

CAPITULO IV EL SEGURO DEL DESEMPLEO

4.1.- CONCEPTO, CAMPO DE APLICACIÓN Y DERECHO A LAS PRESTACIONES QUE DEBE DE OTORGAR EL SEGURO DE DESEMPLEO

Las medidas de seguridad social han llegado a ocupar un lugar importante dentro del marco de la legislación moderna, pero es de suma importancia para que alcance los fines últimos ésta, el cubrir el mayor o uno de los mayores riesgos sociales que es el desempleo.

Han existido desde hace tiempo algunos regimenes de esta clase de seguro en algunos países, con distintas técnicas de aplicación, "Pudiendo decir que el principal objetivo del seguro es la supresión de las consecuencias personales y humanas del desempleo, no considerandolo como una medida preventiva que permita atacar las causas de desempleo o reducir su volumen" (38). En suma el seguro de desempleo debe de considerarse como una parte del programa social de cada estado, teniendo a ayudar al desocupado tomando en cuenta su nivel de vida, su familia, así como también a las personas que dependan económicamente de él y tratando de que la causa de desempleo se de por concluida con diferentes soluciones, por ejemplo las agencias de colocaciones.

Este seguro como elemento de la seguridad social tiene las mismas características de los demás seguros, distinguiéndose de las medidas tomadas para ayudar a los empleados, en que las obligaciones dentro del seguro están completamente definidas y comprendidas dentro de ciertos límites ya sea para patronos o trabajadores, y el derecho de las prestaciones que confiere es terminante, aparte de que los fondos se obtienen de los sujetos señalados, siendo distinto, volvemos a repetir de otras formas de asistencias que no se consideran como seguridad social en el sentido estricto de la palabra, y de otros métodos para mitigar la pérdida del empleo

El seguro de desempleo ha tenido un largo proceso evolutivo, pudiendo decir que tuvo dos caras distintas, siendo la primera en la cual tanto los poderes públicos como los empleadores no tuvieron ninguna participación y la segunda cuando se estableció este régimen financiado por los patronos con la intervención pública: las cajas sindicales facultativas precursoras del seguro de desempleo, hay que hacer especial mención a lo que han sido llamado "sistema de gente, que se considera como el verdadero origen de este tipo de seguro, y que consistía en la concesión de subvenciones a las cajas de desempleo que se destinaban a aumentar la cuantía de las prestaciones abonadas a los afiliados desempleados" (39).

La primera Ley que instituyó el seguro obligatorio de desempleo se atribuye a la Gran Bretaña, posteriormente se estableció este sistema en otros países como Italia, Finlandia, España, Estados Unidos, etc. En

suma en diferentes estados se organizo un sistema de seguros contra desempleo ya sea mediante una institucion gubernativa o concesion de subvenciones a los seguros facultativos, existiendo 24 regimenes Nacionales que dan prestaciones o subsidios a los empleados, y entre ellos 15 tienen el caracter obligatorio, no existiendo en America Latina mas que un sistema en Chile con alcance limitado.

Teniendo como prevision para el desempleo los demás países latinoamericanos el sistema de indemnizaciones.

El tratadista Miguel García Cruz define el desempleo "como la rama de seguro que protege contra el riesgo de pérdida de ingresos ocasionada por la imposibilidad de contratar trabajo o empleo". (40).

El Maestro Gabriel Bonilla manifiesta que "la definición de riesgo de paro se determina de falta de empleo conveniente, es decir falta de trabajo adecuado teniendo en cuenta el origen del estado de paro y la situación personal del parado" (41).

En cuanto al campo de aplicación de este seguro varia segun se trata de un regimen obligatorio facultativo o aquellos que dan derecho a prestaciones y que no dependen del pago de cotizaciones. En cuanto al primer sistema el seguro de desempleo es obligatorio cuando el Estado exige que ciertas categorías de personas se aseguren y se abonen cotizaciones regularmente por su cuenta, siendo el ideal que todas las personas expuestas a riesgo estuvieran protegidas, pudiendo decir que

existe un desempleo en potencia en toda persona que se halla en servicio de otra, habiendo algunas que no experimentan la misma necesidad de protección, pues sus empleos se pueden considerar estables, existiendo un riesgo remoto de quedar sin empleo involuntariamente, por eso, si el seguro es obligatorio para todos los trabajadores debe concederse primacía a los oficios en que su estabilidad es más problemática.

Existiendo además otros factores independientes de la estabilidad del empleo que influye en la necesidad de protección tales como la edad y los recursos económicos ejemplo: a los trabajadores de edad avanzada que no necesiten protección en virtud de otras medidas de seguridad social, los trabajadores cuya remuneración es superior a la medida

Todo lo anterior no significa que únicamente se debe de proteger al trabajador, sino, que se debe de extender a otros grupos de trabajadores, independientes, aunque esto traería bastantes dificultades, debiéndose de extender al mayor número de afiliados figurando tantos los pocos expuestos al desempleo como a los que están con frecuencia, ya que mientras mayor sea el número de asegurados, tanto más sólido será el financiamiento de los riesgos debiéndose además estudiar el grupo de trabajadores que debe de abarcar y la forma de recaudar las cotizaciones, por lo que es a veces necesario excluir aunque sea en principio a los trabajadores de las pequeñas empresas por razones de dificultades administrativas.

Pero si se encuentran afiliados a otras ramas del seguro social seria mucho mas sencillo asegurarlos contra este riesgo: debiendo la administracion del seguro verificar si se hallen efectivamente desempleados y si pueden encontrar trabajo, creando oficinas de colocacion, existiendo la dificultad de la creacion de este en las regiones rurales. En suma el seguro obligatorio de desempleo debe afiliar a todas las personas que dependen de otra en virtud de una relacion de trabajo independientemente de la proteccion a grupos especiales que mas adelante trataremos extendiéndose de determinados grupos de trabajadores a otros para alcanzar el ideal señalado.

En los casos de seguros facultativos el problema es deficiente ya que las recaudaciones de las cotizaciones del pago de las prestaciones incumbe a las sociedades privadas y la decisión de afiliarse o no a una caja, depende la voluntad de cada trabajador aún cuando se apliquen reglamentos para admision y algunas veces el estado establezca normas para afiliacion

El Estado o las instituciones privadas deben señalar las personas que tienen derecho a afiliarse a esta clase de seguros, y por último en los regimenes que no dependan del seguro, corresponde al Estado, señalar a las personas que tienen derecho a las prestaciones o subsidios que conceden limitando el campo de asistencia a los desempleados que dejan trabajar por causas voluntarias y que dependan del empleo para subsistir.

Existen algunos grupos especiales de trabajadores que plantean problemas para la Seguridad Social, en todo sentido de la palabra Grupos a que hicimos mención en otros tipos de seguros, pero ahora los trataremos en la faceta del desempleo, entre estos podemos decir a los agricultores, o trabajadores agrícolas, ya que su dispersión crea dificultades para su afiliación al seguro social, distinto de los trabajadores urbanos, asimismo, el predominio del tiempo parcial de trabajo, el empleo estacional, y el subempleo crónico, acrecientan estas dificultades, existiendo desde el punto de vista administrativo la dificultad de probar el desempleo y regular el financiamiento, ya que la variación del salario hace difícil ofrecer una base sólida para el pago de las cotizaciones, quedando exceptuados en la mayoría de los países en que existe el seguro de desempleo a la protección de esta seguridad social

Otros grupos especiales son los trabajadores marítimos que presentan problemas similares a los agrícolas estando incluidos en la mayor parte de los países a este régimen de seguro

En cuanto a los funcionarios públicos, presentan problemas especiales ya sea por razones financieras del Estado o por la estabilidad de sus empleos, y en lo que respecta a la filiación de los empleados de asociaciones privadas de beneficencia docentes o religiosas dependerán de lo que establezca la Ley del Trabajo, ya que no persiguen fines lucrativos; el servicio doméstico es el que presenta mayores dificultades

tanto financieras como administrativas ya que es muy complicada su afiliación, aparte de que la mayor parte de la remuneración es un especie, es decir, en casa y comida, pero no por eso dejan de tener necesidad de este seguro ya que su remuneración es baja y difícilmente pueden ahorrar para una eventualidad, quedando en los países que tienen este seguro excluidos, pero se debe tener a protegerlos, y así mismo quedan excluidos otros grupos de personas ocupadas en actividades recreativas, tales como deportistas, artistas, y personal artístico de teatros y compañías cinematográficas.

Existen varios tipos de empresas que por la actividad de ellas hacen que los trabajadores dependientes queden excluidos de la aplicación de este seguro; entre éstas podemos citar a las de escasa importancia o pequeña industria por razones económicas que hacen difícil la afiliación aunque la mayoría de regímenes existentes no los excluyen, así mismo la clase de empleo influye en la aplicación de este seguro, por ejemplo Los empleos bien remunerados, ya que deben de quedar excluidos porque con los ingresos que tienen pueden ahorrar para protegerse así mismos, contra este riesgo y también existe los llamados empleados marginales, es decir cierto tipo de empleos en que las relaciones entre los patrones y la persona que trabaja no es la misma relación que existe entre un patrón y trabajador, pero esta precisión debe de corresponder a la ley del trabajo para su aplicación, otro problema es el de los aprendices que deben de quedar al criterio del legislador por la misma situación en que se encuentra. Los trabajadores a comisión por su actividad particular presentan también

dificultades, pero deben de quedar protegidos teniendo en cuenta la costumbre, y así como también las relaciones jurídicas que existen entre los comitentes de ellos, los trabajadores a domicilio también deben estar sujetos a este seguro por la frecuencia a que están expuestos de perder su trabajo, tomando en cuenta de este tipo de relación con las reservas necesarias, aunque presenten, volvemos a repetir dificultades financieras y administrativas.

Cuando la importancia del empleo no alcanza cierto nivel, no es socialmente necesario, ni administrativamente factible, sostener al trabajador contra la relativamente escasa pérdida de salario resultante de la terminación del trabajo, principio que debe aplicarse en cuanto corresponde al subempleo, sino que debe de evitarse éste, por otros medios y no por el seguro de desempleo, por lo que se debe de excluir. Así como también los trabajadores temporales y auxiliares, deben de ser excluido; ampliándose en dicha exclusión a los empleos ocasionales, así como también los estacionales, por razones financieras y administrativas, y además por razones propias del trabajo.

Hay otros tipos de personas que por razones de edad, lazo de parentesco consanguíneos, o matrimoniales con el empleador, su estado físico y su nacionalidad, se deben de tomar en cuenta para la aplicación de este seguro, ya que hay personas jóvenes que no son sostenes de familias, y no perjudican el desempleo de ella, por tener otras fuentes de ingresos aparte de que la remuneración es muy modesta por lo que se deben de excluir hasta que no cumpla una edad determinada, caso

igual sucede a los de edad avanzada que por razones recaladas se deben de confiar al seguro de vejez o invalidez, y en cuanto a los parientes del empleador deben de excluirse ya que se pueden presentar abusos por el mismo parentesco y el ultimo grupo de persona, los invalidos tambien deben de excluir, confiandolo al seguro respectivo, debiendose de aplicar o implantar un nuevo regimen de seguro de desempleo con una politica de extension es decir, progresiva de zona en zona.

Es necesario establecer reglas precisas y algunas veces minuciosas a fin de definir las condiciones en que los desempleados tendran derecho a las prestaciones y crear medios para controlar la observancia de las disposiciones dictadas, ya que puede suceder que se concedan prestaciones a quien no tenga derecho a ellas y se excluyan a quienes lo tengan. El termino de desempleo se aplica a quien se halle sin trabajo, pero debe de excluirse la posibilidad de prestaciones al desempleado que no reuna éondiciones, y aplicarse únicamente el desempleo involuntario, por lo que el derechohabiente debe de reunir ciertas condiciones positivas antes de que se le reconozca su derecho y continuar reuniendo durante el periodo en que percibe salarios.

