

187

24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LA SEGURIDAD SOCIAL
Y EL DESEMPLEO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SUSANA DE LA CRUZ BARRANCO

MEXICO, D. F.,

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

PAG.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL DESEMPLEO.

INTRODUCCION	1
CAPITULO I CONCEPTOS.	
1.- Definición de Seguridad Social.	5
2.- Fines y Principios de la Seguridad Social	15
3.- Distinción entre Seguridad Social: previsión social, asistencia social y prevención social.	19
4.- El Estado y la Seguridad Social	23
CAPITULO II ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SEGURO SOCIAL	
A. EUROPA	
1.- Inglaterra.	27
2.- Francia.	30
3.- España.	32
4.- Alemania.	34
5.- Seguro de Desempleo.	35

B. MEXICO

1.- Creación del Seguro Social. Concepto.	37
2.- El Instituto Mexicano del Seguro Social.	50
3.- Organización y Funcionamiento.	50
4.- Sujetos de la Ley del Seguro Social.	55
5.- Que es el I.S.S.S.T.E.	66
6.- Ramos del Seguro que Cubre.	66

CAPITULO III EL DESEMPLEO

1.- Noción de desempleo.	73
2.- Clases de desempleo.	75
3.- Riesgo cubierto.	77
4.- Seguro contra el paro.	78
5.- Tipos de paro forzoso.	81
6.- Personas protegidas.	85
7.- Prestaciones.	87
8.- Duración de las prestaciones.	92
9.- Tiempo de espera.	94
10.- Financiación.	95

CAPITULO IV DEL DESEMPLEO EN MEXICO.

1.- Situación actual de desempleo.	99
2.- Causas del paro.	107
3.- El Derecho a trabajar.	111
4.- El Seguro de desempleo.	113

5.- La necesidad de una medida contra el paro. 116

CAPITULO V DERECHO COMPARADO.

1.- Sistema Alemán. 122

2.- Sistema Inglés y de Estados Unidos de Norteamé
rica. 125

3.- Sistema Español. 133

4.- Sistema Brasileño. 150

CONCLUSIONES 154

BIBLIOGRAFIA 157

INTRODUCCION

El problema del desempleo o paro forzoso está latente - en toda sociedad. Ha tomado mayor auge en estos últimos tiempos debido a diversos factores entre los que figuran la introducción de nuevas técnicas de producción y las crisis económicas. Lo cual obliga a los gobiernos a tomar medidas tanto de carácter económico, que tienden a prevenirlo; así, como estableciendo prestaciones por desempleo.

La Seguridad Social, en su misión de instrumento de protección contra el desempleo, tratará de proveer a los trabajadores privados de empleo, de determinadas prestaciones, que - en cierta forma sean sustitutivas del salario que dejaron de devengar.

El seguro contra el desempleo es el más joven y escaso de los seguros. El de enfermedades fué el primero en aparecer y el de accidentes de trabajo el más generalizado. Cada vez son más los países que incluyen en su sistema de seguro social, el de desempleo o desocupación como suele denominarse.

En nuestro sistema de seguridad social no hay prestaciones de ninguna especie por desempleo. Por lo que en el presente trabajo nos proponemos estudiar de cómo por conducto de la seguridad social, protectora de las contingencias sociales,

se verá beneficiada nuestra clase trabajadora con la creación de un seguro contra el desempleo o paro forzoso.

Y por lo tanto, en el capítulo primero, intentaremos establecer el concepto de la seguridad social; sus fines y sus principios; distinguirla de la previsión social, la asistencia social y de la prevención social; así, como la relación que guarda con el Estado.

El segundo, trata de los antecedentes históricos del seguro social en Europa. De los precedentes del seguro de desempleo en ese mismo continente. En cuanto a México, estudiaremos el origen del Seguro Social; del I.M.S.S.; su organización y funcionamiento; a los sujetos de la Ley del Seguro Social; que es el I.S.S.S.T.E. y qué riesgos cubre.

El tercero, intenta establecer los aspectos más importa~~ntes~~ del desempleo o paro forzoso, como es: su noción; las clases; el riesgo que se cubre; los sujetos que pueden ser beneficiados por un seguro por desempleo; que requisitos deben reunirse para tener derecho a la prestación y su financiación.

En el cuarto, aludiremos a la situación actual de desempleo en nuestro país, lo que se corroborará con los cuadros estadísticos; las causas; la constitucionalización del derecho a trabajar y, por supuesto, pensamos en la necesidad de una medida contra el paro forzoso, que culminaría con un seguro.

El último capítulo, se refiere al funcionamiento y organización del seguro contra el desempleo en Alemania, Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña, España y Brasil.

CAPITULO I
CONCEPTOS.

1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

Se han dado diversos conceptos de seguridad social, pero para llegar a él, primero daremos un bosquejo histórico de cómo surgió este término.

En las diferentes etapas por las que ha atravesado la humanidad, y en cada agrupación humana ha existido la preocupación de protegerse contra las adversidades que dá la vida, - como son la miseria, el hambre, la enfermedad, el desempleo, - etc., por tal virtud en cada una de dichas etapas se crearon instituciones, que velaban por la seguridad y bienestar de la comunidad y, que en su momento atenuaron las necesidades de - quien lo precisaba.

Así vemos que desde la edad antigua se crean instituciones, como los COLLEGIA TENUIORUM, que tuvieron vigencia en la época del imperio Romano, son antecedente en dicha época de - lo que ahora es el seguro social; y funcionaban con las aportaciones mensuales de los socios, y "en caso de muerte de un socio se abonaba a sus familiares una cantidad determinada para su enterramiento" (1).

(1) Gabriel Bonilla Marin, Teoría del Seguro Social, Editora Nacional, México, 1945, pág. 34.

Otro antecedente lo son las llamadas GILDAS, aparecieron durante el siglo IX en Inglaterra, entre sus fines figura ba el de ayudarse en casos de enfermedad e incendio.

La iglesia, por su parte también contribuía al auxilio de los necesitados, destinando una parte de sus bienes para socorrerlos.

En la Edad media tuvieron auge las corporaciones gremiales, hay autores que aseveran que la seguridad social se originó dentro de dichas corporaciones. En éste sistema de trabajo, podría decirse, que el obrero vivió dentro de la familia del patrón, del cual recibía las atenciones necesarias, tanto para él como para su familia.

En la Revolución Francesa, es donde el Estado interviene en la ayuda del indigentes, niños, enfermos, de los necesitados en general; no es sólo ya un deber moral, sino que había que actuar en beneficio de los que lo necesitaran. Así en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se aprecia uno de los primeros intentos del Estado en pro de los más necesitados, lo que podemos constatar en su artículo 21: "La sociedad debe subsistencia a los ciudadanos indigentes, sea procurándoles trabajo, sea asegurando los medios de subsistencia a los que no se hallan en condiciones de trabajar" (2).

(2) Roberto Pérez Patón, Derecho Social y Legislación del Trabajo. 2a. Edición, Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1954, pág. 818.

En la Constitución de 1791, de Francia, vemos una preocupación que en nuestros días ha cobrado bastante relevancia; emplear a los que carecen de empleo, crear nuevas fuentes de trabajo, con tales ideas se aspiraba a una mejor forma de vivir y a la seguridad social.

El estado Social, que se caracterizaba por su intervencionismo en los problemas de protección al obrero; creando mejores condiciones de bienestar general, la salud, la garantía de un ingreso suficiente, etc, es decir que en esta etapa el Estado, ya no se inhibe ante las necesidades de la comunidad, como lo era en el Estado Liberal.

Pues bien, vemos que poco a poco se iban creando instituciones o medidas que mitigaban las necesidades de los desprotegidos y se iban sentando las bases de una seguridad social, la que más tarde sería una realidad para todos aquellos que aspiraban a ella.

Ahora bien, procedamos a ver quien fué el primero que comenzó a utilizar la expresión de seguridad social. No puede determinarse con exactitud cuando comenzó a utilizarse tal locución, pero la mayoría de los autores coinciden en que fué SIMON BOLIVAR, quien empleó por primera vez en 1819 el término, seguridad social, manifestando lo siguiente: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor su-

ma de estabilidad política". (3). Otro autor afirma que fué cien años después en un Decreto del Consejo de Comisarios del pueblo de la URSS. en que se empleo por primera vez dicha ex presión.

