiente, contrariará a las provisiones aquí establecidas, tendrá fuerza legal. Los tratados concluidos por Japón y las leyes establecidas de las naciones serán fielmente observadas." (96)

El artículo segundo del capítulo tercero constitucional

estipula la inviolabilidad y eternidad de los derechos humanos fundamentales de la gente y sobre sus futuras generaciones como garantía suprema de la misma. "Los derechos humanos fundamentales garantizados por esta Constitución a la gente de Japón son frutos de una vieja lucha del hombre; han sobrevivido a muchas pruebas exigentes para su durabilidad y están conferidas a esta y las generaciones futuras en confianza para permanecer por siempre inviolables." (97)

Del artículo 25 del mismo capítulo se desprende que sus ciudadanos tienen derecho a los estándares mínimos de una vida saludable y culta. El gobierno nipón está obligado a la lucha de estos anhelos para que sean provechosos y extensivos a todos los niveles poblacionales del país.

De la observación y cumplimiento de la Constitución y sus leyes están a cargo del Emperador o el regente, de los Ministros de gobierno y otras autoridades públicas. "Nosotros los Japoneses, actuando a través de nuestros representantes electos debidamente en la Dieta Nacional, determinamos que aseguramos para nosotros mismos y nuestra prosperidad los frutos de nuestra corporación pacífica con todas las naciones y la bendición de la libertad a través de este país y resueltos a que nunca más seremos visitados con los horrores de la guerra por medio de la acción del Gobierno proclamamos que el poder soberano reside en el pueblo y que firmemente establece esta Constitución. El gobierno es un cargo sagrado del pueblo la

autoridad la cual está derivada del pueblo, los poderes los cuales son ejercitados por los representantes del pueblo y los beneficios los cuales son disfrutados por el pueblo."(98)

Los organismos administrativos del régimen de prestaciones por desempleo son: el Ministerio de Trabajo que es la autoridad nacional el cual está asesorado por una Comisión Representativa. Cuenta con los Servicios del Empleo y servicios económicos de las prefecturas que inspeccionan a las oficinas locales. Estas últimas reciben las solicitudes, pagan las prestaciones y dirigen las oficinas de colocación.

El sistema de financiación de seguro es tripartito, las aportaciones de los fondos provienen de los trabajadores asegurados, los empleadores y el Estado e autoridades públicas en conjunto.

El seguro de desempleo es aplicable a todos los patrones sin importar el tipo e tamaño de sus industrias, cubriendo en consecuencia a la mayor parte de los trabajadores.

El programa de cotización para el fondo de desempleo es el de categoría de salarios. Este se basa en la remuneración que percibe cada trabajador y se establece una clasificación de sueldos que van desde los más altos a los más bajos. De acuerdo a esto el gobierno señala una cantidad fija pagadera por semana o por cualquier otro período, tanto para el empleado como para el patrón.

La Tesorería Nacional aperta un cuarte del ceste de los beneficios del desemplee para buscadores de trabajo.

Dispense la legislación japonesa la pérdida del derecho a la prestación del seguro contra la desocupación, el abandono voluntario de trabajo.

Otro motivo per el cual no tiene acceso a la indemnización del seguro, es el despido per mala conducta grave o per otras razones de que el trabajador sea responsable.

También si se rehusan a aceptar un trabajo conveniente; les empleos adecuados deben de corresponder a la capacidad y formación profesional del empleado.

Los empleos no convenientes son aquélles que exigen un cambio de domicilio difícil de efectuar y los que estén afectados per cualquier clase de conflicto laboral entre otros.

Los trabajos vacantes son señalados per las oficinas de colocación o servicios de empleo.

Se exige como condición previa para la concesión de prestaciones el que algunos beneficiarios tomen cursos de formación o readaptación profesional a criterio del servicio de colocación, denegando el subsidio a los desempleados que sin algún motivo justificado no asista a la capacitación.