En primer término es necesario que el solicitante sea apto para trabajar; debiéndose de verificar esta situacion para conceder los subsidios, así mismo debe de estar disponible para el trabajo, ya que se presume que el desempleo está dispuesto a trabajar y solo se lo impide la carencia de una vacante y adecuado, no podrá gozar de los

subsidios correspondientes, por lo que, se debe de crear una dependencia en la cual se inscriba el trabajador y se presente periodicamente a esta oficina de colocacion, a fin de justificar el extremo de la disponibilidad

Otro de los factores es el deseo de trabajar, ya que el desempleado puede ser apto para el trabajo, esta disponible, pero no tener ningun deseo o afán de trabajar aunque este extremo es dificil de comprobarlo por la única manera de hacerlo es ofreciendole un empleo conveniente y que lo acepte, ya que si lo rechaza prueba su desinterés. Además debe de salir a la búsqueda de un empleo y no limitarse a la actitud pasiva de aguardar un ofrecimiento, ya sea inscribiendose a oficinas de colocacion, pero esta condición debe de ser suplementaria por lo dificil de justificar.

Cabe hacer especial mencion a las oficinas de colocacion ya que el mayor beneficio que se puede hacer a un desempleado es procurarle un empleo nuevo, aunque las prestaciones en efectivo compensan en parte la perdida del ingreso, esta no es la solucion mas que de segundo orden ya que primeramente para beneficio individual y colectivo se debe procurar un nuevo empleo, por lo que, es condición esencial para conceder las prestaciones, la inscripción en las citadas dependencias; siendo obligatoria ésta inscripción aparte de que la misma favorece para los ofrecimientos de empleo, al comprobar la capacidad de trabajo, la disponibilidad y el deseo de trabajar del interesado por lo que al introducirse este seguro se debe crear un servicio de empleo bien

organizado capaz de cubrir los empleo vacantes con los trabajadores inactivos, obligando así mismo al trabajador para que se presente a la oficina de colocacion mientras que este desempleado.

Otra de las condiciones que deben de imponerse para conceder las prestaciones de seguro es el cumplimiento que un periodo de calificacion que tiene por objeto cerciorarse de que el solicitante ha ocupado un empleo bajo el regimen del seguro, durante un periodo minimo, ya que debe de fijarse este periodo minimo con el fin de que deben de concederse las prestaciones, en virtud de que por el hecho de que un trabajador haya laborado poco tiempo sometido al seguro, significa por lo general que disponia de otros medios de vida o estar incapacitado para trabajar, teniendo además importantes efectos financieros, siendo que ese minimo indispensable contribuye a mantener el equilibrio financiero del régimen; este periodo de calificacion no debe ser muy largo, ya que excluiria del derecho a prestaciones a muchos desempleados, anulando en parte los objetos sociales del seguro este no debe ser demasiado corto ya que daría lugar a abusos, aunque al implantarse este seguro en un pais por primera vez, es conveniente agotar el principio de un periodo de calificación bastante largo y reducirlo a medida que se le toma experiencia. En algunos paises se ha establecido un periodo de calificación de 6 meses.

4.2.- PERDIDA DEL DERECHO AL SEGURO DE DESEMPLEO.

El derecho a las prestaciones del seguro del desempleo no dependen solamente de un factor positivo como son la observancia de condiciones y el periodo de calificación expuestos anteriormente, sino que también de un factor negativo, como es la ausencia de otras circunstancias, a la negación del derecho a las prestaciones motivadas por estas circunstancias que la situación del solicitante se desvía en mayor o menor grado, se le llama pérdida del derecho a las prestaciones (42)

Se puede decir que cuando existe interrupciones de trabajo que no constituyen un desempleo involuntario en el sentido estricto de la palabra, se le excluye del campo de aplicación del seguro, y en principio de la pérdida de este derecho debe de determinarse en función de la gravedad del motivo que origine el desempleo, ya que no se debe tomar en cuenta solamente el desempleado sino también a su familia pudiendo citar entre las causas que motivan la pérdida del derecho a las prestaciones, son, el abandono voluntario del empleo, despido por mala conducta, pérdida del empleo debido a un conflicto de trabajo, negativa a aceptar un empleo conveniente y existencia de otros ingresos procedentes de diversas fuentes.

En lo relativo al abandono voluntario del empleo y cuando no haya intervenido ningun elemento coactivo en la decision del interesado, no se puede considerar que sea por causas por fuerza mayor y el seguro de desempleo cubre unicamente el riesgo de la perdida de trabajo por causas ajenas a el, ya que de otra manera cada cual podria abandonar su empleo y percibir inmediatamente sus prestaciones, siendo esto irrealizable desde un punto de vista economico; sin embargo existe la posibilidad de que un trabajador haya abandonado su empleo por circunstancias que amortiguen el caracter voluntario de su acto y estas son imperiosas: existe la posibilidad de que no haya habido otra alternativa, en estos casos no se puede decir que no haya abandono voluntario del empleo aunque en apariencia lo sea por lo que es necesario exceptuar de la pérdida del derecho a los trabajadores que hayan tenido razones para abandonar su trabajo; así por ejemplo el abandono de empleo por condiciones de trabajo peligroso o mal sano, sin embargo la pérdida del derecho debe ser lo bastante prolongado para lograr el objetivo perseguido, es decir excluir del seguro al desempleado voluntario, pero no deber ser excesivamente prolongado ya que al cabo de cierto tiempo el desempleo voluntario tiende a transformarse en involuntario, aparte de los efectos que pueda tener sobre la familia del desocupado por lo que es conveniente fijar la duración máxima del período de pérdida de derechos en lo que se puede estimar lo anterior, tomando en cuenta la gravedad de la falta.

Por lo que respecta al despido por mala conducta, la iniciativa del despido se debe al empleador, pero en realidad es la mala conducta del

trabajador la que obliga a despedirlo, ya que es un acto deliberado del interesado mas que circunstancias ajenas a el, es difícil definir los actos que han de considerarse como manifestaciones de mala conducta, pero las reglas de la ley del trabajo facilitan esta tarea, pero dicha mala conducta debe de estar mas o menos relacionada con empleo, independientemente de la vida privada del trabajador, aparte de ser una accion reflexionada y deliberada mas bien que de un error no intencionado cometido de buena fe, amen de que debe ser culpable de una serie de faltas y no de un acto aislado, salvo que sea de suma gravedad, estos actos deben traer por consecuencia la privación de derechos o subsidios, debiendose aplicar también el mismo principio de duracion, a que hicimos mencion en el abandono voluntario del empleo, siendo proporcional a la gravedad de la falta.

Un tercer caso de la pérdida del empleo es aquel en el cual interviene un conflicto de trabajo que interrumpe la actividad de la empresa en que labora ya que es difícil admitir en un trabajador que se declara en huelga se halla sin trabajo contra su voluntad y al proceder a negociacion colectiva encontraria en una situacion mas fuerte que los patronos si gozaran de este beneficio de seguro de desempleo, aun mas debe de tomarse en cuenta la participación de los trabajadores en el litigio, ya que si no pertenece a la clase de trabajadores que participan o tengan interes directo en el, deberan gozar de dichas prestaciones dejando esto a una interpretación administrativa jurídica detallada.

Otra de las causas es el rechazo de una oferta de empleo conveniente, ya que se desprende del principio de que el desempleo es involuntario mientras no surge una imposibilidad de trabajo por lo que se debe privar del derecho de las prestaciones, al trabajador que no acepte la oferta de un empleo conveniente, debe de tomarse en cuenta que algunos rechazos de ofertas de trabajo no debieran considerarse como motivo que justifica la privación del derecho a prestaciones, ya que si se puede demostrar que el trabajador tiene una razón justificable para rechazar un empleo, su negativa no debería de utilizarse en su contra, aparte de que el empleo ofrecido le debe de convenir al trabajador, por ejemplo, un desempleado no podría perder su derecho por el simple hecho de negarse a aceptar un puesto inferior al que ocupaba o completamente inadecuado a sus aptitudes, aparte de que la vacante debe de ser debidamente notificada al trabajador.

La existencia de otros ingresos por parte del desocupado también puede traer por consecuencias la pérdida del derecho al subsidio, ya que la interrupción de trabajo significa, para el desempleado la pérdida de todos sus ingresos, pero una generalización de ese principio sería contrario a los fundamentos del régimen contributivo al seguro desempleo, así por ejemplo, existen indemnizaciones por despido y en algunos países se concede la pérdida del derecho a las prestaciones cuando el desempleado recibe una indemnización que equivalga a las cantidades que le otorga el seguro, así mismo cuando concede otras prestaciones el régimen de la seguridad social, ya que se contraría el principio básico que nadie debe percibir más de una prestación a la vez,

pero si el importe de la prestación del desempleo es superior a la otra, debe de concedersele la primera, así de esta manera si una persona goza de las prestaciones de otra rama de la seguridad social, pierde los derechos el subsidio del seguro desempleo. Puede suceder que un trabajador efectue trabajos sin importancia mientras que este desocupado pero estos no deben de traer como consecuencia la pérdida del derecho a las prestaciones siempre y cuando los ingresos no alcancen determinado nivel y en lo que corresponde a que el desempleado tenga otra fuente de ingresos debe también de desecharse ya que las prestaciones deben de pagarse pasándose en la presunta necesidad de los asegurados y no en función de su necesidad real

Existen otros motivos de la pérdida de derecho a las prestaciones del desempleo cuya inclusión al régimen dependerá del texto legislativo, por ejemplo, la necesidad de seguir cursos de readaptación profesional, que debe considerarse como política general de empleo, la edad, en lo que corresponde a los empleados que comienzan a tener derecho a las prestaciones de vejez, la residencia en el extranjero, por razones lógicas, y otras más como son las declaraciones falsas con miras a obtener prestaciones de desempleo, los que purgan una pena de prisión o sean detenidos a disposición de las autoridades, los desempleados que tengan mala conducta, los alcohólicos, los que no asistan a cursos de enseñanza, la mujer casada cuyo marido trabajaba percibe un salario normal, etc.

4.3.- IMPORTE Y DURACIÓN DE LAS PRESTACIONES.

Cabe preguntarse, ¿Cuanto tiempo deberan de abonarse los subsidios y la cuantía de los mismos? es decir, es necesario fijar las tasas de las prestaciones y el factor tiempo (que a su vez se subdividen en dos partes periodo de espera y duración de las prestaciones).

En cuanto a las prestaciones deben de ser en efectivo ya que se trata de un seguro contributivo y si fueren en especie, no cuadraría en el principio de una compensación por la pérdida del salario: sin embargo existen otros servicios que el Estado puede otorgar como complemento, prestaciones en especie tales como servicio, suministro de herramientas, ropas especiales, etc.

"Para el calculo del importe de las prestaciones éstas deben de estar relacionadas con la función de los principales objetivos del régimen y las características de cada país existiendo dos formas que señalan los principios generalmente que rigen el calculo de las prestaciones de desempleo ya sean prestaciones graduales y prestaciones uniformes" (43). En principio se debe tratar de mantener el antiguo nivel de vida de cada solicitante, en este caso es necesario que el importe de las prestaciones concedidas estén de acuerdo con los niveles de existencia que disfrutaban los desempleados graduando así mismo las cotizaciones, por otra parte puede tender a garantizar a los

desempleados un mínimo vital mientras dure su actividad que conduce a la concesión de prestaciones uniformes de igual para todos.