La mayoría coincide en que la expresión seguridad social, fué empleada primeramente en la Ley de 14 de agosto de 1935 (Social Security Act), en la que se crean medidas de - - asistencia y de seguros sociales, en donde tratan de proteger a los ancianos, ciegos, niños, incapacitados y cesantes. Pos teriormente en Nueva Zelandia, 1938 se promulga su Ley de seguridad social, siendo ésta una de las más avanzadas en su -- época. A fines de 1939 las naciones americanas, reunidas en Conferencia regional de Trabajo, en la Habana, donde se reformaron el Código Interamericano de Seguros Sociales, promulgado en 1936, la reforma se refería a la necesidad de crear la seguridad social para toda la población agrícola. En la cuar ta conferencia de los Estados Americanos, miembros de la OIT., ya se empleó con más precisión el término de seguridad social.

En la Carta del Atlántico de fecha 14 de agosto de - - 1941, documento en el cual el término de seguridad social, ad quirió gran difusión a nivel internacional y en el que quedó asenta do lo siguiente: "La necesidad de garantizar entre las Nacio nes Unidas un mejor régimen de trabajo, el progreso económico

(3) Roberto Pérez Patón, op. cit. pág. 819.

y la Seguridad Social, y un modo de vivir libre del temor y de la miseria." (4)

Posteriormente se llevaron a cabo dos conferencias en las que se puntualizó mejor el término de seguridad social. - La primera, fué la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que se celebró en Santiago de Chile en 1942, se fijaron los principios de la seguridad social y económica. La segunda conferencia fué la de la O.I.T. que se celebró en Filadelfia en 1944, ya se usa oficialmente el término de seguridad social, asimismo, nos hizo una distinción entre el contenido de ésta, del seguro social y de la asistencia.

Es necesario mencionar como últimas referencias los -- principios señalados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, contenidos en los artículos 22 y 25, a saber: "Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos, sociales y culturales, indispensables en su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que - lo asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y

(4) Benito Coquet, La Seguridad Social en México, IMSS, 1964, pág. 164.

en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene derecho asimismo a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad..." (5)

Hemos visto como el término de seguridad social fué adquiriendo gran relevancia a medida que transcurría el tiempo, y como también se iban precisando sus principios, su contenido, y cada vez se ampliaba su protección a diferentes sectores de la sociedad.

Asimismo, se hacía una necesidad primordial la implantación, en las diferentes legislaciones, de un seguro social-obligatorio, que fuera el instrumento por el que la seguridad social podía obtener sus fines.

Una vez expuesto lo anterior pasemos al concepto de nuestra disciplina.

Concepto.

Hay autores que puntualizan que el concepto de seguridad social está en plena evolución.

(5) Roberto Pérez Patón, op cit, pág., 823.

No obstante, los conceptos de seguridad social que se han dado no varían mucho unos de otros. En la legislación -- comparada se rehúsa a darnos un concepto de seguridad social, optando por fijar sus objetivos, enumerar sus prestaciones -- o determinar sus fines.

Empero, daremos algunos conceptos de seguridad social. Para González Posadas, la seguridad social tiene dos acepciones una amplia y una restringida. La primera consiste en; el derecho de libertad económica de los individuos, complemento indispensable de una efectiva libertad política. La segunda, "supone una serie de medidas contra la miseria y la acción - de esas medidas sea unitaria, es decir que actúen armónicamente, de acuerdo unas con otras". (6)

El autor Pérez Leñero, nos menciona que la seguridad social "es la parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bien individual de todos sus miembros". (7)

En cambio Durand, nos dice "el término de seguridad so

-
- (6) Carlos González Posadas, Seguros Sociales Obligatorios - en España, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1943, - - pág. 5.
 (7) José Pérez Leñero, Fundamentos de la Seguridad Social, - Ed. Aguilar, Madrid, 1956, pág. 35. .

cial, designa entonces, una política de la sanidad adoptada a la prevención de los riesgos fisiológicos, una política de empleo orientada hacia la prevención del paro y una política de prevención de accidentes y enfermedades profesionales.." (8)

Nos dice el autor Cordini que "es el conjunto de principios y normas que en función de la solidaridad nacional, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad bioeconómica de determinados por contingencias sociales". (9)

Miguel García Cruz, nos da su definición, "La seguridad social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad". (10)

-
- (8) Durand, citado por De Ferrari, Principios de la Seguridad Social, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1972, pág. 119.
 (9) Miguel Angel Cordini, Derecho de la Seguridad Social, Ed. EUDEBA, Buenos Aires, 1966, pág. 87.
 (10) Miguel García Cruz, La Seguridad Social en México, T. II, Méx. B Costa MIC, 1973, 30.

Ahora bien, nuestra legislación define a la seguridad social de la siguiente manera, artículo 2, Ley del Seguro Social "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Hemos hecho mención de algunos conceptos de seguridad social, misma que en estos últimos tiempos es considerada parte importante de la política social de un país, y por ésta entendemos, "aquella rama de la actividad política que regula las situaciones y las relaciones de los individuos como miembros de una clase social o profesional, las de estas clases entre sí y las de unos y otras con el Estado, desde el punto de vista de la mejora de las situaciones y de la justicia de las relaciones" . (11)

Si la doctrina no se ha puesto de acuerdo con respecto al concepto de seguridad social, no cabe duda al señalar que el objetivo principal de ésta es proteger al hombre de las necesidades sociales ó contingencias sociales, tales como la enfermedad, el vestido, la casa, la educación y otra contingencia que en estos últimos tiempos se viene agravando cada vez más y más, el desempleo o paro.

(11) Roberto Pérez Patón, op. cit. pág. 810.

Por último, debemos mencionar que la seguridad social y el principio de justicia social, tienden a reconocer el derecho que tienen todos los hombres de aspirar a mejores condiciones de vida que les permita tener una vida digna.

2.- FINES Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Fines.

Los fines u objeto de la seguridad social van encaminados a tratar de proteger al hombre, que es el destinatario, - contra las necesidades sociales o contingencias de la vida. - La enfermedad, el vestido, la casa, la educación, el desempleo, etc., son contingencias cuya prevención a futuro y protección en lo presente trata de satisfacer la seguridad social.

Hemos mencionado que el destinatario de la seguridad social es el hombre, es decir que no importa que sea un desempleado, un trabajador, las personas que dependen de éste, los viejos, etc., todos ellos son sujetos amparados por dicha disciplina. Todos los individuos están protegidos por la seguridad social, cuyos fines son los de tratar de proteger a la comunidad en general de los riesgos o necesidades que puedan -- afectarles en su salud, trabajo, es decir que trata de llevar a cada hogar bienestar.

Principios.

Veremos a continuación los principios por los que se rige la seguridad social, a saber:

Principio de Universalidad. Es uno de los principios fundamentales, que se refiere a que todo individuo tiene derecho a ser amparado por la seguridad social, sin hacer distinciones de ninguna índole.

Principio de Integralidad. Nos menciona que la seguridad social debe de amparar todas las contingencias sociales. Es decir, que se trate de prevenir las contingencias y una vez que éstas se susciten auxiliar al individuo o al grupo -- que lo requiera. Por tanto, nuestra disciplina tiene que abarcar a cada una de las contingencias sociales en todos sus aspectos.

Principio de Solidaridad. Se refiere a que la seguridad social crea instrumentos o técnicas, los cuales distribuyen entre el mayor número de personas las cargas económicas derivadas de una contingencia social. El hombre por sí sólo no puede hacer frente a las consecuencias producto de una contingencia, por tal virtud, se hace necesaria la participación de otras asociaciones que integren al mayor número de individuos, empresas, familias, municipios, sociedades, instituciones, organismos culturales, etc., para poder hacer jugar el principio de solidaridad. Solidaridad implica vinculación y dependencia el individuo y la sociedad, solidaridad en cuanto a su financiación.

Principio de Unidad. Para que el plan de seguridad so

cial que se empleó en cualquier país sea eficaz, habrá, valga la redundancia, unidad en la gestión del plan. O sea, que en los instrumentos y medios que se utilicen para garantizar las necesidades sociales predominará la coordinación y sistematización para que el plan de seguridad social marche bien.

Principio de Subsidiariedad. Nos da a entender este principio que el individuo no debe hacer caso omiso ante la responsabilidad que tiene de afrontar las consecuencias provenientes de la contingencia social. Sólo cuando el individuo o la agrupación menor no puedan resolver por sí mismos sus problemas, entraran en auxilio las agrupaciones mayores, es decir que se recurrirá a los beneficios que otorga la seguridad social.

Los principios ya enunciados son los más importantes, de aplicación universal, pero al concretarse en un determinado país asume características propias. Son principios -- que sirven de meta y guía a la seguridad social.