Las declaraciones falsas con miras a obtener prestaciones del seguro, se castigan a veces con la privación del derecho

che a éstas en lugar e además, de una multa o pena de cárcel.

Cuando los trabajadores desempleados perciben ingresos por realizar trabajos eventuales, el gobierno no priva del todo del pago del seguro; sino que hace una adaptación del importe de la prestación en función de los ingresos procedentes de un empleo a tiempo parcial, reduciendo el beneficio.

El beneficio básico para un empleado que ha perdido su trabajo y que fue asegurado por lo menos seis meses durante el período de un año después de su separación laboral. La garantía de dicha prestación es que el asalariado debe reportar se a la oficina pública de seguridad al empleo, pedir un trabajo y ser reconocido como trabajador desempleado.

El pago del subsidio del empleo proporciona medidas de seguridad financiera y programas conductores a alcanzar el pleno empleo, la expansión de los trabajos y el desarrollo de las habilidades del trabajador para su bienestar.

La finalidad es de asistir al prestador de servicios en su subsistencia de vida mientras busca un nuevo trabajo. Capacítandole para que en oportunidad se queda en una empresa.

El monto del pago diario de un desempleado es de un sesenta y ochenta por ciento sobre su salario diario anterior e de la cuantía total de un pago que ganó durante el período de seis meses que precedió su separación del trabajo.

La duración del beneficio puede ir de noventa días a un

máximo de trescientos días, dependiendo de las condiciones personales del desempleado como son: edad, impedimentos físicos e mentales, de la dificultad para encontrar un nuevo empleo entre otras circunstancias.

En comparación de este sistema de seguridad con el que se quiere implantar en México. Se observa que el programa de financiación es tripartito, recayendo la responsabilidad de aportación tanto por los trabajadores, empleadores y gobierno. El financiamiento en nuestro país sería el mismo.

Para la cotización del seguro de desempleo se toma como base el de categoría de salarios en el pueblo nipón e igual se fundaría el del seguro mexicano.

Respecto a la administración del seguro de desocupación, el gobierno japonés maneja una sola organización en relación al pago de la prestación y el servicio de colocación. En la República mexicana los órganos públicos se establecerían en forma diferente, unos funcionarían como los que pagan la prestación del subsidio, por ejemplo el Instituto Mexicano del Seguro Social y los otros capacitaran a los trabajadores desempleados, además de conseguirles empleo, este organismo es la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Los factores de mayor trascendencia que han influido en el paro de labores de los trabajadores son: la falta de preparación de los individuos, pocas fuentes de empleo para una numerosa población concentrada en las principales ciudades del país, además del impacto negativo de la crisis económica entre otros sucesos. La consecuencia inmediata de dicho problema es la pérdida de ingresos de la clase trabajadora desempleada cuyas necesidades vitales y las de su familia ya no pueden ser satisfechas.

SEGUNDA. Dado el alto nivel de rezago ocupacional en las últimas décadas de este siglo surge la necesidad de crear una Institución de Seguridad y Justicia Social como es el seguro de desempleo a favor de aquellas personas que por diversas circunstancias ajenas a su voluntad se quedaren sin trabajo.

TERCERA. Adoptando un sistema obligatorio del seguro contra la inactividad a fin de que una mayoría goce de los beneficios derivados de la prestación, en la cual tendrá que intervenir de manera forzosa el Estado a través de un organismo descentralizado tal es el Instituto Mexicano del Seguro Social en relación a la organización, administración y financiación del subsidio.

CUARTA. Los recursos que deben de existir para sufragar los gastos por indemnización de paro de labores deberán de provenir de los diversos sectores de trabajo. Se constituirá

en un sistema tripartita de financiación es decir, gobierno, patrones y trabajadores sin ser para estos últimos una carga muy onerosa y perjudicial. En los países desarrollados como es el programa estadounidense la contribución es impuesta al patrón, dada su alta capacidad de solvencia muy diferente a la de los empresarios nacionales, además de que se piensa que el patrón es el responsable de el problema de desempleo de sus asalariados.