Existen dos métodos utilizados para graduar las prestaciones en función de los ingresos anteriores de los solicitantes denominándose método de porcentaje y método de categorías de salarios. Si se aplica el primero de estos métodos, las prestaciones se expresan en forma de un porcentaje uniforme del salario medio que cada beneficiario percibe con anterioridad a su empleo, este método que ayuda a mantener el antiguo nivel de vida, no obstante sería necesario algunas disposiciones complementarias, por ejemplo, el período que se toma como base para la determinación del salario medio y la forma de cualquier éste, así mismo es necesario fijar un límite para los salarios que entran en el cálculo de promedio y como consecuencia fijar un límite máximo de las prestaciones, basándose en la teoría de que los trabajadores que ganan más de cierta cantidad no necesitan percibir la totalidad del porcentaje de salario. La aplicación del método de categorías de salario requiere el establecimiento de ciertos números de equipos de remuneración con límites superiores e inferiores que abarquen toda la escala de salarios comprendidos por el seguro, quedando incluidos en la tasa media del salario que hayan percibido durante un período de tiempo determinado y anterior a la pérdida del empleo, siendo sus principales ventajas de orden administrativo ya que el cálculo de las prestaciones sirve así mismo para las cotizaciones.

En cuanto a las prestaciones uniformes es decir aquellas que no son proporcionales a la remuneración percibida con anterioridad del desempleo o esta pueda variar por razones diferentes entre las que podemos citar, la localidad en que resida el trabajador, o el alza o la baja de los precios de los bienes de primera necesidad, por otra parte se puede conceder suplementos por personas a cargo, ya que es muy importante para la sociedad sostener no solamente al trabajador sino a su familia, pero se debe tomar en cuenta de que las prestaciones base y los suplementos no excedan de la remuneración anterior del solicitante ni se aproxime demasiado a ella.

En cuanto al nivel de las prestaciones del seguro de desempleo debe de fijarse de acuerdo con los fines de esta institución, teniendo en cuenta la necesidad de cada categoría ya que su objetivo es proteger al trabajador contra el riesgo de desempleo, no debiendo compensar la totalidad de la pérdida de los ingresos, sino que los subsidios deben de satisfacer las necesidades esenciales y hacer frente a los gastos imaplazables, ya que si se cubriera íntegramente se correría el riesgo de privar al desempleado del deseo y voluntad de volver al trabajo, ejerciendo un atractivo para la ociosidad que desmoraliza al trabajador y es onerosa para la sociedad, por lo que volvemos a repetir es necesario fijar un límite o nivel inferior al de los salarios para que tengan el interés de hallar un nuevo empleo, aparte de que el costo de un régimen que tratara de compensar íntegramente la pérdida de salario exigira la recaudación de cotizaciones sumamente elevadas.

Para fijar el nivel de las prestaciones graduales, es necesario establecer una relación entre porcentaje que les corresponde en la escala progresiva de porcentaje tanto más elevado cuando sean más bajos los salarios, pero esto resulta difícil, por lo que debe de ajustarse a los principios enunciados anteriormente realizando un análisis de los niveles reales de salario, presupuesto familiar y costo de la vida, de esta manera si se utiliza un porcentaje de salario uniforme no se debe de fijar menos de un 40%, pero tampoco deben de ser mayores de un 75% para que traiga las consecuencias antes mencionadas, tomando aun en cuenta las asignaciones familiares, y mientras más salario haya percibido anteriormente menor debe ser el subsidio, en los niveles de las prestaciones uniforme, la suma en efectivo que deberán de abonarse debe de ser suficiente para asegurar la subsistencia del trabajador, entendiéndose por esta que viva decorosamente, tomando como base un mínimo vital del grupo predominante de trabajadores.

La interrupción del trabajo lleva consigo la suspensión mediata de toda remuneración, pareciendo razonable que los subsidios comenzaran a contar del momento en que cese el trabajo, pero es necesario un periodo de espera en que no reciben ningún subsidio este periodo tiene por objeto suprimir toda compensación a los desempleados de breve duración ya que pocos son los trabajadores que carezcan de suficientes recursos durante los días de pago que transcurran entre dos empleos, no siendo indispensable que se protejan ese riesgo, así mismo ayudar a suprimir los abusos que pudieran dar lugar a la simulación del desempleo, como también se da tiempo de

comprobar la existencia real del mismo, aparte de que desde el punto de vista administrativo trae considerables ventajas, por lo que esta duracion no es contraria a los principios de seguro de referencia.

En cuanto a la duracion se debe de fijar el numero de dias que comprendera el periodo de espera que no debe de ser ni demasiado largo por las consecuencias desastrosas para el trabajador ni demasiado corto por las razones antes asentadas, aplicándose en la mayor parte de los paises con diferente duracion pero no mayor de dos semanas, pudiendo fijarse periodos mayores para trabajadores cuyo desempleo es difiicil de comprobar durante el periodo normal.

Por lo que respecta a la duracion de las prestaciones es necesario fijar un limite durante el cual los desempleados deberán recubrir las prestaciones por un tiempo determinado, ya que si existe una organizacion de servicio de empleo eficaz y las situaciones economicas son favorables el hecho de que permanezcan sin trabajo puede ser de que son ineptos por motivos fisicos o de otro tipo, en ese caso, se debe de aplicar otra clase de tipos de seguro, aparte de que si prolongaran por demasiado tiempo, la carga seria para los demas trabajadores, en los casos de periodo desempleo intenso o ciclicos tambien debe de limitarse en primer lugar, porque es difiicil comprobar la autenticidad de desempleo y la prolongada ociosidad seria dañina en el animo de los desempleados aparte de que el costo de las presentaciones acabarian con las cajas de seguro, atacándose este ciclo por medio de una politica contra el desempleo, no propiamente con el seguro del mismo, o por

medio de auxilio de parte del gobierno para dichas personas una vez que se hayan agotado sus derechos a subsidios.

Existen varios metodos para limitar la duracion de las prestaciones ya sea que se fijen de una manera uniforme para todos los asegurados o variar en cada beneficiario la duraci3n m3xima del periodo de prestaciones en funcion de numero y cuantia de las cotizaciones pagadas o de la duracion del empleo o importe de su remuneracion. llamandose este 3ltimo, metodo de duracion proporcional Este metodo es el que mas se ajusta a las caracteristicas y objetivos propios del Seguro ya que no es posible que la duraci3n de las prestaciones favorezcan menos a las personas regularmente empleadas, en detrimento de las demas.

En cuanto a la duraci3n m3xima del periodo de prestaciones, son varios los factores que hay que tener en cuenta. Pero la decisi3n debe de ser algo empirica y hasta cierto punto arbitraria, dentro de los factores podemos mencionar, 1).- Que al fijar el limite solamente se perjudico a una fraccion minima de beneficiarios, 2).- La existencia de programas para evitar el desempleo y la manera de coordinarlos con el seguro de desempleo, 3).- El costo de los subsidios y, 4).- Por 3ltimo la facilitaci3n de oferta de empleo a los beneficiarios y los diferentes tipos de empleo peculiares en un pa3s.

La duraci3n de los periodos no deben de ser menor de tres meses y no exceder m3s de seis, ya que si es superior a este periodo es posible

que los regimenes en caso contrario sea inferior al limite menor, se podria privar prematuramente de prestaciones a numerosos trabajadores que podrian reintegrarse al trabajo si dispusieren de mas tiempo

4.4.- MÉTODOS DE FINANCIAMIENTO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN.

Las prestaciones estudiadas anteriormente constituyen un gasto social y han de encontrar los fondos necesarios para sufragarlos, distribuyendo las cargas financieras, desde un punto de vista nacional, por la interdependencia de diversas regiones en el ámbito nacional, constituyendo un fondo central, derivado de una o varias fuentes de ingreso, al cual se recurre para abonar las prestaciones a los afiliados en contra de los riesgos, procurando los fondos necesarios por los medios más eficaces para sufragar sus gastos, debiéndose de asegurar una serie de ingresos, no solo suficientes, estables, sino de tal naturaleza que permita distribuir equitativamente el costo de las prestaciones entre la población para que provoque el mínimo de trastornos económicos.

Para financiar el régimen de prestación, en el desempleo, puede recurrirse a los trabajadores, que de él se benefician, a sus empleadores o patronos y a los contribuyentes en general. Existen varias razones

para obtener de los trabajadores una parte de los fondos, va que no sería conveniente ni factible, que aportasen la totalidad, ofreciendo ventajas psicológicas al trabajador, va que tendrán más intereses en el régimen y una responsabilidad más elevada. Aparte de que no lo consideran como una obra de caridad, dando mayor estabilidad económica del seguro, y en consecuencia a las tasas de las prestaciones. Como inconveniente se puede observar que grava más a los trabajadores, más bajamente remunerados, por lo que más alta sea la cotización, más baja debe ser la aportación del trabajador.

También existen varias razones en favor de la conveniencia de que los empleadores de los trabajadores, asegurados, financien aunque sea en parte las cotizaciones. Incluyendo estos gastos en el costo total de la producción, de esta manera la cotización patronal se incorpora a los precios, por lo que los miembros de la colectividad en calidad de consumidores sufragan una parte del costo del sostenimiento de los empleados, sin embargo, existe un criterio de que el patrón debe cargar con el costo de la contingencia, ya que el despido o desempleo es por la responsabilidad de él, por lo que debe recaer todo el peso del seguro en los patrones.

Sin embargo se considera necesario la intervención del trabajador, aparte de las razones antes asentadas, en que el trabajador es el beneficiario del seguro ya que el empleador realiza un esfuerzo semejante a él.

El seguro de desempleo, puede hallar una fuente de ingresos del mismo Estado, que provienen de los ingresos de zona fiscal, sin embargo en periodos de dificultades, economicas el Estado tiene que recurrir a los empréstitos, a fin de satisfacer su contribucion al seguro. Asimismo se justifica la intervencion del Estado por el principio de que la colectividad tiene que velar por la seguridad y bienestar de sus miembros, aparte de que los impuestos gravan más a las personas mejor remuneradas en los casos del impuesto productivo.

Se puede aplicar un sistema tripartito o bipartito. En el primer sistema, se pueden distribuir las cargas en partes iguales o ser mayor la contribución de los empleadores y el Estado, que de los trabajadores.

Aunque lo que respecta al Estado, seria de consecuencias graves, por lo que el mejor sistema, seria el último, asignando un tercio del costo a cada parte o corresponder más al empleador, siguiendo el sistema que rige para los demás asegurados sociales, ya que la seguridad social es un conjunto y no un seguro, exceptuando a los trabajadores mas mal remunerados.

Las contribuciones pueden ser por cotizaciones uniformes, es decir una suma uniforme para los trabajadores y empleadores, pagadera por unidad de tiempo, conveniente, semanal o diariamente, no variando en función de salario por lo que correspondiere a un sistema de prestaciones también uniforme, este sistema tiene las desventajas antes señaladas. En otro sistema por cotizaciones proporcionales, es decir

El monto al salario del trabajador en que toma en cuenta para las prestaciones los salarios anteriores. (hasta cierto limite), este metodo es el mejor y el mas equitativo en lo que respecta al Estado. su aportacion puede ser global, ya sea tomando en cuenta los salarios, las cotizaciones o las prestaciones

El monto de los ingresos deberan de depositarse en un fondo especial, creando ademas un fondo de reserva para los excedentes a fin de que en un futuro próximo. en caso de ser necesario, hacer frente a la contingencia, y asimismo, procurar ingresos adicionales, con la inversion de los mismos, agregando estos fondos a los demas seguros.

El costo del seguro deberá de mantenerse dentro de los margenes razonables, tomando en cuenta la economia de cada pais, a fin de que dé buenos resultados, ya que si se exigen cotizaciones excesivamente altas está condenado al fracaso, y asi mismo se usen medidas para reducir el desempleo. Entre los factores que influyen en el costo del desempleo son 1) - El nivel general de desempleo, que es determinante para las prestaciones del mismo, ya que a medida que aumenta el desempleo lógicamente aumentará el pago de las presentaciones. 2).- Las personas aseguradas o población asegurada. 3).- El movimiento de la mano de obra entre la población asegurada. 4).- La duración del empleo que da derecho a la indemnización y al periodo de espera, 5).- La tasa de las prestaciones y la variación de esta conforme a las personas. 6).- El subempleo y las fuentes de información que disponga el pais, ya que si se carece de datos para establecer el limite para

establecer el costo del seguro, sería arriesgado crearlo, ya que un mercado del trabajo insuficiente y un subempleo extendido tendrán que ser factor de un costo de seguro elevado.