Ahora bien, algunos autores aluden a otros principios como son: el de expansividad o progresividad, el cual nos señala que la seguridad social tiende a ser expansiva, es decir que nuestra disciplina en un principio sólo beneficiaba a un determinado sector o grupo de individuos, pero-

dato el dinamismo la seguridad social tuvo que ampliar su protección a todos sin distinción de ningún grado, o sea hubo que aplicar los principios de universalidad e integralidad. Otro principio lo es el de Eficacia, que se refiere a que las prestaciones que otorga la seguridad social deben basarse en el principio de suficiencia, asegurando la continuación y el mantenimiento de la capacidad de consumo; también se relaciona éste con la certeza y oportunidad de las prestaciones, es decir que el interesado debe conocer cuáles son sus derechos y obligaciones y satisfacerse aquéllas en tiempo útil. (12)

(12) Miguel Angel Cordini, op. cit, pág. 30.

3.- DISTINCION ENTRE SEGURIDAD SOCIAL, PREVISION SOCIAL, PREVENCIÓN, ASISTENCIA SOCIAL Y SEGURO SOCIAL.

Con frecuencia suelen confundirse éstos términos o se utilizan como sinónimos, siendo que cada uno de ellos tiene encomendadas tareas diferentes, es por eso que trataremos de dar el alcance de cada uno de ellos.

La Previsión social, su acción era pasiva ante las contingencias, ya que esperaba que éstas ocurrieran, y frente a ellas sólo se concretaba a pagar. Y la seguridad social es lo contrario, su acción es activa, debe de tratar de evitar los siniestros, es decir prevenirlos.

La previsión social, velaba más por el individuo en sí, no como parte integrante de una familia o de la comunidad; la seguridad social sí vela por los intereses del individuo, pero como componente de la sociedad, porque a la seguridad social le interesan todos y cada uno de los individuos. Nuestra disciplina vendría a sustituir a la previsión social.

La previsión social, su acción no estaba sistematizada y coordinada, en cambio nuestra disciplina actúa planificando el sistema, como ya lo mencionamos en el punto de los principios, en los cuales se informa la seguridad social pa-

ra cumplir con sus objetivos.

Por último debemos mencionar que la previsión social, es considerada uno de los medios más importantes para la -- realización de la seguridad social.

La Prevención social, es una rama del derecho social, -- son normas cuyo fin es proteger a los delincuentes, no impor-- tando su edad, ni sexo, independientemente de las medidas que se tomen cuando dicho sujeto esté expuesto a proceso, o a -- prisión; no importa su calidad. También éstas personas son-- protegidas de alguna forma por la seguridad social, como lo-- predispone su principio de universalidad, que abarca a todo-- hombre como miembro de la sociedad.

Y la prevención social, podríamos aseverar que es -- otro de los instrumentos empleados por la seguridad social-- para proteger a aquél que ha caído en tales circunstancias. Por tal, no hay que confundirlas.

Ahora veámos lo que es la Asistencia social, que es -- otro de los medios utilizados por la seguridad social. Se -- caracteriza, porque ampara a quienes carecen de recursos pro-- pios, es una obra social realizada por el Estado, y con sus propios recursos. En cambio a la seguridad social puede o -- no financiarla el Estado, ella se sostiene de las contribu--

ciones que hacen los beneficiarios.

También puede haber distinción como la apunta la doctrina, en base a la función que una y otra desempeñan. La asistencia social, una vez producidos los estados de necesidad los repara, y no hay ninguna relación de tipo laboral; en tanto, que en el seguro social, lo que se trata es precisamente de prevenir el estado de necesidad y aquí sí hay una relación de trabajo.

Debemos dejar asentado que la asistencia social, se basa en ideas altruistas y de humanidad que se tiene para -- con las que carecen de recursos económicos, y que por su -- condición de pobreza no pueden estar excluidos del amparo de la seguridad social.

Es por eso que el Estado, con su política social debe de crear instituciones, cuyo fin sea el de atender a --- aquéllos que no se pueden procurar a sí mismos su propio -- bienestar social.

En cuanto al término de Seguro Social, suele confundirsele más que los ya enunciados con el de seguridad social. Por ello, vamos a mencionar en primer lugar que ésta es considerada el género y aquél la especie.

El Seguro Social, es el instrumento o medio más importante del que se vale la seguridad social para la consecución de sus fines.

En nuestra ley de seguro social queda sentado la anterior en el artículo 4o. "El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

Con ello queremos decir que la seguridad social es un fin, y el seguro social es el medio para cumplir esos fines.

Por otro lado, como ya lo mencionamos el sujeto de la seguridad social es el hombre, en cambio para el seguro social existe la condición de que haya una relación previa de trabajo. La seguridad social, extiende sus beneficios no sólo a los trabajadores, sino a todos incluyendo a patrones, pequeños propietarios, en fin al hombre.

4.- EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

El Estado había asumido una actitud de abstencionismo frente a las medidas protectoras de las necesidades sociales.

Así, vemos que en el Estado Liberal, la actividad de éste se limitaba al mantenimiento del orden público; ante las necesidades sociales se inhibe; las instituciones existentes eran de carácter privado (el ahorro, el seguro privado, la asistencia privada). Todavía hasta fines del siglo pasado el Estado, había obrado sólo como "juez y gendarme", y las intervenciones que haya tenido fueron contadas.

El hombre de éstas épocas tenía centradas sus esperanzas en el Estado, para que tomara su papel de dirigente de la sociedad, es decir que llevará a cabo medidas de protección en contra de las necesidades sociales, así como protección a los derechos laborales, etc., dicho ente se concretaba a observar las injusticias que se cometían con los humildes. No obstante, el Estado empezó con moderadas intervenciones, las cuales fueron aplaudidas por las clases afectadas, y marco en la historia uno de los momentos más acertados en pro de los humildes. Por lo que con el paso del tiempo, así como con las realidades sociales de cada país se vendría a convertir en el Leviatan, tal como la ase

vera Hobbes, de estos tiempos modernos.

Ahora bien, la seguridad social es considerada por - la mayoría de los autores, como un servicio público del Estado, para otros no debe ser considerada como tal; es cierto que éstos han hecho comparaciones entre los servicios - de la seguridad social y los servicios públicos tradicionales, encontrando que éstos dependen directamente de la representación nacional; y que la seguridad social se organiza en una representación distinta "de elecciones sociales".
(13).

Se asevera que la seguridad social es un servicio público, porque en algunos países es atendida directamente -- por el Estado.

Por otro lado, se considera que la seguridad social es el servicio público más importante del Estado, porque a la vez que tiene relación con la economía, también tiene -- que ver con la organización política de la sociedad.

Y como lo habíamos mencionado la seguridad social, - es considerada parte importante de la política social de - un Estado.

(13) Durand, citado por Francisco de Ferrari, op.,cit. pág. 65.

Pués, manifestamos que es prudente que en nuestro -- país, el Estado emplee una política social, encaminada a to mar medidas preventivas y protectoras en contra de males ta les como: la miseria, el hambre, la vagancia, la insalubridad, el desempleo o paro forzoso que en nuestros días - está adquiriendo gran relevancia, debido a la situación eco nómica por la que atravieza nuestro país, así con ello se obtendrá un máximo de bien común para la población.

Por todo ello, no se puede concebir una seguridad so cial sin el Estado, ya que la consecución de los fines de - aquélla corresponden a éste; y el por qué fué necesario que - interviniera el Estado en la vida social de la población, - tomando medidas que atenuaran los males o contingencias de la vida a que están expuestos todos.

CAPITULO II

ANTECEDNETES HISTORICOS DE SEGURO SOCIAL.

A.- EUROPA.

Veámos ahora, qué instituciones fueron los precedentes de lo que ahora es el seguro social, así, como la creación del seguro con carácter obligatorio.

1.- Inglaterra.

En este país, tanto la asistencia pública como la privada son de implantación tradicionalista; por lo tanto de éstos se encargaban las parroquias, y en virtud de éste no podían concebir la intervención del Estado.

Había organizaciones como las sindicales, cooperativas y los "friendly societies", los cuales hasta ese momento satisfacían parcialmente las necesidades sociales; debido a que el Estado no intervenía en el amparo de los necesitados.

Fué hasta 1910 en que se sustituyera esa arraigada -- tradición de estar a cargo de la iglesia el auxilio de los -- necesitados, por ideas nuevas e instaurarse el seguro social.

Más el 16 de diciembre de 1911, se dictó la Ley "National Insurance Act", que es la primera en establecer el seguro de desempleo; además se crea el seguro de enfermedad e invalidez; no se legisla en materia de vejez, debido a que -

ya existían desde 1925 reglamentación respecto a éste seguro; en lo atinente a accidentes de trabajo, por esta ocasión tampoco se legisla nada, ya que también desde 1897, ya se les concedían beneficios a los trabajadores sobre el patrimonio del patrón, para que se hiciera efectiva la indemnización.