QUINTA. El derecho al beneficio del subsidio por desocupación está sujeto a las causas por las cuales se disolvió el contrato de trabajo si son o no justificables. Dando lugar al pago de la prestación cuando se trata de la terminación colectiva ordinaria de la relación laboral este es por motivos ajenos a la voluntad de las partes, ya sea por fuerza mayor o caso fortuito, incapacidad física, mental o muerte del patrón y quiebra de la empresa. El retiro o rescisión del trabajador da origen a la prestación por falta de empleo, porque impera una causa grave imputable al patrón que imposibilita la continuación del trabajo; cabe la excepción del paro involuntario.

SEXTA. En contraprestación no se otorga la indemnización por inactividad ante la existencia de una renuncia, jubilación o cesantía en edad avanzada. Tampoco por la voluntad de ambas partes, tales son: el mutuo consentimiento o incapacidad física, mental y muerte del prestador de servicios. No hay acceso al seguro por despido justificado; salvo si se le aplica al empleado la cláusula de exclusión. También por huelga y el rechazo de una oferta de trabajo conveniente

no se concede la prestación.

SEPTIMA. El cumplimiento de los requisitos bien definidos causan derecho a las prestaciones por desempleo entre los que se contemplan que el trabajador acredite que se ha quedado sin trabajo y de manera involuntaria, que no cuenta con ningún tipo de incapacidad física o mental, ni impedimento alguno para trabajar, que tiene disposición para laborar, que el solicitante del seguro pruebe que es una persona que trabaja y mantiene una regularidad satisfactoria en el pago de su cuota.

OCTAVA. Con la implantación del seguro por desocupación en base a las condiciones imperantes en nuestra nación se preverá a los trabajadores inactivos en cierta forma de sus remuneraciones anteriores por un tiempo determinado que puede ir de seis meses a un año dependiendo de los recursos con que cuente el subsidio; complementada con servicios de readaptación profesional o técnica y de colocación.

NOVENA. El concepto de seguro por paro de labores debe señalarse desde el punto de vista jurídico, comenzando por la Constitución, quedando su estipulación como uno de los medios de solución a favor del trabajador desempleado. En segundo término se observará dentro del marco legal obligatorio de la seguridad social. Agregando un nuevo capítulo que abarque a los sujetos obligados al subsidio, los beneficiados, los requisitos que dan acceso a la indemnización y su duración. Además de establecer la coordinación del organismo descentraliza

de administrador como es el Instituto Mexicano del Seguro Social con el organismo de colocación este es el Servicio Nacional del Empleado.

DECIMA. Es diferente el principio de seguro de desempleo al concepto de asistencia social por desocupación, ésta última basada en las necesidades personales y familiares.

1. BRICENO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Harla, México, 1985
2. BRICENO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla, México, 1987.
3. BONILLA MARIN, Gabriel. Teoría del Seguro Social. UNAM, México, 1945.
4. BORNELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. tercera edición, Sista, México, 1992.
5. CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. "Derecho Individual del Trabajo", T. II, vol. I, tercera edición, He--liasta, Argentina, 1989.
6. CAVAZOS FLORES, Baltazar. Causales de Despido. segunda reim--presión, Trillas, México, 1992.
7. CAVAZOS FLORES, Baltazar. Síntesis de Derecho Laboral Compara--do. "Anecdótica", Trillas, México, 1991.
8. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. cuarta edición, Ferrúa, México, 1992.
9. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I, séptima edi--ción, Ferrúa, México, 1987.