La eficacia de un régimen de seguro depende no solo de su Ley Organica Nacional, sino también de la debida aplicación de ésta que corresponde a la administración del seguro. Esta administración se debe de encargar a un organismo público y autónomo, siguiendo las directrices de los seguros establecidos, por lo que puede ser una administración común con otros programas sociales o ramas de Seguridad Social o independiente, aliviándose en cierto modo la carga del mismo, si se confía a un organismo ya establecido, asimismo de establecerse un servicio de empleo para los efectos ya mencionados, centralizando o descentralizando la administración para mejorar, la fluidez de los problemas. Para este fin se debe tomar en cuenta los usos y costumbres, la estructura política y económica del país en que se establece.

Debe de establecer además para aplicar la recaudación de cotizaciones métodos de inscripción tanto para empleadores como trabajadores con los mismos requisitos que los exigidos en otros seguros y en lo que corresponde a los trabajadores éstos deberán de inscribirse por primera vez en el momento en que ocupen un empleo sometido al régimen, recaudando las cotizaciones por conducto del empleador o patrón quien actuaría como agente de dicho organismo con responsabilidad de pago, usando para el mismo sistema de nóminas de

salarios o de estampillas creando un sistema de inspección para cerciorarse del cumplimiento de este regimen de seguridad social.

La contabilidad es un elemento esencial en la clase de seguros ya que puede proteger a millares de personas y el control de ésta, constituyen una labor muy difícil por lo que es preciso crear un sistema de contabilidad y métodos eficaces concebidos en tal forma que una persona puede aplicarlos sin dificultad. Tomando muy en cuenta el factor tiempo y debiéndose llevar expedientes individuales de los trabajadores y empleadores que contengan datos proporcionados en el momento de la inscripción tanto datos relativos a la cotización, como sobre prestaciones, etc.

Los tramites administrativos que conducen al pago de las prestaciones de desempleo son: En primer término que el trabajador se ponga en contacto con la oficina local del servicio más próxima y con la de seguro de desempleo, llamando la atención a los trabajadores sobre el desarrollo de esta formalidad, y obteniendo un certificado de desempleo expedido por su último empleador en caso de que se fijen necesario, debiendo presentar su solicitud personalmente en las oficinas, no permitiéndose que una persona la represente a nombre del desempleado.

Presentar la solicitud mencionada que se turnará a un organismo para determinar si tiene derecho o no a las prestaciones y en caso afirmativo deberá abonársele su primera prestación si el desempleo se

prolonga mas alla del periodo de espera. en caso de rechazamiento se debe de conceder un derecho de apelacion sumaria y gratuita al desempleado por lo que se debe crear un organismo especial para esto y una vez hecho el primer pago, deberá de presentarse a las oficinas correspondientes para que continúe gozando del beneficio

Hemos considerado necesario exponer aunque de una manera breve el sistema de seguro de desempleo, y lo hemos hecho en términos generales sin profundizar mucho en el estudio de cada uno de los problemas, ya que en caso de aplicarse seria necesario hacer un estudio profundo de cada tema tomando en cuenta las situaciones sociales y economicas del pais.

Sin embargo, se ha visto tambien que, México tiene un problema no solamente similar a otros paises sino posiblemente más agudo en lo que se refiere al problema de desempleo y el estudio que se ha llevado a cabo nos informa también sobre algunas de las causas que agudizan cada dia mas el fenomeno que nos ocupa

Segun en nuestra opinion el problema del desempleo y del seguro correspondiente puede tener algunas soluciones que se pretende sean, en primer momento, de carácter experimental y las sugerencias que al respecto se hacen podrian concretarse como sigue:

1).- La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida mediante:

- a) - Un desarrollo equilibrado del país
 - b) - La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional
 - c) - El fomento de ciudades de dimensiones medias para promover la descongestión de las grandes urbes.
 - d) - La regulación del mercado de terrenos y la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.
- 2) - Creación de polos de desarrollo en aquellas regiones atrasadas, sin que abarquen grandes zonas territoriales, siendo necesario encauzar la migración a dichos polos; aplicar incentivos fiscales y crediticios a las nuevas empresas; generar obras de infraestructura.
- 3) - Todo lo mencionado en el punto anterior, propiciará que se creen nuevas fuentes de empleo, ayudando a disminuir la alta tasa de desempleo que existe.
- 4).- Se propone una estrategia para implantar el seguro de desempleo en algún estado altamente industrializado; en particular, seleccionando una empresa con cierto tipo de población la cual debe cumplir con ciertos requisitos y que fungiera como grupo experimental; para que

posteriormente se puedan determinar las posibilidades y reglas que sirvan para la extensión del seguro.

Y se proponen los siguientes requisitos para ser sujeto de cobertura al subsidio por desempleo.

a) - Edad mínima: 25 años cumplidos.

b) - Tener un mínimo de 200 cotizaciones semanales, por empleo en el seguro social

c).- No tener trabajo remunerado un mes después del empleo anterior en el lapso de desempleo.

d).- Solicitar el subsidio dentro del segundo mes en que se encuentra desempleado.

e) - Un mínimo de 26 cotizaciones semanales previas, dentro del seguro de desempleo.

La edad mínima se propone de 25 años, ya que se espera que el trabajador tenga cierta responsabilidad para establecerse.

El haber durante 200 semanas como mínimo, implica que el trabajador ha logrado cierta continuidad en la actividad, de ahí que es

posible esperar que pueda encontrar otro empleo en caso de estar desempleado temporalmente

No tener ingresos comprobados durante un mes después del empleo anterior, significaría el recurrir al seguro en un caso excepcional y no como regla

Por último el hecho de exigir 26 semanas previas cotizando en el seguro de desempleo evita abusos.

Si se considera que los desocupados alcanzan alguna suma máxima, habría que determinar el subsidio respectivo y el tiempo que fuera a ser usado en base a:

- ingreso (según su cotización).
- tiempo de desempleo.
- la distribución del total de desempleados según ingreso.

Se propone que el subsidio cumpla con lo siguiente:

1).- Se otorgaría hasta por un máximo de 3 meses en quincenas vencidas

2).- Su uso se limitaría a una sola vez al año para cada trabajador.

3) - Se pagaría el subsidio como un porcentaje del salario medio en el cual cotizó, de un 75 a un 25% este último, sería para aquéllos con ingresos altos.

En cuanto al financiamiento se propone que sea de carácter tripartito, es decir, la participación de los tres sectores: laboral, empresarial y estatal independientemente de que los cálculos actuariales deberán de establecer las primas necesarias de acuerdo a las condiciones del país.

38 - Los Sistemas de seguros de Desempleos.- O.I.T. Ginebra 1955.-
Pag Num 7

39 - Bonilla Morin Gabriel - Obra citada.- Pág. 200.

40 - García Cruz Miguel.- Obra citada.- Pág. 174.

41 - Bonilla Morin Gabriel.- Obra citada.- Pág. 198.

42.- Los Sistemas de Seguro de Desempleo.- Obra citada.- Pág. 137.

43.- Los sistemas del Seguro de Desempleo.- Obra citada.- Pág. 171.

CAPITULO V DIVERSOS ENFOQUES DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

5.1.- EL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN DE EMPLEO.

Un análisis crítico de la nueva política en la República Federal Alemana tiene por fin introducir las estipulaciones del proyecto de Ley del Gobierno sobre la promoción de empleo en cuanto afecta el plan existente del seguro de desempleo.

El Gobierno Federal de ese país no se ha confinado a una extensión del seguro de desempleo actual y al plan de ayuda con una legislación suplementaria o de enmienda, pero ha introducido una nueva Ley comprensiva. Esta ley ha de anular la Ley del Seguro de Empleo y de Desempleo, ahora en vigor y establecer una nueva estructura jurídica para los campos que cubre aquella Ley. Esta nueva orientación dentro de la estructura del sistema de seguro social, puede ser discernida con mayor claridad en el informe sobre el proyecto del Ministerio Federal del Trabajo que precedió la nueva Ley. En este proyecto, el seguro de desempleo ya no se le cuenta como parte del concepto o de la institución del seguro social. El objetivo fundamental de la actual ley del seguro de empleo y desempleo es el asegurar a los trabajadores contra el riesgo del desempleo mientras que el fin de nuevo texto es lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda en la bolsa del trabajo, el colocar a los trabajadores y la promoción del

trabajo. se reconoce que bajo una política económica moderna el riesgo de desempleo no puede ser evaluado con exactitud o previsto por un sistema de seguro.

Este concepto del informe sobre el proyecto dio lugar a considerable crítica y como ahora es evidente en el texto de la Ley de referencia este punto de vista no ha sido mantenido por completo: ante todo esto se muestra que la protección contra la contingencia del desempleo otra vez es específicamente de responsabilidad del plan del seguro de desempleo. Ya no se cita como un principio formal que la política económica del Estado ha de ser la única garantía que puede y será evitado del desempleo. El preámbulo a la Ley afirma que las funciones del Instituto Federal del Seguro de Trabajo y Desempleo en cuanto al mantenimiento y los empleos existentes y la creación de nuevos (por ejemplo prestación a corto plazo, la promoción de la actividad en todo el año en la industria de construcción, medidas para crear nuevos empleos) están basados en el bien comprobado principio del seguro de desempleo.

También se manifiesta que en cuanto a la prestación de desempleo, considerado como compensación por el plan del seguro de desempleo por la pérdida de ingresos, la legislación existente en total sea comprobada como adecuada y sus puntos esenciales han sido incorporados en la nueva Ley. Sin embargo, aparece del título del informe sobre el proyecto (Ley de Promoción de Empleos) y habrá un cambio en la orientación del plan para que se base primariamente

sobre la política de la bolsa del trabajo activo más bien que en una cobertura pasiva del riesgo de desempleo pagando la prestación de desempleo. Esto se muestra con una nueva función descrita como la promoción productiva del trabajo de construcción en el invierno, concibe como una contraparte al actual Sistema de asignaciones por mal tiempo, por incentivos financieros para promover la continuidad del trabajo de construcción durante el invierno (por lo tanto reduciendo las asignaciones de mal tiempo y las prestaciones de desempleo eventuales), así como una actividad invernal incrementada en la industria de la construcción y en aquellos proveedores de la industria; así la Ley ha de contribuir al logro del fin declarado del Gobierno en su política económica, que es trabajo de tiempo completo. Otros aspectos concretos de la política del trabajo han de reforzarse, especialmente el otorgamiento de respaldo financiero con préstamos o subsidios para proyectos que han de adelantar los fines de la política del trabajo, por ejemplo la construcción y el equipar obras dentro de la estructura de una política estructural, construcción de viviendas para crear nuevos empleos, respaldo financiero para medidas de adiestramiento vocacional o especializado.

El Instituto Federal del Seguro de Trabajo y Desempleo en el futuro estará subordinado más directamente que hasta ahora a los requisitos de la política estructural del Estado y será desarrollada como una institución formando una parte integral de una política activa de progreso económico. Para eliminar conflictos entre los requisitos de una política estructural a largo plazo y aquellos de una política económica a

corto plazo, la garantía del Estado de esta rama del seguro será fortalecida para así proteger al Instituto de la necesidad, durante recesión cíclica, el gastar sus excedentes acumulados; el Estado se hará cargo de financiar cualquier gasto de déficit que se hará necesario durante tales recesiones, por medio de préstamos o arriba de cierto nivel con subsidios.

Efectivamente estas ideas aplicadas en ese país europeo son sumamente interesantes y en algo pueden orientar al Problema Nacional de Promoción al Trabajo como un medio de combatir el desempleo

5.2.- EL SEGURO DE DESEMPLEO EN LAS MUJERES.

Este análisis versa sobre el trato de trabajadoras y mujeres embarazadas bajo los reglamentos del seguro de desempleo en los Estados Unidos de América.