Debido a que en los sistemas de seguros sociales implantados se captaron imperfecciones, en 1941 - 1942, la Comisión Interministerial presidida por Sir Williams Beveridge, cuya tarea era la de buscar mejoras en el sistema de seguros sociales. En virtud de esto, se hace público el 20 de noviembre de 1942, el famoso Plan Beveridge el cual influyó de manera determinante en varias legislaciones para la elaboración de su plan de seguridad social.

En dicho plan se proponía el reemplazo de la asistencia social por el seguro social. Que éstos no debían estar limitados por intereses de grupo. También, se decía que los seguros sociales deben constituir un ataque en contra de la necesidad, siendo ésta uno de los cinco gigantes malignos que atacan a la sociedad, (la enfermedad, la ignorancia, la indigencia y la ociosidad). Otra proposición era de que la seguridad social debía realizarse en cooperación entre el Estado y el individuo, ofreciendo el primero seguridad social a cambio de trabajo y cooperación.

entre el Estado y el individuo, ofreciendo el primero seguridad a cambio de trabajo y cooperación.

Por otra parte, el plan constaba de dos partes: el sistema de seguros sociales que cubriría los riesgos de paro forzoso, invalidez, vejez, viudedad, orfandad, maternidad, enfermedad y muerte, con un sistema de aportaciones tripartita, a cargo del Estado, empleadores y trabajadores; así como por el sistema de subsidios infantiles y servicios médicos y sanitarios, que sería solamente costeadado por el presupuesto.

Más el plan no fué llevado a la práctica y en su lugar se dictó una ley de seguro nacional, cuya vigencia empezó a partir del 5 de julio de 1948 y en donde se toman en consideración los principios propuestos por Beveridge. Esta ley posteriormente fue modificada en 1959.

Las principales características de esta legislación son: la universalidad y su unidad, tratándose de amparar a toda la población por medio de seguros sociales, a saber: contra el desempleo, la maternidad, la enfermedad, la muerte, viudedad y orfandad. Para los accidentes de trabajo -- existienten pensiones calculadas sin referencia al salario anterior, que va variando según la incapacidad. Asimismo, existen las llamadas asignaciones familiares.

Más detalles de este sistema los daremos en el capítulo correspondiente de derecho comparado.

2.- Francia.

Antes de que se instaurara el seguro social, ya existían algunos sistemas de amparo, como son: la caja de inválidos de la marina; la caja autónoma de retiros, que fue creada por los mineros; la caja de retiros para empleados públicos; así como una caja de retiros para ferroviarios.

En 1910 se dictó la ley de jubilaciones de trabajadores de la industria del comercio y rurales, que fracasó en 1913, por que se comprobó que sólo estaba comprendido el cuarenta por ciento de los afiliados y que en 1926 dicho porcentaje disminuyó al dieciocho por ciento.

Posteriormente, en 1928 se dictó una ley, cuya vigencia no se dió inmediatamente; y ésto dió cavidad a que se presentaran una serie de protestas en contra de la misma. Por una lado, los trabajadores rurales que consideraban oneroso el sistema, amenazando continuar con sus mutualidades. Por otro, los médicos, que a su vez consideraban que serían burocratizados dentro del seguro de enfermedad, y que la remuneración resultaría insuficiente. En cuanto a los empresarios, se quejaban de las cargas financieras impuestas. Y las mu--

tualidades se quejaban del nuevo sistema que vendría a constituir una competencia para ellas.

Por lo anterior, hubo que hacerle reformas a dicha ley en 1930; una de ellas fué rebajar los aportes y aumentar la contribución del Estado; para los agricultores se concede un régimen especial y les rebaja el aporte; a los médicos les pagarían directamente los clientes; para las mutualidades, éstas podían constituir cajas especiales.

En 1941 se amplían los beneficios a otras categorías de asegurados.

No se cubren los accidentes de trabajo, ya que se considera que corresponde al patrón dicha responsabilidad; para entonces no se cubre también el seguro de paro.

El sistema actual de seguridad social francés, tiene su antecedente en la Ordenanza del 4 de octubre de 1945, -- que pretendía proteger a los trabajadores y sus familias, -- que cubrirían las cargas de maternidad y las de familia. La seguridad social, de ésta época comprendía dentro de su régimen del seguro social las contingencias de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, asignaciones familiares y salario único (madre en el hogar).

Con la ley de 22 de mayo de 1946, se pretendió generalizar la seguridad social a toda la población.

Y en fecha 30 de octubre de 1946, se legisla en materia de accidentes de trabajo, dejando a un lado el principio de responsabilidad personal para el patrón.

Ahora bien, en lo que se refiere al seguro de desempleo o paro, no se había legislado sino hasta el 31 de diciembre de 1958, en que por un convenio colectivo entre organizaciones obreras y patronales, que se instituye dicho seguro. Se creó un sistema de asignaciones especiales a los trabajadores sin empleo en la industria y el comercio. Por ordenanza de 7 de enero de 1959, se amplía este seguro a "empresas no sindicalizadas y no afiliadas, y también a trabajadores comprendidos en el campo de aplicación profesional y territorial". (14)

3.- España.

En 1883 fue creada una comisión de reformas para el mejoramiento de la clase obrera, que posteriormente en 1889 por reorganización pasó en 1903 a llamarse Instituto de Reformas Sociales, del cual procede el proyecto de ley de 1905; que después se convirtió en ley de 1908 en la cual se crea el Instituto Nacional de Previsión.

(14) Juan José Etala, Derecho de la Seguridad Social, EDIAR, Buenos Aires, 1966, Pág. 49.

Se estableció en 1919 el primer seguro social con carácter obligatorio. En 1929 se instituyó el seguro obligatorio de maternidad. En éste mismo se promulga la ley de seguro de accidentes de trabajo en el mar. En 1931 se legisla en materia de accidentes de trabajo en la agricultura. También en dicho año se instituye el régimen para el subsidio por paro forzoso el cual alcanzó un escaso desarrollo; no obstante existían subsidios por paro tecnológico; así, como por paro debido a la escasez de materia prima en la industria textil; subsidio por escasez de energía eléctrica; y no se estableció con carácter general, sino hasta con la ley 62/1961, de fecha 21 de julio, con el nombre de seguro de desempleo.

En 1936-39, después de la guerra civil, el gobierno surgido de ésta, promovió la transformación de la previsión social, dándole un sentido integral, que actualmente la caracteriza, bases que encontramos en el Fuero del Trabajo.

Su legislación sobre seguridad social comprende dos sistemas: a) el obligatorio de carácter general, que se basa en los regímenes de seguros ya existentes; b) los seguros sociales obligatorios, de carácter mutualista-profesional.

4.- Alemania.

Nos dicen los autores que el país de origen del seguro social es Alemania, ya que es el canciller germano Bis-mark, quien en 1881, el 17 de noviembre, expuso en su mensaje al Reichstag, el primer proyecto de la ley de seguro contra accidentes. En 1883, se dió a conocer con carácter obligatorio la primera ley de seguro contra enfermedades. Y en 1884, se da a conocer la ley de seguro contra accidentes de trabajo, con estas leyes se comienza un gran desarrollo del seguro social en Alemania, cuya influencia no tardaría y toman ejemplo otras legislaciones.

En 1889 aparece el seguro de invalidez y vejez. En 1911 se redacta un Código Federal de seguros sociales.

Debido a los estragos que produjera la primera guerra mundial, se dió la depreciación de los capitales de los se-guros provocando la sustitución del sistema financiero de capitalización por el sistema de reparto. Asimismo, como - producto de la imperante inflación, habian muchos desempleados, y el 11 de agosto de 1927 se promulga la ley de seguro contra el paro forzoso, la cual fué suprimida por el régimemen nazi, y en su lugar instituyó otra medida, renaciendo - posteriormente con un aporte del uno por ciento a cargo del patrón y uno por ciento a cargo del trabajador.

Pues bien correspondió a Alemania adelantarse al resto del mundo, al instituir por primera vez el seguro social-obligatorio, y que sólo bastaba que una ley lo calificara así, de obligatorio para que se vieran beneficiados aquéllos que durante mucho tiempo carecieron de protección tanto laboral, como de seguridad social y que con ello se sentarían -- las bases del moderno sistema de seguro social.

5.- Seguro de desempleo.

Consideramos conveniente hacer un parentesis para referirnos en concreto a aquéllas instituciones que precedieron al seguro de paro forzoso.

También conocido por desempleo y que fué en Atenas, -- en que más de la mitad de su población subsistía de las dádivas del Estado, hecho que ocurrió en el siglo V a.c.

En Roma el número de personas alimentadas por el Estado, ascendía a cuatrocientas mil.