10. DE LA CUEVA, Marie. El Nueve Derecho Mexicano del Trabajo. T.I, primera reimpresión, Porrúa, México, 1991.
11. DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. "Derecho al Trabajo, al Capital y a los Instrumentos de Producción, Distribución y Consumo", Porrúa, México, 1977.
12. DE PINA VARA, Rafael. Derecho Mercantil Mexicano. vigésima segunda edición, Porrúa, México, 1991.
13. GARRIGUES, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. T.II, sexta edición, Porrúa, México, 1984.
14. GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Clase Obrera en la Historia de México. vol.I, Siglo XXI editores, México, 1980.
15. GONZALEZ LLACA, Emilio. Teoría y Práctica de la Propaganda. Grijalbe, Argentina, 1981.
16. GONZALEZ SALAZAR, Gloria. Problemas de la Mano de Obra en México. primera reimpresión, UNAM, México, 1981.
17. INEGI. Avance de Información Económica y Empleo. INEGI, México, 1993.
18. MARQUET GUERRERO, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. UNAM, México, 1975.
19. MARTINEZ BAEZ, Antonio, et,al. La Constitución de 1917 y la Economía Mexicana. UNAM, México, 1957.

20. MATUTE, Alvaro. México en el Siglo XIX. cuarta edición, UNAM, México, 1984.
21. MENDEZ S. José. Problemas Económicos de México. Interamericana, México, 1987.
22. MENENDEZ, Antonio. Mobilización Social. Bolsa Mexicana del Libre, México, 1963.
23. MORALES ITALO, Hugo. La Estabilidad en el Empleo. Trillas, México, 1987.
24. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Los Sistemas de Seguro de Desempleo. "Estudios y Documentos Nueva Serie, Número 42", OIT, Suiza, 1955.
25. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenios y Recomendaciones. "Adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo 1919-1966", OIT, Suiza, 1966.
26. RODRIGUEZ MANCINI, Jorge. Curso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Astrea, Argentina, 1993.
27. RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. Derecho Mercantil. T. II, vigésima edición, Porrúa, México, 1991.
28. REYNOLDS W. Clark. La Economía Mexicana su Estructura y Crecimiento en el Siglo XX. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

29. SOLIS, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana. décima edición. Siglo Veintiuno, México, 1980.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México. centuagésima séptima edición, Porrúa, México, 1994.
2. Ley Federal del Trabajo. (Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera); septuagésima tercera edición, Porrúa, México, 1994.
3. Ley del Seguro Social. Alce, México, 1994.

HEMEROGRAFIA

1. ANDRADE FUENTES, Susana. Dará el DDF 20 mil 139 becas de capacitación al desempleado. "La Prensa", sección metropolitana, lunes 24 de abril de 1995.
2. AGUILAR, Fernando. Tres millenes de chiapanecos están en la extrema pobreza. "La Prensa", sección política, sábado 22 de abril de 1995.
3. CHAVARRIA, R. María. La falta de productividad y oportu-
nidad de empleo han retrasado la recuperación económica del
país. "El Universal" primera sección, lunes 25 de julio de 1994.

4. DAVALOS MORENO, Alfredo. Pobres resultados con los programas de capacitación. "La Prensa", sección política, martes 27 de diciembre de 1994.
5. DIAZ, Adriana. Sin educación, poco probable que el país se inserte en la globalización. "El Universal", primera sección, lunes 24 de abril de 1995.
6. PEREZ PEREZ, J. Blas. Se agrava la desocupación y subocupación. "La Prensa", sección política, martes 20 de septiembre de 1994.
7. SAMAYOA MADRIGAL, Marie. Insatisfactorio el crecimiento económico. "La Prensa", sección política, viernes 19 de mayo de 1995.

OTRAS FUENTES

1. DE MIGUEL PALOMAR, Juan. Diccionario para Juristas. Ediciones Maye, México, 1981.
2. Enciclopedia de las Ciencias Sociales. "Política". Asuri de ediciones. España, 1983.
3. J. RUBINSTEIN, Santiago. Diccionario del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Ediciones Depalma, Argentina, 1983.
4. SILLS, L. David. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. vol. III, primera reimpresión, Aguilar, España, 1977