Las trabajadoras constituyen más del 30% de la fuerza del trabajo, pero su papel vital en el desarrollo continuo de la economía parece que únicamente se les reconoce mientras están trabajando. Tan pronto como pierden el trabajo se les considera como teniendo únicamente un interés casual en el trabajo y así no son protegidas por el seguro de desempleo. El argumento de que las mujeres no necesitan

trabajar es falso. El seguro de desempleo es un programa de seguro con derechos determinados sobre la base de la categoría dentro de la fuerza del trabajo en el pasado y en el presente, no la necesidad individual. Es cierto que las responsabilidades familiares de la mujer necesitan que se aparten y reingresen a la fuerza del trabajo con mayor frecuencia que los hombres.

Un número de leyes del seguro de desempleo tienen cláusulas que discriminan a las mujeres principalmente con descalificaciones especiales para las futuras madres o aquellas con obligaciones familiares y también en cuanto a las asignaciones adicionales para dependientes. Esta restricción opera en diversas maneras. Una futura madre quizá quiera dejar el trabajo por el período necesario o quizá el empleador la obligue a esto, pero los empleadores frecuentemente resienten el pagar la cuota para las prestaciones en tales casos y así pueden evitar el emplear mujeres en esta categoría.

Para evitar estos problemas y contestar a la crítica, 38 Estados han adoptado leyes para determinar la elegibilidad para las prestaciones de futuras madres.

Una tabla mostrando las cláusulas especiales para descalificación para las prestaciones de desempleo durante el embarazo en 38 Estados indica que estas cláusulas varían considerablemente, pero tienen un denominador común en que niegan las prestaciones sin tomar en consideración la habilidad individual del trabajo o la disponibilidad de

ella o sus esfuerzos para encontrar trabajo. 12 Estados, niegan prestaciones por un periodo desde una semana hasta 4 semanas antes del parto y de 4 semanas a 3 meses después del mismo. Un periodo fijo es el mas seguro de administrar; si este no es más de 8 semanas, 4 semanas antes y 4 semanas después del parto negará relativamente pocas prestaciones que no serian otorgadas bajo el criterio social de capacidad y disponibilidad. Entre más largo el periodo habrá mas casos donde las prestaciones son negadas a las mujeres, quienes aunque disponibles, han perdido su trabajo debido a carencia de empleo. Algunos Estados han reconocido la iniquidad de tratar a todas las madres futuras lo mismo que varia la discriminación de que si la mujer deja el trabajo voluntariamente o si se le obligó a separarse o si ella es el unico sostén de su familia y de si misma; sin embargo, tales métodos representan problemas de juicio administrativo.

Originalmente casi todas las leyes del seguro de desempleo reconocian circunstancias personales y justificaban a un trabajador para separarse de su trabajo y le pagaban después prestaciones si no podía encontrar un empleo. Sin embargo, 22 Estados han modificado sus leyes para asi descalificar de las prestaciones a los trabajadores que dejan sus empleos por razones familiares, hasta que vuelven a trabajar.

En 11 Estados adicionales los pagos del seguro de desempleo pueden ser hechos para dependientes, pero esto se opera para mayor beneficio de los hombres y de las mujeres. En general las asignaciones de dependientes únicamente se pagan para los cónyuges no empleados

v los hijos de cuya manutención es responsable el solicitante. En virtud de que los ingresos de la mujer generalmente son más bajos que los del marido, los requisitos del principal mantenimiento eliminaría a muchas esposas trabajadoras, aún cuando sus salarios son esenciales a la manutención de la familia. Las cláusulas discriminan en otras formas a las mujeres. La Ley de Nevada considera a una esposa no trabajadora como dependiente, pero únicamente si el marido está incapacitado para trabajar debido a la edad o a invalidez. En Massachusetts una esposa puede declarar a sus hijos como dependientes únicamente si su marido está totalmente incapacitado para el trabajo. A fin de obtener la asignación de dependientes puede pedirsele a la madre que pruebe que de hecho ella da más del 50% para la manutención de la familia.

Se les ha negado a las mujeres asignación para dependientes no obstante la falta de marido divorciado de mantener a los hijos o porque los hijos estaban recibiendo la prestación de supervivientes bajo la ley de seguridad social. La consecuencia general de todas estas cláusulas es que las asignaciones de dependientes en los Estados que más otorgan, se les paga aproximadamente un 51% de hombres a un 5% de mujeres solicitantes.

Un Comité creado por la Comisión Presidencial sobre el Estado de la Mujer hizo recomendaciones contra las cláusulas del seguro de desempleo discriminan a la mujer. Sin embargo ha habido un pequeño incremento en el número de Estados con cláusulas discriminatorias.

Una versión fortalecida de las recomendaciones se ha aprobado por una Comisión de Seguro Social o impuestos para aconsejar al Consejo Asesor de Ciudadanos Permanentes sobre el Estado de la Mujer. Casi cada Estado ahora tiene un Grupo Asesor respecto al Estado de la Mujer.

Este fenómeno relativo a las mujeres también con las modificaciones Nacionales tiene mucha semejanza con la problemática sectorial del desempleo en las mujeres.

5.3.- LOS PROBLEMAS REFERENTES AL PLAN DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

Un estudio de los problemas actuales en los planes de seguro de desempleo, con especial referencia a los trabajadores de pequeñas empresas, trabajadores temporales y trabajadoras jóvenes. En Japón resulta muy útil en la Problemática Nacional.

En efecto, el plan del seguro de desempleo para trabajadores fue inaugurado en 1947 y la cobertura fue ampliada a trabajadores con remuneración diaria bajo un diferente sistema en 1949. Los marinos están protegidos por un plan de seguro social especial. El plan del seguro de desempleo cubre a trabajadores, pero para aquellos que pertenecen a empresas pequeñas la cobertura no es obligatoria, para

trabajadores rurales, forestales y de pesca, la cobertura es también voluntaria.

Uno de los principales problemas en el desarrollo del plan de seguro de desempleo es la extensión de su cobertura. En pequeñas empresas con menos de 5 trabajadores el nivel de salarios es generalmente más bajo que el nivel en las empresas grandes. Pero la tasa de riesgo de pérdida del trabajo es más alta. De acuerdo con los cálculos del Gobierno, si la cobertura fuera ampliada a todos los trabajadores en pequeñas empresas, con menos de 5 trabajadores, habría un déficit de 5 billones de y en anualmente en las finanzas del plan del seguro de desempleo. Sin embargo, en los últimos años, la opinión pública está a favor de ampliar la cobertura a esas personas, muchos miembros de la Dieta, también están presionando para la ampliación y un plan para la extensión de cobertura a ese efecto está siendo preparado un curso en el Ministerio del Trabajo. Otros problemas financieros afectando el financiamiento del plan del seguro de desempleo se ocupan de los trabajadores temporales y de las trabajadores jóvenes. Muchos trabajadores temporales de los cuales casi todos son granjeros, se ocupan en un trabajo temporal por varios meses, reciben las prestaciones bajo el plan de seguro de desempleo mientras son ocupados en su trabajo primario, después que han calificado para las prestaciones y han abandonado su trabajo temporal. En la opinión de los funcionarios del Ministerio del Trabajo, la definición del desempleo en este caso difiere del llamado desempleo temporal, porque, hay trabajadores temporales que pierden su

trabajo de acuerdo con un plan anual hecho por ellos mismos. Casos similares se presentan entre los choferes de taxis.

Además de estos casos hay aquellos de las trabajadoras jóvenes que reciben prestaciones bajo el seguro de desempleo después que dejan su trabajo para casarse. No se espera que la mayoría regresen a la bolsa del trabajo como trabajadoras, porque aún teniendo la habilidad de trabajar, no desean hacerlo. En tales casos es difícil decidir si son personas cesantes o no lo son. La posición de los trabajadores temporales y de las trabajadoras jóvenes considerablemente afectan las finanzas del plan del seguro de desempleo. Por lo tanto el Ministerio del Trabajo ha estado planeando adoptar algunas limitaciones al derecho de estas prestaciones en estos casos.

5.4.- UNA VISTA AL SEGURO DE DESEMPLEO.

Una discusión del futuro del seguro de desempleo a la luz de su desarrollo histórico en Estados Unidos, enfatizando las formas en que podría ser mejorado para cubrir las necesidades actuales del desocupado y la implementación en México. El carácter del actual sistema del seguro de desempleo proviene del hecho de que se originó como uno de los 10 programas incluidos en la Ley de Seguro Social en 1935, en Estados Unidos durante la crisis de la Gran Depresión,

cuando de cada 5 familias, una estaba subvencionada o recibía ingreso de subvención. La Ley de Seguridad Social consideraba el establecimiento de programas a largo plazo para evitar la pobreza de los desempleados por medio del seguro social contributivo. Se reconoció que este no protegería a los 13 millones de trabajadores sin empleo, ni a los ancianos ni a los incapacitados que ya estaban fuera de la bolsa del trabajo y aún así habría millones necesitando asistencia. La Ley de Seguridad Social por lo tanto incluía un sistema de asistencia pública por medio de otorgamiento de prestaciones en dinero basada en la necesidad individual y suplementada por los servicios sociales. Mientras la vejez era cubierta únicamente por el sistema Federal, el desempleo era cubierto por un sistema mixto Federal-Estatal y este ha continuado desde entonces. La Ley original de la Seguridad Social fijó el Impuesto Federal de Desempleo en toda la nómina de los empleadores sujetos a impuesto; en 1939 se enmendó a un máximo de Dlls. 3,000.00, pero en esa época esto incluía el 98% del total de las nóminas

Se propone a la luz de la experiencia el examinar la validez de las decisiones de política hechas en 1935 y se sugiere que las razones, entonces válidas de un sistema Federal Estatal ya no son válidas actualmente. Se alega que el sistema de permitir a los empleadores tasas más bajas de cuotas debido a una experiencia favorable de empleo ha nulificado el efecto de un impuesto federal uniforme y que los empleadores con la misma experiencia pagan tasas muy diferentes. No solamente ha habido un incentivo para evitar el impuesto sino un

obstáculo al pago de las prestaciones de desempleo adecuadas, porque todos los Estados exceptuando cuatro, permiten al empleador tasas de impuesto reducidas sobre la base de pagos de prestaciones a sus trabajadores, en vez de en fluctuaciones en la nómina, así creando un incentivo de conservar las provisiones de prestaciones bajas. Los datos más recientes muestran que la mayoría de Estados que compensan una parte del salario semanal de proporción más pequeña que el promedio nacional también tienen tasas de cuotas más bajas que el promedio nacional. Ninguna prueba se ha desarrollado a través de los años que la experiencia del empleador haya conducido a la estabilización del trabajo. Se llega a la conclusión de que el sistema Federal sería más efectivo en ayudar al Gobierno a cumplir con su responsabilidad de la subvención y la prevención de desempleo. Un sistema Federal aseguraría las prestaciones uniformes a todos los trabajadores con las mismas pérdidas de salario y el pago de la misma tasa de cuota por los empleadores con la misma experiencia de desempleo. Aseguraría la cobertura máxima de riesgo, así ofreciendo máxima protección a un costo mínimo y dar protección a los trabajadores que van de un Estado a otro. Simplificaría la administración y la haría más eficiente porque los registros podrán ser centralizados y estandarizados. Los empleadores podrían hacer un informe de nómina tanto para el seguro de desempleo como para el seguro de vejez, supervivientes e incapacidad. Los empleadores operando en más de un Estado tendrían que hacer informes de nómina y cuota a únicamente una agencia gubernamental. Las ventajas de un sistema Federal se comparan con las ventajas, en particular la flexibilidad, individualidad, que reclaman

el sistema Federal-Estatal. Bajo cualesquier sistema, se estará de acuerdo que el fin primario del seguro de desempleo es el proteger contra la pérdida de ingreso a aquellos que son cesantes involuntarios, y que la protección actual es inadecuada. Más de una quinta parte de los derechohabientes agotan sus prestaciones antes de encontrar otro empleo. La debilidad fundamental en la actual Ley Federal es su fracaso en establecer niveles mínimos de prestación más el fracaso de exigir que deben permitirse menores cuotas a los empleadores únicamente de acuerdo con la estabilización del trabajo. Los niveles Federales deberán de incluir un máximo riesgo al número de suministro de trabajo requerido por un Estado para elegibilidad de prestaciones. Las leyes estatales deberían de cumplir los niveles Federales de prestación mínima y el Gobierno Federal debería de asegurar a los Estados contra costos excesivos. El impuesto Federal de desempleo debería de aplicarse al total de la nómina que debería de incluir a todos los trabajadores exceptuando a aquellos asegurados bajo otros programas Federales. No hay razón desde un punto de vista administrativo porque todos los trabajadores no deberían de estar protegidos y además las razones desde un punto de vista social porque deberían estarlo. Es importante el determinar si los derechohabientes a lograrlo plazo son desempleados debido a falta de adiestramiento o por una baja en las oportunidades locales de trabajo. La Ley del Desarrollo del Potencial de Trabajo y de Adiestramiento prevé asistencia por medio de asesorías, adiestramiento y re-adiestramiento, y recolocación de trabajadores, otorgando no solamente fondos, sino préstamos y subsidios a los individuos asistidos.