Asimismo, también en la edad media se dictaron medidas para socorrer a esas personas desempleadas, los gremios-socorrían a sus miembros.

En el siglo XVII, en Basilea, había instituciones de

previsión para los obreros que no tenían trabajo.

Otro antecedente lo encontramos en Inglaterra, en -- donde los sindicatos obreros, desde la primera mitad del - siglo XIX, otorgaban indemnizaciones a los obreros parados.

Tenemos otro antecedente de nuestro seguro de paro - que se dió en Berna, en 1893, algunos autores la consideran la primera institución que protege a los trabajadores sin - empleo. Por su parte, en Suiza se establece por primera - vez, en 1895, el seguro obligatorio contra esta contingencia social.

Así, también en Belgica, en 1901 se regula contra el paro forzoso, conocida, tal medida como: "sistema gantes".

Sin embargo, las medidas citadas tuvieron una aplicación reducida, es por eso que se atribuye a Inglaterra el - mérito de haber legislado por primera vez con carácter obligatorio, en la "National Insurance Act", en materia de paro forzoso; protegiendo a un número considerable de obreros -- parados; y aplicar su seguro en todo el territorio nacional, se comprendía a trabajadores de la edificación, construcción de buques y trabajadores de las industrias mecánicas. Para 1916 dicho seguro se extiende a otras ramas de la industria. Y en 1920 los asegurados por este riesgo son 12

millones de parados.

Además, de Inglaterra las demás legislaciones han dictado leyes contra esta contingencia social, estableciendo el seguro de paro obligatorio o voluntario; sobre todo después de la primera guerra mundial que generó el paro de 22 millones de personas, cosa que sólo se dió en europa.

Por su parte, en Estados Unidos, a raíz de la crisis económica iniciada en 1929, que repercutió en los cuatro años siguientes, y sobre todo en 1932, que arrojó 12 millones de obreros parados.

Pues bien, estos son los principales datos históricos que encontramos con respecto al seguro de paro forzoso del que hablaremos con más amplitud en los capítulos que siguen.

B.- MEXICO.

1.- Creación del Seguro Social.

Enunciaremos los principales proyectos de ley de seguro social que se dieron a lo largo de nuestra historia, así como las leyes protectoras de ciertas contingencias y que vendrían a constituirse en antecedentes de nuestra ac-

tual ley de seguro social.

Iniciaremos con la publicación del decreto, de 12 de diciembre de 1912, en donde Don Venustiano Carranza, se dirigía al pueblo de la forma siguiente: artículo 2o. "El primer jefe de la nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, - disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos" (15)

Vemos como ya se vislumbraba el deseo de implantar un sistema de seguridad social, con la creación del seguro social.

En 1915 el Estado de Yucatán promulga su Ley de Trabajo, en la cual se establece por primera vez el seguro social en nuestra país, y quedó plasmado en su artículo 135, - a saber: "El gobierno fomentará una asociación mutualista - en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte". (16) Se consideraba que en lo referente - a enfermedades profesionales y de accidentes el responsable era el patrón.

(15) Gustavo Arce Cano, Los Seguros Sociales en México, Ed. Botas, México, 1944, pág. 24.

(16) Idem. pág. 24.

En 1917, año en que se promulga nuestra Constitución Política, cuyo artículo 123 refleja la necesidad de instituir el seguro social, y que con tal medida se daría solución a los riesgos sufridos por los trabajadores, así como también proteger a aquéllos que por razones de invalidez o vejez dejaran de ser útiles para desempeñar algún otro trabajo. La fracción XXIX quedó de la siguiente manera: "Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación in voluntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, para lo cual tanto el gobierno federal como el de cada estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular". (17)

Este precepto constitucional influyó de gran manera para que en las entidades federativas se dictarían leyes que vinieran a atenuar, a prevenir los riesgos sociales.

Tal, es el caso del Estado de Yucatán, que en 1918 - promulgó su Código de Trabajo, en el que se volvía al establecimiento de las cajas de ahorros y seguros de: invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y demás.

(17) Idem.

En 1919 se elabora un proyecto de Ley de Trabajo para el Distrito Federal y Territorios Federales, que sugería la creación de cajas de ahorros, y cuyo fin era el de ayudar económicamente a los obreros cesados. A los trabajadores les correspondía dar una aporte del cinco por ciento de sus salarios, en tanto que a los patrones les correspondía el cincuenta por ciento de la cantidad que les correspondiera a sus asalariados.

En Puebla también existía preocupación por dictar leyes tendientes a prevenir las contingencias sociales, y en 1921, se promulga su Código de Trabajo, cuyo artículo 221, apuntaba, que los patrones podían sustituir el pago de las indemnizaciones de accidentes y enfermedades, por un seguro contratado a instituciones legalmente constituidas.

Por su parte, el Presidente de la República en aquél entonces, General Alvaro Obregón, formuló su proyecto de -- Ley de Seguro Social Voluntario.

En el Estado de Campeche, en su Código Laboral de fecha 30 de noviembre de 1924, artículo 290, se sostuvo, -- que podían sustituir el pago de las indemnizaciones de accidentes y enfermedades por la creación de un seguro hecho a su costa.

Tamaulipas, también tuvo sus leyes, en 1925, la cual concedía la sustitución ya mencionada, con la única variante de que el seguro se organizará en sociedades.

Ya para 1925 se elaboró el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 123 Constitucional, cuyo fin era el que los patrones tenían que garantizar a los obreros tanto la atención médica como el pago de las indemnizaciones con motivo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que pudieran suscitarse durante un año, depositando, según lo dispusiese el Ejecutivo Federal en la forma, cantidad, y en los lugares fijados por éste.

En ese mismo año se dicta la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, que amparaba a los trabajadores: funcionarios, empleados de la federación, del Departamento del Distrito Federal, así como de los Gobiernos de los Territorios Nacionales; y que les concedía derechos a pensiones (si reunían la edad de 55, ó si tenían 35 años de servicio, ó si quedaban inhabilitados para el trabajo). Se les concedía -- pensiones para los deudos de dichos trabajadores.

Tenemos otro antecedente que es la Ley de Aguascalientes del año de 1928, que nos dice, el gobierno local organiza la creación y sostenimiento de una sociedad mutualista; los obreros depositarán una pequeña parte de su salario-

y dejar a sus deudos libre de todo gasto.

También, en 1928 se instituyó el seguro federal del maestro, en el que se ordenó la creación de una sociedad -- mutualista, a efecto de auxiliar a los familiares en caso de que este falleciera.

Posteriormente, en 1929 se elaboró un proyecto de -- Ley, el Gobierno Federal, con la idea de obligar a los patrones, depositaran en un banco del dos a cinco por ciento del salario mensual de los trabajadores, para entregarlo posteriormente a los obreros a cuyo beneficio se creaba.

Nuestra Carta Magna fué reformada a iniciativa del -- Licenciado Emilio Portes Gil, en 31 de agosto de 1929, quedando la fracción XXIX, así: "Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otros confines análogos". (18) Lo que nos da una clara idea de que al hacer una comparación entre el texto original y ésta; -- puntualiza la segunda que al seguro social debe ser implantado con carácter obligatorio, y no un seguro potestativo -- como lo señala el texto original.

(18) Gustavo Arce Cano, op. cit., pág. 28.

Y bien, en 1931 se dicta nuestra Ley Federal del Trabajo, en la exposición de motivos nos puntualiza que es necesaria la creación del seguro social obligatorio, "ya que no es posible un sistema racional y equitativo de reparación de los riesgos profesionales, sino es por medio del seguro". (19). Considera que la reglamentación a ésta materia es provisional, mientras se elabora la ley tan ansiada, que es la que instituyera el seguro social obligatorio.

En 1932 se concedieron facultades al Poder Ejecutivo a fin de que en lapso de ocho meses elaborará la ley de seguro social obligatorio, pero no se pudo llevar a cabo dicho cometido, debido al cambio de Presidente de la República.

El General Manuel Avila Camacho, al tomar posesión de la presidencia de la República, se dirigió al pueblo, a saber: "...Todos debemos asumir luego el propósito que yo desplegaré con todas mis fuerzas, de que un día próximo las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para subsistir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir". (20) Claro --

(19) Ibidem.

(20) Gustavo Arce Cano. op. cit., pág. 35.

fué el deseo de éste Presidente de instituir el seguro social obligatorio en nuestro país y, con ello un plan de seguridad social que proteja a todos los mexicanos.

El Titular en aquél entonces de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Licenciado Ignacio García Tellez crea a principios de 1941, el Departamento de Seguros Sociales, cuyas atribuciones eran estudiar los proyectos que se habían elaborado hasta esa fecha, de seguro social. Y así, el Departamento de Seguros Sociales, se avocó al estudio de las leyes de seguros sociales; de las que se tomarón en consideración fueron Ley del Seguro de Maestro y de Pensiones Civiles de Retiro; asimismo, se estudiaron las leyes de seguros sociales vigentes en el extranjero.

Se elaboraron cuadros estadísticos de toda índole, en cuanto a calculos actuariales se precisó de los servicios del Doctor Emilio Schoenbaum.

Con fecha 2 de junio de 1941, se creó la Comisión Técnica Redactora del Proyecto de Ley del Seguro Social, con el fin de que estudiara el anteproyecto de la Secretaría del trabajo. También, se crea una Comisión Superior Revisora del Proyecto de Ley que encabezó el Licenciado Ignacio García Tellez.

Por fin el 23 de diciembre de 1942 es aprobada por la Cámara de Diputados, la iniciativa de ley, y claro posteriormente por la Cámara de Senadores. Para ser promulgada el 19 de enero de 1943.

Con nuestra Ley se creó un organismo público, descentralizado con personalidad y patrimonio propios, que es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En dicha Ley se establecieron los seguros de : I.- accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; II.- enfermedades no profesionales y maternidad; III.- invalidez, vejes y muerte y; IV.- cesantía voluntaria en edad avanzada. Además, se establecieron: la continuación voluntaria en el seguro obligatorio, el seguro facultativo y los seguros adicionales.

Pues bien, las características del seguro social implantado las enunciaremos a continuación:

a.- Es un servicio público nacional, tarifado.

b.- El seguro social es obligatorio, basado por supuesto en la fracción XXIX, del artículo 123 Constitucional.

- c. El sistema de cotización es tripartita: por parte del Estado, patrones y trabajadores.
- d. Se generan derechos individuales, o sea que el -- trabajador va generando derechos de manera individual, para el efecto de que en caso que encuadre en alguno de los riesgos que cubre la ley, -- pueda reclamar al Instituto las prestaciones a -- que se hace acreedor.
- e. Es necesaria la existencia previa de una relación laboral, según lo apuntaba el artículo 40. de --- aquélla ley.
- f. La administración con que funciona el seguro social es tripartita, representantes tanto del sector patronal, de los trabajadores y del Ejecutivo Federal.
- g. El seguro social tiene apoyo actuarial, es decir que en base a cálculos matemáticos, se puede realizar una previsión de las contingencias que han de atenderse, y una adecuada inversión de las reservas.

Era de vital importancia la implantación del seguro -

social. Este vendría a proporcionar seguridad a la clase trabajadora en caso de que fuera amenazada por algún riesgo o contingencia social, tal como la enfermedad, accidente de trabajo, la vejez, la cesantía en edad avanzada, el desempleo o para forzoso, etc.. De éstos ya no podía seguir ocupándose la asistencia pública, ni instituciones privadas, ni mucho menos la beneficencia, se hacía necesaria la presencia de este instrumento de la seguridad social, para tratar de contrarrestar los males que acaecían en nuestra clase trabajadora; ya que con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, era imposible que sin una ley de seguro social se beneficiara o auxiliara a los trabajadores que precisaban de las prestaciones que concede el seguro social, --- pues sí bien, fijó que se les diera a los obreros y sus familias indemnizaciones por los riesgos de trabajo y enfermedades profesionales; también dejó en manos de la asistencia pública la contingencia de maternidad, la miseria y desocupación. Y con respecto a las indemnizaciones que mencionaba dicha ley, muchas veces no se realizaban.

Se instituyó el seguro social, fué tardío, pero a -- ello aplaudieron las clases trabajadoras de nuestro país, -- ley que nos sigue rigiendo, claro con algunas reformas, como las del año de 1973, de gran importancia, en las que se extiende el beneficio de la seguridad social, a otros grupos no protegidos aún por la ley; y de reciente creación la

protección a los estudiantes, incorporándolos al seguro social, medida que también ya se hacía necesaria.

CONCEPTO.

A nuestro seguro social, se le conocía también como "seguro obrero", porque en un principio sólo era aplicable a los riesgos de los trabajadores, siendo que ahora es aplicable para otros sectores de la sociedad.

"Seguro Social, es el instrumento jurídico del Derecho Obrero, por el cual una institución pública queda -- obligada, mediante una cuota o prima que pagan patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo de alguno de éstos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice algunos de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social". (21)

También se puede definir como "un seguro colectivo, establecido por el Estado para atender las necesidades de ciertas clases sociales, nacidas por pérdida, disminución o insuficiencia del salario". (22)

(21) Gustavo Arce Cano, op. cit., pág. 54

(22) Gabriel Bonilla Marín, op. cit., pág. 24.

Por otro lado, es definido de la siguiente forma: - "es el instrumento de la seguridad social mediante el cual se busca garantizar solidamente organizados, los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, para garantizar los riesgos y contingencias sociales y de vida a que está expuesta esta población y aquellos que de ella dependen, para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicia so-cial y dignidad humana". (23)

Y bien, debemos apuntar que todas las definiciones de seguro social, coinciden al considerarlo como el instrumento o medio más importante de que se vale la seguridad - social para obtener sus fines.

El seguro social, viene a garantizar a la clase trabajadora, así como a los que dependen de él, en caso de -- infortunios como lo son: un riesgo de trabajo; una enfermedad o maternidad; cuando se llega a una determinada edad - cesantía en edad avanzada, vejez- tener un ingreso sustitutivo del salario. Y para aquellos que habiéndolo sido trabajadoras y que por motivos ajenos a su voluntad ya no lo - son, para ellos también debe extenderse el amparo de la -- seguridad social en nuestra legislación.

(23) Eduardo Carrasco Ruiz, Coordinación de la Ley del Seguro Social, Editorial Limusa, México, 1972, pág. 17.

2.- El Instituto Mexicano del Seguro Social.

Habíamos mencionado que al crearse la Ley del Seguro Social, era necesario, asimismo que se fundara un organismo responsable, descentralizado y con personalidad jurídica propia, quien garantizara a los trabajadores lo establecido en la nueva Ley del Seguro Social. El organismo al que nos referimos, es el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyo origen es el mismo que la de la Ley del seguro-social, 19 de enero de 1943.

Nuestro Instituto es el encargado de la organización y administración del seguro social, así lo establece el artículo 5o. de la Ley del Seguro Social: "La organización y administración del seguro social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social".

3.- Funcionamiento y Organización del I.M.S.S.

Las funciones principales del Instituto son:

a.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo.

- b.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta ley.
- c.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta ley.
- d.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus finalidades.
- e.- Adquirir bienes muebles e inmuebles.
- f.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia, deportivos, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que les son propicios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijan las leyes y reglamentos respectivos para -- empresas privadas, con actividades similares;
- g.- Establecer y organizar sus dependencias;
- h.- Expedir sus reglamentos interiores;
- i.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;

- j.- Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados o independientes y precisar su base de cotización aún sin previa gestión de los interesados sin -- que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido;

- k.- Dara de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición del presupuesto de hecho que dió origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o sujeto obligado hubiese emitido presentar el aviso de baja respectiva;

- l.- Recomendar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demas recursos del Instituto;

- m.- Establecer los precedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;

- n.- Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la pre-

sente Ley y demás disposiciones aplicables;

ñ.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, aplicando - en su caso, los datos con los que cuente o los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables:

o.- Ratificar, rectificar y cambiar la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;

p.- Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;

q.- Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que a efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley de Seguro Social y demás disposiciones aplicables;

r.- Establecer coordinación con las dependencias y-

entidades de Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para el cumplimiento de sus objetivos.

s.- Las demás que le otorguen esta Ley, sus reglamentos y cualesquier otra disposición aplicable.

Mismas atribuciones que se encuentran contenidas en el artículo 240 de la Ley multicitada.

SU ORGANIZACION.

El Instituto Mexicano del Seguro Social está integrado por:

a.- Asamblea General, que funge como autoridad suprema, integrada por treinta miembros, durando éstos en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos; diez miembros los designa el Ejecutivo Federal; diez los organismos patronales y diez por las organizaciones de los trabajadores.

b.- El Consejo Técnico, que es el representante legal y administrador del Instituto; se constituye con doce miembros; duran en su cargo igual seis años y también pueden ser reelectos.

c.- Comisión de Vigilancia, que se integra con seis miembros; y tiene como función la de vigilancia de las inversiones que deben hacerse de acuerdo con la ley, practicar auditorias, sugerir medidas para beneficio del Instituto:

d.- Director General, que es nombrado por el Presidente de la República; sus atribuciones son presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico; ejecutar las resoluciones del consejo; - representar al Instituto ante toda clase de autoridades. Atribuciones que se señalan en el artículo 257, de nuestra Ley de Seguro Social.