Las relaciones entre el Servicio de Trabajo y el sistema de Seguro de Desempleo es expuesto. El Servicio de Trabajo ha sido agencia utilizada demasiado para la prueba de trabajo para poder determinar la voluntad de aceptar trabajo y así se ha convertido en una imagen desfavorable como "una oficina de desempleo". El Consejo de Seguridad Social reconoció la necesidad de un servicio público de trabajo sirviendo a todos los trabajadores empleadores, así como a los cesantes.

Trabajando estrechamente en conjunto, los servicios de trabajo estables y el seguro y las oficinas del seguro de desempleo están ayudando a resolver el problema del desempleo (probablemente la causa más seria de la pobreza) desde el punto de vista del individuo y de la sociedad.

En los últimos años del seguro de desempleo en los Estados Unidos de América se ha convertido en un tema de controversias, situación que nos puede resultar de gran utilidad en nuestro país, pues la experiencia ajena no es sumamente ilustrativa en la solución de nuestra problemática.

Se están presentando puntos acerca de casi todos los aspectos del programa, revelando el creciente descontento y se ha instituido un debate acerca de su estructura, contenido y administración. Mientras generalmente se está acorde de que el seguro de desempleo ha

contribuido a la ayuda y la prevención de la desgracia personal entre los trabajadores y al mantenimiento y estabilización del poder adquisitivo del consumidor, sin embargo, la duda es creciente en cuanto a su propiedad y efectividad, sus costos, la propiedad de los métodos utilizados y aún en cuanto a sus fines después de 30 años. La comunidad académica, aunque activa en los campos del potencial del trabajo y la pobreza, conspicuamente está ausente del debate sobre el seguro de desempleo. Sin embargo, el seguro de desempleo se destaca por mucho como el programa más importante del mantenimiento de ingresos para sostener a los trabajadores durante el desempleo y es un eje a toda el área de ingreso, desempleo, potencial de trabajo y pobreza. Los puntos de vista académicos exigen respeto y confianza en virtud de su posición desinteresada. En el pasado los investigadores académicos han efectuado mucho trabajo importante sobre el seguro de desempleo, pero los estudios han tenido tendencia a ser efectuados aisladamente sin una estructura coordinadora por medio de la cual las investigaciones puedan relacionar su trabajo sobre el seguro de desempleo a las necesidades del programa. El Instituto W.E. Upjohn para la Investigación del Trabajo, ha dado un sostén sustancial a la investigación del seguro de desempleo, y últimamente ha celebrado una reunión de estudiantes y funcionarios para discutir las necesidades de informes y las sugerencias de estudios; se planea el publicar un resumen de la reunión y así despertar mayor interés. La reunión parece confirmar la necesidad de una estructura que guíe a los investigadores.

¿Qué clase de estructura es la más apropiada como guía a la investigación del seguro de desempleo? Se podría formular una lista de ideas para estudio aún sin cumplir. La Oficina Federal de Seguro de Trabajo, sugirió guías para la investigación del seguro de desempleo y su financiamiento.

Ninguna de estas guías sugirió un contexto coordinado y racional para los estudios. Es importante dar tal estructura para ampliar el interés académico. Aquellos que no conocen bien el seguro de desempleo quizá no pueden apreciar completamente, por ejemplo, el valor de un estudio de la experiencia subsecuente de reclamantes de la fuerza del trabajo descalificados de las prestaciones, o de los méritos relativos de las experiencias diferentes de los sistemas de calificación. Tomando en cuenta lo anterior, se ha presentado un esquema tentativo y parcial de la estructura, basada sobre el principio de que la investigación en el seguro de desempleo debería de relacionarse a una revista sistemática y evaluación del programa, cubriendo la filosofía y conceptos básicos, así como la estructura y los procedimientos. Esto podría servir como una agenda a la Comisión de Estudio para revisar el programa y hacer recomendaciones. La estructura propuesta primero revisaría los objetivos básicos del seguro de desempleo que se presentan como sigue: asistencia al trabajador individual cesante, promoción de mejor utilización del potencial del trabajo y el adiestramiento, promoción de una utilización estable y fuentes de trabajo, alentando y ayudando a los empleadores a estabilizar sus fórmulas de trabajo, promoción de la estabilidad económica general al

sostener el poder adquisitivo mientras se conserva la flexibilidad en la política económica nacional. La estructura propuesta a continuación considera y la estructura del programa y su administración, cubre la organización del sistema federal estatal del seguro de desempleo, incluyendo el problema de que si el programa debería de ser por completo federal o como lo es actualmente, un sistema federal estatal, tomando en cuenta los nuevos programas de potencial del trabajo y la antipobreza, la migración inter-estatal de trabajadores y el carácter nacional de la economía y la evaluación de la experiencia en el seguro de desempleo de los Estados. En cuanto a la estructura económica, la estructura incluye las posibilidades de una organización industrial u ocupacional del seguro de desempleo su estructura financiera y quienes podrían sobrellevar el costo.

Cubre las relaciones entre el seguro de desempleo y otros programas públicos, especialmente aquellos para el potencial del trabajador y adiestramiento, las relaciones entre el seguro de desempleo y los planes privados de sostenimiento del ingreso para los cesantes o trabajadores despedidos. Finalmente, la estructura trata con elementos específicos del programa del seguro de desempleo, cobertura, requisitos de calificación, condiciones de elegibilidad y problemas de abuso, monto de la prestación semanal, duración (regular o durante recesiones), financiamiento.

Al aplicar la estructura, la manera y orden de tratamiento en la evaluación podría ser como sigue: manifestación del punto u objetivo,

revista de la cuestión en términos de su desarrollo y su tratamiento jurídico y práctico (indicando cualquier experiencia extranjera). estudio de los hechos disponibles relativos al punto y la indicación de faltas en el conocimiento que inhiben una resolución clara de la cuestión, resumen de los actuales pros y contras, soluciones alternas o políticas; recomendaciones, primero en cuanto a posiciones y entonces señalando el camino a investigaciones adicionales. Como se indicó anteriormente, una estructura de esta naturaleza desarrollada por completo, puede conservarse como una agenda para una revista sistemática y evaluación del programa del seguro de desempleo. Mucha información real está disponible y debe ser organizada. El desarrollo de un inventario de investigación dentro de tal estructura podría traer alguno de los talentos académicos no consultados y ayudar a restaurar un interés en el desempleo.

5.5.- EL PLAN DE DESEMPLEO ENTRE LOS JÓVENES.

Los resultados de una encuesta referente a los derechohabientes jóvenes bajo el plan francés del seguro de desempleo, con el objeto de encontrar una explicación de las dificultades que confrontan los jóvenes.

En dicho país se ha notado que los jóvenes con poca educación general o vocacional, son los más expuestos al desempleo. Cuatro de

cada diez no tienen ningún certificado general, 70% no tienen certificado técnico. Con frecuencia más mujeres tienen certificados que hombres, pero éstos no son de ninguna utilidad para encontrar trabajo por sus materias (costura o ciencia doméstica), y porque han sido excluidas de cursos de adelanto y promoción vocacional). La posesión de certificados tiene una conexión con factores en la familia. Entre los jóvenes afectados puede notarse una gran proporción de hijos de trabajadores manuales (casi el 60% de los padres de los jóvenes están en esta categoría social y ocupacional), y pocos hijos de ejecutivos o granjeros. El número de la familia, las condiciones de vivienda también ejercen influencia sobre el nivel de educación y calificación. Más del 56% de los jóvenes pertenecientes a familias de 4 o más hijos, no tienen certificado de educación general y más del 78% no tienen certificado de educación general y más del 78% no tienen certificado técnico. Entre familias con un hijo, estos porcentajes son respectivamente 32.2% y 60.8%. También existe una correlación entre condiciones de vivienda y la obtención de certificados y diplomas. Parece que tienen ventaja los estudiantes viviendo en internados. La mayor parte de los jóvenes cesantes empezaron a trabajar muy jóvenes (14-17 años) sin ninguna información en cuanto a los oficios que podrían convenirles. Ninguno de los jóvenes atribuyó la falta de trabajo que se les ofreció a su propia carencia de calificación, sino a los cursos regionales y económicos; esto explica la baja cifra de jóvenes asistiendo a los cursos para mejorar sus calificaciones (7%). Un examen de la situación en las diferentes regiones demuestran que los jóvenes que acaban de ocuparse son los más afectados por las dificultades económicas tales como el cierre de

empresas a la baja de actividades comerciales. Casi el 60% buscan trabajo por mas de 3 meses y se ha notado que la duración del desempleo es más prolongada en las regiones donde el índice de desempleo es la más alta. (Languedoc-Bouches du Rhone).

El porcentaje de mujeres cesantes es mayor en regiones de baja industrialización (Basse-Normandie, Bretagne, Limousin); debido al mayor número de mujeres buscando trabajo, a ingresos bajos, principalmente entre las hijas de los trabajadores rurales.

La encuesta se beneficiará tomando en cuenta otros datos afectando el trabajo de los jóvenes, tales como equipo escolar en la region, disponibilidad de medios de información, enseñanza y adiestramiento vocacional avanzado. También podrían investigarse las formas en que los jóvenes tratan de encontrar trabajo. El plan del seguro de desempleo no está en una posición de influenciar la situación económica, ni la educación escolar, pero puede ayudar a los jóvenes son subsidios para capacitarlos a seguir un curso acelerado de adiestramiento vocacional con información sobre los cursos disponibles, a fin de obtener admisión al adiestramiento vocacional y con información sobre el trabajo disponible y los medios de encontrar trabajo.

Este breve análisis de la situación francesa es muy importante porque refleja en parte la misma situación de los jóvenes trabajadores mexicanos.

5.6.- LA NECESIDAD DE UN RÉGIMEN DE PENSIONES ASISTENCIALES PARA INVÁLIDOS Y ANCIANOS CARENTES DE RECURSOS.

Es importante puntualizar que si bien la seguridad social en México protege en parte a los inválidos y ancianos, esto está condicionado a la afiliación de un régimen de seguridad social, pero no podemos olvidar que las leyes de la seguridad social deben ir encaminadas a satisfacer realidades y nos encontraremos que en nuestro país existe un sinnúmero de sujetos inválidos y ancianos carentes de recursos, por lo que es preciso establecer un marco legal que regule y asigne pensiones para éstos entes carentes de recursos y que por diferentes razones no han podido obtener este beneficio de un régimen de prevención, de modo de garantizarles un nivel mínimo de subsistencia. En efecto, se considera que estas pensiones asistenciales deben realizarse a través de la concurrencia solidaria de todo régimen de seguridad y asistencia social.