4.- SUJETOS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

De forma sucinta nos avocaremos al estudio de las personas susceptibles de estar protegidas por la Ley de Seguro Social.

Nuestro sistema de seguro social comprende dos regímenes, a saber:

I.- Régimen obligatorio.

II.- Régimen voluntario.

Así lo preceptúa el artículo 60. de nuestra Ley de -
Seguro Social.

REGIMEN OBLIGATORIO.

Dentro del régimen obligatorio se encuentran compre-
ndidos:

a.- Incorporación obligatoria. (artículo 12 L.S.S.)

Se encuentran asegurados los trabajadores Asala-
riados; campesinos, los miembros de una socie--
dad cooperativa de producción; miembros de una -
sociedad cooperativa obrera, los de una socie--
dad cooperativa ejidal.

b.- Continuación voluntaria. Cuyo requisito indis--
pensable, que haya sido sujeto de la incorpora--
ción obligatoria; podrá inscribirse a partir de
la fecha de su baja, para lo cual cuenta con do-
ce meses; como segundo requisito, que haya coti--
zado como mínimo ciencuenta y dos semanas ó un -
año para poder inscribirse a la continuación vo--
luntaria; y tiene opción a dos ramos de seguro, a
Enfermedades y maternidad e invalidez, vejez, ca-
santía en edad avanzada y muerte.

c.- Incorporación voluntaria. Se refiere a que empresas patrones, a petición de sus trabajadores a su servicio, solicitan al Instituto su incorporación voluntaria.

Ahora bien, aludiremos a aquellas que pueden pertenecer al régimen obligatorio inscribiéndose a la incorporación voluntaria.

- Trabajadores de un Estado (municipios) aún no se -- haya extendido el régimen obligarorio. Los trabajadores deben pedir al patrón que los inscriba en la incorporación voluntaria. Las características de esta incorporación voluntaria, es que se tiene que plasmar en un convenio las obligaciones y derechos de trabajadores, patrones e Instituto.

- Trabajadores de los municipios, de los gobiernos de Estado y trabajaodres Federales.

- Personas del artículo 13 de la L.S.S.

a.- Ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios con más de veinte hectáreas. En el ramo de E.- y M. tienen derecho a prestaciones en especie.- En cuanto al ramo de I.V.C.M., hay pensión en -

vejez y viudez, pero no en invalidez y cesantía en edad avanzada.

b.- Trabajadores independientes. Que pueden inscribirse en el ramo de Enfermedades y maternidad. Tienen derecho a prestaciones en especie. No hay pago de subsidio en dinero y recibe todas las pensiones de I.V.C.M.

c.- Patrón persona física. Se supone una relación de trabajo, no es obligatorio que inscriba a sus trabajadores en el seguro social y, si lo hiciera sus trabajadores recibirán los beneficios de los ramos de Riesgos de trabajo, Enfermedades y muerte e I.V.C.M.

d.- Trabajador doméstico. Verá incrementado su salario en un cincuenta por ciento, cuando reciba la alimentación y la habitación. Tendrá derecho a todos los ramos.

Estas personas podrán inscribirse en cualquiera de los periodos de inscripción, en lo. de enero y febrero ó en lo. de julio y agosto. Las personas inscritas en el primer periodo empezaran a recibir los servicios a partir del lo. de marzo, y los del segundo, a partir del lo. de septiembre.

Por otro lado, no podemos dejar de manecionar las recientes reformas hechas a la Ley del Seguro Social, en la que extienden sus beneficios a los trabajadores del volante o sea los taxistas y a los estudiantes, con lo cual en nuestro país se está cumpliendo con el principio de universalidad de la seguridad social; asimismo, se está dando el tránsito del seguro social a la seguridad social.

REGIMEN VOLUNTARIO.

En el que se comprenden dos tipos de seguros:

Seguro facultativo. Para personas que no están inscritas en ninguna Institución de asistencia médica. Otro caso es el de los hijos de trabajadores inscritos en el régimen obligatorio, (artículo 225 de la L.S.S.) que no estén inscritos en escuelas del sistema educativo nacional. Si los inscriben en forma individual pagarán (salario mínimo X 364 X 7.31), si es anual; pero si es bimestral se divide el resultado entre seis. Si los inscriben en grupo o colectivo pagarán (sal. mínimo X 364 X 3.23). Hay que destacar que sólo se proporcionan prestaciones en especie, como atención médica. No se da ninguna pensión económica.

Seguro adicional. Habrá prestaciones en dinero sólo cuando exista convenio entre patrón trabajadores e Instituto de que éste se subrogará en el pago de las prestaciones - en dinero, siempre y cuando en el contrato colectivo de trabajo haya prestaciones superiores a las establecidas en la Ley del I.M.S.S.

Dentro del Régimen obligatorio se tienen derecho a - los ramos de:

Riesgo de Trabajo.

Enfermedades y maternidad.

Inválidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Guarderías para hijos de aseguradas. (artículo 11 L. S.S.).

RIESGOS DE TRABAJO.

Los beneficiarios de éste seguro son la viuda o concubina de asegurado o pensionado, le corresponderá un 40% de una incapacidad permanente parcial o total que en vida hubiere gozado el asegurado. Los hijos menores de dieciséis años de edad a veinticinco, siempre y cuando estén inscritos en planteles del Sistema Educativo Nacional, les corresponderá-

un 20% a cada uno. O, en su caso si no existieren los ante riores, a los ascendientes del asegurado o pensionado que dependan económicamente de él.

En lo que respecta a la ayuda de funeral, se le dará a la persona que exhiba recibo de gastos de defunción.

Si la esposa o concubina llega a contraer nuevas nupcias el Instituto le entregará un finiquito de tres anualidades del monto de su pensión y automáticamente le suspende su pensión.

Al hijo beneficiario, cuando llegue a la edad de ---veinticinco años, pero que siga estudiando, también el Instituto lo finiquita con tres mensualidades de la pensión.

Ahora bien, en caso de que ambos cónyuges fallecieran, los hijos beneficiarios tendrán derecho a una pensión del 20% por cada uno, es decir que cada padre generó derechos individuales, por tal motivo, el hijo recibirá su 20% que verá incrementado en un 10%.

	<u>Padre</u>	<u>Madre</u>
Hijos	30%	30%
	30%	30%
	30%	30%

ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.

Los beneficiarios serán: la esposa o concubina del asegurado. Hijos incapacitados (física-psíquica y mentalmente), hijos hasta los dieciseis años o hasta los veinticinco siempre que estén estudiando. Padres del asegurado que reúnan los requisitos de dependencia económica y la convivencia, y demás que menciona el artículo 92 de la L.S.S.

Las prestaciones en dinero para el ramo de E. y M. a que tiene derecho el asegurado por una enfermedad general, para que tenga derecho a ésto es necesario que el trabajador de planta o base tenga cotizadas cuatro semanas anteriores a la enfermedad.

Para los trabajadores eventuales o temporales, para que tengan derecho al subsidio es necesario que tengan cotizadas seis semanas durante un lapso de cuatro meses anteriores a la enfermedad.

El trabajador de planta o base va a tener derecho a un subsidio del 60% del salario promedio del grupo en que estaba inscrito o cotizado. Este 60% el Instituto lo va pagar a partir del cuarto día.

El accidente en tránsito, es considerado como ries-

go de trabajo, por lo que el accidente de tránsito, genera un estado de invalidez, y por tal motivo se considera como una enfermedad general.

INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE.

Para el seguro de Invalidez se requiere que el trabajador haya cotizado 150 semanas a partir de la fecha en -- que fue decretada la baja.

En vejez se requieren dos requisitos : que el trabajador haya cotizado quinientas semanas; tener sesenta y cinco años cumplidos, de lo contrario no tiene derecho a recibir la pensión.

En el caso de Cesantía en edad avanzada se requieren:-- que el trabajador haya cotizado, también quinientas semanas y tener sesenta años de edad cumplidos, asimismo, que quede privado de trabajo remunerado (artículo 145 la L.S.S.).

En cuanto al seguro de muerte, es necesario que el trabajador haya cotizado como mínimo cientos cincuenta semanas en el momento de su fallecimiento, o bien que se encontrase disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada. (artículo 150 de la multicitada ley). Los beneficiarios serán exactamente los mismos que en Riesgos de trabajo, es decir la viuda o concubina que -

recibirá una pensión del 50% de lo que en vida estaba disfrutando el pensionado por vejez, cesantía o invalidez y -- los hijos recibirán un 20%. A falta de los anteriores serán beneficiados los padres del asegurado con un 20%.