A los sujetos que debe de protegerse son a las personas inválidas y a los mayores de 65 sesenta y cinco años de edad que carezcan de recursos, sin distinción de nacionalidad, siempre y cuando tengan una residencia mínima continua en el país de tres años.

Se debe considerar inválido al mayor de dieciocho años de edad que en forma presumiblemente permanente esté incapacitado para desempeñar un trabajo normal o que haya sufrido una disminución de

su capacidad de trabajo, de manera que no esté en condiciones de procurarse lo necesario para su subsistencia, y que no tenga derecho a percibir una pensión derivada de accidente de trabajo o de otro sistema de Seguridad Social. La declaración de invalidez corresponderá efectuarla a la Secretaría de Salud en la forma que determinen las leyes o los reglamentos.

En tal razón debe de entenderse que carece de recursos la persona que no tenga ingresos propios, de tenerlos, ellos sean inferiores al 50 por 100 de la pensión mínima establecida en la Ley del Seguro Social para Invalidez, y siempre que, además, en ambos casos, el promedio de los ingresos de su núcleo familiar, si los hubiere, sea también inferior a ese porcentaje. Dicho promedio se determinará dividiendo el ingreso total del núcleo familiar por el número de personas que lo componen. Para este mismo efecto se considerará que componen el núcleo familiar todas aquellas personas que, unidas o no por vínculos de parentesco, conviven en forma permanente bajo un mismo techo. Las leyes a los reglamentos determinarán la forma de acreditar la carencia de recursos.

En consecuencia las pensiones asistenciales se extinguirán por fallecimiento del beneficiario o por haber éste dejado de cumplir los requisitos habilitantes. Las leyes o los reglamentos dispondrán la forma y circunstancias en que se harán efectivas estas causales.

Deberán las pensiones asistenciales a que nos referimos ser otorgadas y pagadas por las instituciones que se señalen por las leyes con cargo a un Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales que se cree para este fin.

La pensión asistencial deberá tener un monto igual a un tercio de la pensión mínima establecida en la Ley del Seguro Social para Invalidez, sin perjuicio del incremento a que hubiere lugar.

El monto indicado en el inciso anterior, se incrementará en un 10 por 100, por cada cincuenta semanas o doce meses de cotizaciones que registre el petitionario en cualquiera institución de previsión y que correspondan a servicios efectivos.

En ningún caso, el monto de la pensión así incrementado podrá exceder del 50 por 100 de la pensión mínima señalada.

Sería conveniente que las pensiones asistenciales se devengarán a contar del día 1o., del mes siguiente a la fecha de las resoluciones que las concedan. Sin embargo, si dicha fecha excediere de los dos meses contados desde el 1o. del mes siguiente a la fecha de presentación de la solicitud, la pensión se devengará precisamente desde el día en que se haya cumplido dicho plazo.

En efecto, las pensiones asistenciales que se establecen serán incompatibles con cualquiera otra pensión.

Con todo, las personas que cumplan con los requisitos establecidos por la normatividad y gocen de pensión, podrán acogerse a estas pensiones asistenciales, renunciando en la respectiva solicitud a aquellas de que sean beneficiario. Por el contrario, las personas que, estando en goce de estas pensiones, completen los requisitos para obtener los beneficios de un sistema provisional, podrán renunciar a la pensión asistencial, manifestándolo en la respectiva solicitud.

Los beneficiarios de las pensiones concedidas tendrán derecho a asistencia médica por la Secretaría de Salud en los mismos términos establecidos para las personas carentes de recursos.

Es necesario establecer que las personas que gocen de pensión no causarán asignación familiar. No obstante, podrán ser beneficiarios de esta prestación en relación con sus descendientes que vivan a su cargo.

Se debe de crear el Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales que será administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social y que se financiará con un aporte que realizarán todas las instituciones privadas y públicas sin excepción alguna.

Dicho servicio, a su vez, efectuará el aporte con cargo a su propio fondo de pensiones que deberá de crearse.

Dicho porcentaje será uniforme respecto de todas las instituciones. Los aportes a que se refiere el inciso anterior se realizarán mensualmente, de acuerdo con las modalidades que establezca el reglamento.

En razón de lo anterior por conveniencia social y humana sería un gran paso la creación de esta protección que se sugiere.

CAPITULO VI LA SEGURIDAD SOCIAL PROYECTADA HACIA EL DESEMPLEO.

6.1.- INOPERANTE PROTECCIÓN DEL HOMBRE DESOCUPADO DE SU TRABAJO EN EL DERECHO MEXICANO.

Como dijimos con anterioridad, el sistema mexicano, tiende a proteger al desocupado, mediante el pago de indemnizaciones por despidos, sistema que rige en otros Países Latinoamericanos, pero cabe preguntarse: ¿Este sistema de indemnizaciones protege ya sea plenamente o parcialmente al desempleado?, y asimismo ¿Cubre todas las consecuencias inherentes al despido?

Cabe preguntarse además, hasta que límite, nuestra Ley Federal del Trabajo, protege al desempleado; respuesta que creemos, se haya en un estudio detallado de las causas de terminaciones, suspensiones y rescisiones de los contratos de trabajo; para el efecto el artículo 53 del citado ordenamiento, establece que el trabajo terminará "por mutuo consentimiento"; en el caso especial, pueden existir muchos motivos, por los cuales un trabajador consciente el dejar de laborar en una empresa, motivos que por ser innumerables no es el caso tratar, pero aún suponiendo que la voluntad del trabajador es dar por terminada la relación laboral, y si este no tiene medios de subsistencia, no nos explicamos de que viviría el desempleado y su familia, mientras dure la desocupación.

La misma ley, establece la terminación "por causas estipuladas expresamente en el contrato", y por terminar la obra, para la cual se hubiere contratado el trabajo", a este respecto podemos manifestar, que se presentan problemas semejantes a la terminación por mutuo consentimiento, ya que al terminarse la relación laboral, el trabajador queda en completo desamparo, no teniendo ni siquiera la garantía de indemnización, no haciendo debida mención a la terminación por muerte, ya que en esta causa, podemos decir que se halla más o menos protegida por la Seguridad Social, por el denominado Seguro de Viudez o muerte.

La Quiebra o liquidación judicial en la negociación, el cierre total de la empresa o la reducción definitiva de los trabajos, la incapacidad física o mental de cualquiera de las partes, también dejan al desempleado y a su familia en un Estado de indefensión económica completa, pudiendo decir que en la última causa, en cuanto se refiere al trabajador se combate por medio del seguro respectivo, y en los otros casos se otorga una indemnización parcial, pero que no garantiza, ni siquiera la seguridad económica del desocupado, mientras dure su desempleo, aparte de que en caso de procedimiento, si este dura demasiado tiempo, sería catastrófico para el obrero.

En los otros casos ya sea "la pérdida de confianza del patrón para el obrero", y el caso fortuito o fuerza mayor, la indemnización cubre,

aunque sea parcialmente el riesgo de desempleo, bajo la salvedad de la no existencia de organismos de empleo.

En las causas de suspensión, ya sea por falta de materia prima, por falta de fondos, exceso de producción, incosteabilidad, fuerza mayor, muerte del patrón, la ley no protege en ningún aspecto al desocupado, aunque sea temporalmente, y no garantiza de ninguna manera la subsistencia del desocupado y su familia, o personas que dependen de éste, y en lo que respecta a alguna enfermedad contagiosa del trabajador, ésta se cubre por la Seguridad Social; en cuanto a la prisión preventiva, seguida de sentencia absolutoria, también se origina para el desocupado un riesgo eminente, pues es de conocimiento general, lo lento del procedimiento judicial penal, y sería imposible para el trabajador subsistir mientras dure el procedimiento, ya que se encontraría suspendida su relación laboral, sin ningún medio de subsistencia.

En cuanto a las rescisiones de las relaciones de trabajo, por causas imputables al trabajador, es de sobre conocido que quedaría fuera de cualquier medio de subsistencia, sin analizar cada causa determinada, en el presente caso de Seguridad Social, no solamente debe de velar por el económicamente débil, sino muy en especial por los dependientes de éste, y en el presente caso los perjudicados indirectamente, serían la familia; no queriendo decir que se debe de establecer, un sistema de indemnizaciones por rescisiones justificadas, sino que es necesario la implantación de un seguro de desempleo, que

investigue en estos casos, las causas de rescisiones, de mayor a menor gravedad, estableciendo sanciones, a las cuales hicimos mención con anterioridad, pero nunca dejar indefensos a los dependientes del desocupado, pensando que sería únicamente posible, por motivos muy graves por parte del trabajador.

La indemnización de tres meses, podemos decir que cubre, en parte el riesgo de desempleo, pero de hecho, es de sobra conocido los procedimientos ante las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, que aparte de lo tratado de éste, en algunas ocasiones, se llega por desesperación propia del trabajador, a convenios o transacciones deplorables, en las cuales por rescisión de contrato se cubren indemnizaciones que las hacen aparecer, como terminaciones por mutuo con sentimiento, recibiendo como gratificaciones, cantidades que varían de una semana a un mes o mes y medio de salario, después de un largo período de espera, y para colmo dichos tienen que pagar parte de ese dinero, a los abogados litigantes líderes obreros, quedándoles una cantidad ridícula, que no alcanzaría ni siquiera a cubrir las deudas contraídas, durante su desocupación, menos aún para cubrir el período durante encuentra trabajo, aunándose a esto la idiosincrasia de nuestro pueblo, que al fin de celebrarlo se gastan con los amigos el poco dinero que les queda, resultando perjudicial para la familia del desocupado.

Por lo cual la protección del desocupado en nuestro derecho mexicano, es completamente inoperante, no solo por las leyes que no

se ajustan a la realidad, de nuestro pueblo, sino también a la ignorancia del mismo, y a la preponderancia del más fuerte económicamente, no existiendo ningún sistema, que sirva para protegerlos plenamente en contra del riesgo del desempleo, aparte de la inexistencia de organismos de empleo, que serían de suma utilidad, no solo para unas personas o clases determinadas sino también para la economía Nacional.

6.2.- DESVENTAJAS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL COMO PROTECCIONISTAS DEL DESEMPLEADO Y SU FAMILIA.

Las Instituciones de Seguridad Social, protegen parcialmente al desempleado, por riesgos señalados por las mismas, y los cuales los hemos citado en numerosas ocasiones pero dichos riesgos son causas o los consideramos como causas de desempleo, que presentan numerosas desventajas, que trataremos de señalar en este inciso, ya que la Seguridad Social Mexicana no ha alcanzado el grado de plenitud que se desearía podemos decir que los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, invalidez, vejez, cesantía y muerte, son causas de desempleo y de riesgos que se cubren mediante los seguros respectivos, pero dichos seguros tienen algunas desventajas que repercuten en el asegurado y su familia. Siendo uno de los principales el que las pensiones que se otorgan mientras dura el riesgo son en la realidad demasiado bajas en relación con el salario, aunándose a esto de que en los casos de pensiones por largo período, no se toma en

cuenta el aumento del costo de la vida, ya que toman como base para otorgar las pensiones un porcentaje del salario mínimo del Distrito Federal, este comentario se puede aplicar a casi todos los seguros a que he hecho alusión.

Se aúna a esto lo difícil de los trámites burocráticos que hay que seguir para conseguir las pensiones citadas, y la centralización de las dependencias fuera de las cajas regionales, y así mismo la falta de orientación e información para realizar dichos tramites.

Otra de las desventajas en los casos de seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es que si el seguro no estuviera conforme con la calificación que del carácter de enfermedad haga el instituto el asegurado tiene el derecho de recurrir al Consejo Técnico o a la Junta Federal y mientras tanto se resuelve el instituto le otorga las prestaciones señaladas en el seguro de enfermedades no profesionales, en detrimento del trabajador.

Aparte de que con motivo de la centralización y de la multitud de trámites se entretiene la resolución demasiado tiempo.

En los casos de viudez la prestación de ayuda para funerales tiene el mismo problema multicitado de burocratización. Aparte de que la pensión otorgada a la viuda es demasiado irrisoria ya que no cubre en caso de que el salario devengado del occiso fuera el mínimo ni siquiera un mínimo de subsistencia.

A mayor abundamiento es difícil para una persona que haya sufrido algunos de los riesgos gestionar los trámites necesarios a la mayor brevedad para el goce de las prestaciones que otorga el seguro.

En los seguros de enfermedades no profesionales nos encontramos con el mismo problema de lo bajo del subsidio que se otorga al incapacitado y aunque el período de espera es corto para el goce de dicho subsidio, los más perjudicados con dicho período son los más económicamente débiles, es decir las personas que devengan los más bajos salarios y que viven al día.

En los casos de invalidez podemos decir que el justificar el pago de 150 semanas de cotizaciones que equivalen a cerca de 3 años de labores continuas, es excesivo ya que el fin de la seguridad social es proteger contra los riesgos a que está expuesta una persona, sin obligaciones tan onerosas. pues en este caso a la persona inválida que no haya cubierto dichas cotizaciones ya que quedaría por ello indefensa, y en el caso de estar completamente inválida, no podría trabajar para su subsistencia, y es difícil encontrar casas de caridad que le diera albergue siendo además una carga para la sociedad. Lo mismo podría decirse en lo referente al seguro de vejez que exige un mínimo de 1250 cotizaciones semanales ya que es difícil para una persona de edad no solamente encontrar medios de trabajo para subsistir, sino también por cuestiones físicas durar en los mismos.

En suma existen demasiadas lagunas en nuestra seguridad social, pero es preciso suspenderlas para el mejoramiento de nuestra sociedad aplicando los principios a que hicimos alusión en los capítulos referentes.

6.3.- URGENTE NECESIDAD DEL SEGURO DEL DESEMPLEO.

Es urgente la creación del seguro del desempleo en México, ya que la desocupación limita el desarrollo de la industrialización en la que se encuentra nuestro país, aparte de que destruye la única fuente de los ingresos del trabajador, haciendo imposible la normalidad y seguridad del empleo, y la pérdida de ingresos causados por el mismo, vislumbra el advenimiento de graves crisis económicas desarticulando la economía de un país aunque se manifiesta que en México no existe ese peligro, en virtud de que es un país en desarrollo que necesita personas para trabajar, esta aseveración es falsa, ya que en verdad estamos en vía de desarrollo industrial, y la mayor parte de nuestra población trabajadora no son obreros especializados que en la actualidad tienen gran demanda, los primeros se encuentran claramente en peligro de correr ese riesgo, aunado a esto la falta de nuevas fuentes de trabajo que traiga por consecuencia el empleo de nuevos brazos que acuden cada día a aumentar el número de subempleados y desocupados en nuestro país.

Es necesario hacer especial mención de que únicamente existe en México ciertas zonas económicas de gran riqueza a las cuales emigran masas de población, pero si bien es cierto que el Estado debe atacar este problema por otros medios, es también necesario prever las consecuencias del desempleo, aparte de como dijimos anteriormente la seguridad social tiene efectos sobre el consumo nacional, aumenta el ahorro, abarata los intereses, promueve el desarrollo industrial, incrementa la producción, aumenta la capacidad de compra de los consumidores, vincula a la industria, avicultura y el comercio. Es motivo de orden, tranquilidad pública y estabilidad económica auxilia en la mejor distribución de las riquezas y el ingreso nacional, en el caso esencial restaura e impulsa la fuerza de trabajo rodeándola de estímulos y compensaciones para acrecentar su capacidad productora.

Hemos de hacer mención además que México no solo está constituido por emporios industriales, sino también existen un sinnúmero de pequeñas industrias que sufren de dificultades económicas y que a su vez desocupan personas debido a éstas. Personas que aunadas a los nuevos brazos podrían traer graves consecuencias y antes de enfrentarse a una situación caótica es necesario prevenirla con el seguro de desempleo.

Es importante hacer notar que en México no existe estudio sobre el desempleo, pero sabemos que existe gran subempleo. Por lo que es necesario realizar un estudio completo sobre la existencia y cuantía del desempleo actual, ya que los censos levantados son completamente

inciertos, ya sea por falta de medios económicos o por orientación o por dar información satisfactoria a las cúpulas políticas. Aunado a esto que tenemos uno de los índices más altos de nacimientos aunque con tendencia a la baja, un aspecto de la falta de credibilidad son los datos del censo 1990 que arrojó información totalmente contraria a los pronósticos ya que para ese año se esperaba una población de aproximadamente 100'000,000 de habitantes y solo resultaron 86'000,000, por ello es difícil saber en cifras el índice del desempleo.

La carencia de un seguro de desempleo en México, trae como consecuencia que no se consigne en los códigos laborales un subsidio por razones de desempleo si bien, se determinan los servicios de colocación y la capacitación profesional como es el caso de artículo 537 de la Ley Federal del Trabajo que estipula: "El Servicio Público del Empleo tiene por objeto acoplar informes y datos que permitan procurar ocupación a los trabajadores. Los sistemas privados para la colocación de los trabajadores no podrán perseguir fines lucrativos y sus servicios serán gratuitos para los trabajadores. Podrían quedar exceptuadas a la prohibición de perseguir fines lucrativos, las agencias dedicadas a la colocación de trabajadores que pertenezcan a profesiones en las que la colocación se efectúe en condiciones especiales".

Ahora bien podemos señalar que las diversas Agencias de Colocación privadas que existen en nuestro país, no operan conforme a lo establecido en el precepto mencionado, ya que los fines que

persiguen algunas de ellas son netamente lucrativos sin importar en muchos casos el beneficio que en última instancia obtenga el trabajador.

Desde luego, que existen en algunas escuelas y universidades del país agencias de colocación para los alumnos egresados de dichas instituciones, sin perseguir en forma alguna algún lucro de carácter económico.

Es conveniente señalar que la labor de estas agencias es meritoria, ya que en última instancia contribuyen en alguna forma a evitar el desempleo a nivel técnico y profesional. Por último en cuanto al seguro de desempleo en los países de América Latina, se estima que, la falta de expansión del mismo, se explica por un complejo de causas entre las que se mencionan:

- 1.- Las características de las estructuras económicas y demás factores que determinan una muy elevada tasa de desempleo y subempleo.**
- 2.- Las modalidades de la Fuerza de Trabajo, las dificultades para definir y configurar la real condición de desempleado.**
- 3.- El ya eludido limitado desarrollo de los servicios de colocación y la insuficiente formación técnica y profesional de grandes masas de trabajadores tanto en la industria, como en el campo.**

Ahora bien, es necesario la implantación de este seguro aparte de las razones expuestas con anterioridad con el fin de ampliar la seguridad social y que ésta alcance más ampliamente sus fines, ya que en caso de que se quisiera implantar en un momento crítico, se iría al fracaso tomando en consideración que el Tratado de Libre Comercio, va a traer movilidad laboral y si se estudiaría su implantación a tiempo se pensaría con más meditación la fórmula necesaria para su éxito, aunado a las ventajas psicológicas que se obtendrían tanto para los trabajadores como para los patronos, aumentando en consecuencia la economía nacional, ya que el trabajador al obtener esta cobertura se sentiría más seguro no solo para si mismo sino también para su familia, no habiendo para el patrono inconveniente alguno por el establecimiento de este régimen, ya que las empresas obtendrían ventajas tanto para su producción como para la armonía de las relaciones obrero-patronales, y se presentarían menos problemas laborales ante las autoridades respectivas. Esto no quiere decir que el principio de la estabilidad de trabajos se viniera abajo, si no que debe de quedar subsistente, pero reglamentado detalladamente.

En suma no solamente es necesario y urgente el establecimiento del seguro de desempleo, sino también es conveniente su establecimiento, no solo para el avance de la seguridad social, sino además para el mayor incremento económico industrial de nuestro país.

CONCLUSIONES

PRIMERA:- El propósito de la actual seguridad social es alcanzar el bienestar colectivo, a través del bienestar individual, tratando de humanizar el trabajo, ya que se antepone el criterio laboral al económico, y abarcando todos los riesgos existentes a que están expuestos los entes de una colectividad, y concediéndose al Estado la gestión unitaria de la misma.

SEGUNDA:- La seguridad social en México se ha objetivado en la Ley del Seguro Social, como consecuencia de un movimiento político económico estableciendo el carácter obligatorio del mismo, y creando un servicio público nacional con personalidad jurídica propia, constituyendo un deber y una necesidad del Estado, y ampliándose cada día más en virtud de la inseguridad de las diferentes clases sociales, debida a la evolución tanto económica como social de nuestro país, así como se ha dado un gran avance en lo que concierne a las aportaciones de los obreros, patronos y Gobierno.

TERCERA:- Los seguros facultativos y adicionales, hacen posible el avance de la seguridad social, ya que conceden mayores ventajas para los afiliados y su campo de aplicación se amplía, no estando restringido solamente al criterio laboral, sino que se extiende a todas aquellas personas que viven de esfuerzo propio y que también padecen inseguridades. Por lo cual considero que se debe de otorgar mayores facilidades a las clases sociales no aseguradas, para su ingreso

al régimen de seguridad social, toda vez que esta tiende hacia la protección de todos los riesgos para todos los individuos.

CUARTA:- El desempleo y subempleo producen un caos económico, político y social en el país en que se presentan, teniendo graves consecuencias en el desocupado y sus dependientes, y por ende en la sociedad, produciendo la pobreza y la miseria, que deben desarraigarse promoviendo el desarrollo económico por distintos medios siendo el más importante la creación del seguro desempleo, y su control por medio de un organismo centralizado del Estado; y el establecimiento del llamado servicio de empleo, ya que son los métodos más eficaces que se pueden emplear para combatirla.

QUINTA:- El seguro desempleo es el método necesario para atenuar las consecuencias personales y humanas del desempleo, incluyendo en su definición el concepto de empleo conveniente; debiendo de ser de carácter obligatorio, extendiéndose de las capas sociales más económicamente débiles hasta la protección de todos los ciudadanos; y estableciéndose reglas precisas para conceder las prestaciones a los desocupados en razón de su necesidad, y distribuyendo su costo entre los trabajadores, patronos y el Estado.

SEXTA.- La actual Ley del Seguro Social no ha cumplido en todo su contenido, para ofrecer seguridad a los integrantes de la sociedad, aunque no se puede negar que ha avanzado, pero a paso muy lento y en la actualidad no protege a muchas clases sociales; aparte de

que la cuantía de sus prestaciones son mínimas y los trámites para conseguirlas problemáticos.

SÉPTIMA:- La Ley Federal del Trabajo en nuestro país es inoperante para la protección del desocupado, por la mala aplicación de la misma, atribuible a las autoridades correspondientes; y a la idiosincrasia de nuestro pueblo.

OCTAVA:- Consideramos que previa a la implantación de un seguro de desempleo, se recomienda incrementar la inversión en la industria y en el campo, para crear más fuentes de trabajo.

NOVENA:- Consideramos la necesidad de intensificar actividades de capacitación profesional en forma práctica, masiva, efectiva y oportuna, en concordancia con las necesidades del desarrollo económico propias de nuestro país, y la conveniencia de desarrollar los servicios de empleo y extender las oficinas de colocación que constituyen condiciones previas para el funcionamiento del seguro de desempleo.

DÉCIMA:- Es urgente y necesario el establecimiento del seguro de desempleo o no solo porque la seguridad social debe de ser cada día más amplia, sino también porque en caso de tratar de aplicarse en un momento crítico se llegaría al fracaso, ya que la implantación de ésta clase de seguro, necesita estudios demasiado minuciosos, por lo problemático y complejo del mismo; y por último su implantación

presentaría numerosas ventajas económicas y psicológicas, que se derivarían del mismo, incrementando el desarrollo industrial de nuestro país.

DÉCIMA PRIMERA:- Es conveniente la creación de un régimen de pensiones asistenciales para inválidos y ancianos carentes de recursos.