Al igual que en Riesgo de trabajo a falta de los dos padres, los hijos verán incrementada su pensión un 10%, o sea, 30% de la madre y 30% del padre. Y en caso de que el que falleció fué el padre, o el trabajador, el cual generó derechos para la viuda, y ésta posteriormente fallece, automáticamente el porcentaje en la pensión de los hijos aumenta en un 10%.

Asignaciones Familiares.

Las asignaciones familiares se otorgan como una ayuda por carga familiar a los beneficiarios del pensionado -- por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada; se otorgan, pero en vida, es decir que el pensionado está gozando de la pensión de I.V.C. Lo que les corresponde a los beneficiarios: a la esposa o concubina, un 15% de la pensión que está recibiendo la persona pensionada; a los hijos les corresponde un 10%; en caso de que no existan éstos, serán los beneficiarios los ascendientes del pensionado, que será con un 10% cada uno.

Ayuda Asistencial.

En caso de que no existan alguno de los beneficiarios a los que ya hemos aludido en diversas ocasiones, entonces, el Instituto le otorga una ayuda asistencial equivalente del 15% más de su pensión.

Guarderías para hijos de aseguradas.

Tendrán derecho a éste ramo las madres aseguradas, durante las horas de su jornada de trabajo. Los servicios de guardería se proporcionarán a los hijos desde la edad de cuarenta y tres días de nacidos hasta los cuatro años de edad. Los hijos de asegurados viudos también tienen acceso a dicho seguro (artículo 184 y demás relativos de la L.S.S.)

El Instituto, proporciona los servicios llamados sociales, en las que encuentran las prestaciones sociales a las que pueden tener acceso todo mundo sea o no asegurado; y los de solidaridad social, (artículo 236 de la L.S.S.).

Hemos visto en este apartado que en nuestra Ley de Seguro Social, no se contempla el seguro de desempleo o paro forzoso, del cual nos ocuparemos en los siguientes capítulos, y que es motivo del presente trabajo.

5.- Qué es el I.S.S.S.T.E.

Es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales - de los trabajadores al servicio del Estado.

Ante todo, debemos hacer un pequeño parentesis para proporcionar los antecedentes de dicha Ley.

Con fecha 7 de diciembre de 1959, se aprobó la iniciativa de ley que adcionara al artículo 123 constitucional, un apartado B, en el que se eleva a rango constitucional la protección de los trabajadores al servicio del Estado. En ese mismo año el 27 de diciembre se promulgó la -- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyos fines eran los- de proteger de las contingencias sociales al sector de los servidores públicos. Abrogándose, así la Ley de Pensio-- nes Civiles de 1947, creándose el Instituto ya aludido.

Conformándose así las dos Instituciones de seguri-- dad social mexicanos más importantes, es decir el I.M.S.S. e I.S.S.S.T.E.

6.- Ramos de seguro que cubre.

A este respecto nada más enunciaremos los seguros

que se proveen y las prestaciones que se proporcionan en la Ley del I.S.S.T.E.

El artículo 3o. nos señala, lo siguiente: "Se establecen con carácter obligatorio, los siguientes seguros, -- prestaciones y servicios:

- I. Medicina preventiva.
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgos del trabajo;
- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de Invalidez.
- VIII. Seguro por causa de muerte;
- IX. Seguro de Cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicio de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicios de Integración a jubilados y pensionados;

- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción - reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos -- por estos conceptos;
- XV. Préstamos a mediano plazo;
- XVI. Préstamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;
- XVIII. Servicios turísticos;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y
- XX. Servicios funerarios.

Como se puede observar la ley del ISSSTE, tampoco -- comprende dentro de los seguros y prestaciones que otorga - algún beneficio a favor de los desempleados o parados, mucho menos se encuentra el seguro de desempleo.

Por lo que nosotros en el presente trabajo nos avocaremos al estudio de dicha contingencia social, que en la actualidad es el mal más maligno que aqueja a todo sistema de seguridad social.

CAPITULO III

EL DESEMPLEO.

El desempleo siempre ha existido, desde los tiempos más remotos de la historia. Este representa en la actualidad un grave problema social en muchos países, que se debe a diferentes factores.

Como lo analizamos en el capítulo que antecede, éste -- problema tuvo gran auge en las postrimerías de la primera guerra mundial y más aún después de la segunda; es por ello que en los países europeos que se vieron afectados por él, se dictaron leyes tendientes a proteger a los desempleados o parados, introduciendo en su sistema de seguridad social el seguro de desempleo.

La situación económica de un país tiene gran influencia en la tasa de desempleo imperante en él, "así pues, el desempleo e inflación son las dos caras del mismo fenómeno". (24) Es un problema social que no solamente atañe al parado o desempleado, sino que también a su familia, ya que disminuyen las condiciones de vida y, por tanto su poder adquisitivo, así como lo es para la sociedad.

Es por ello, que la seguridad social extiende su protección a estas personas que atraviezan por esa eventualidad.

(24) Antonio Sebastián Colás, Inflación, Desempleo, Desequilibrio Comercial Externo, Ed. CIDE, México, 1983, pág. - 176.

Ahora bien, no todos los individuos que se encuentren sin empleo son considerados desempleados o parados, según -- los términos de la seguridad social. Es decir, que las personas mayores de cincuenta y cinco años, no son consideradas -- desempleadas, ya que para estos trabajadores la seguridad social tiene destinados otras instituciones de protección o seguros (vejez, cesantía en edad avanzada); tampoco son calificados de desempleados aquellos que pudiendo trabajar no lo hacen (indigentes, vagos, etc.), ni los menores de edad, ni -- las mujeres que se dedican al hogar; así, tampoco lo son los que sean cesados voluntariamente en el trabajo. Para efectos de la seguridad social, sólo son considerados desempleados o parados, aquellos que se dedican al trabajo, los que forman parte de la población económicamente activa y, que por circunstancias ajenas a su voluntad se encuentran en esa eventualidad que es el desempleo.

Y el objeto de la seguridad social respecto de los trabajadores que se encuentren parados, es de protegerlos en la medida de tratar de sustituir el ingreso del trabajador por -- otras prestaciones.

La protección contra el desempleo por conducto de la -- seguridad social fué extendiéndose lentamente en comparación con la protección contra otros riesgos. Que incluso en la actualidad no se rebasan cuarenta países que han instituido sis temas de protección contra el desempleo.

No obstante, los sistemas instaurados han venido mejorando, a tal grado que se aumenta tanto la cobertura como la cuantía y duración de las prestaciones. Es el caso de Inglaterra, país en que por primera vez se crea el seguro de desempleo, que al principio sólo protegía a dos millones de trabajadores manuales de siete oficios especializados; y que después de la reforma del sistema nacional, en 1948, en número de asegurados han llegado a casi veinte millones de asegurados.

El desempleo en nuestros días representa un gran mal en la sociedad, y como lo señalara Sir Williams Beveridge, -- "la desocupación era el mas grande y el más feroz de los cinco gigantes malignos". (25)

1.- NOCION DE DESEMPLEO

Nos dice, La Organización Internacional del Trabajo, - Convenio sobre seguridad social (norma mínima, 1952, en su artículo 14, que es: "la suspensión de ganancia ocasionada, por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente, por una -- persona protegida, o sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo (26)

(25) Citado por Juan José Etala, Derecho de la Seguridad Social, EDIAR, Buenos Aires, 1966, pág. 312.

(26) Rodolfo A. Napoli, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2a. Ed., Editorial Sociedad Anónima e Impresora, Buenos Aires, 1971, pág. 545.

Por otro lado, nos señalan que por paro forzoso o involuntario, se entiende "la situación en que se halla quien siendo, habitualmente un trabajador por cuenta ajena, encontrándose se físicamente apto para el trabajo o teniendo el deseo de -- trabajar, ha de permanecer ocioso y sin prestar sus servicios por causas independientes de su voluntad". (27)

Pues bien, por parado o desempleado debemos entender - aquellos individuos que estando aptos y queriendo trabajar, - pierden su ocupación sin causa a ellos imputable, o ven reducidas sus jornadas ordinarias de trabajo, deviniendo por tal, pérdida o reducción de su ingreso.

Ya explicamos al iniciar este apartado que no todos -- los individuos que se encuentren sin empleo, o desempleados - encuadran dentro de la noción de parado o desempleado. Para que sea considerado como tal, es necesario que haya existido previamente una relación de trabajo.

En caso de que el trabajador se encuentre desempleado, por causas a él imputables, la protección del seguro de desempleo no le será aplicable, esto es en algunos sistemas. En cambio en otras legislaciones como en Canadá; en que sí la -- persona abandona su trabajo sin razón justificada, o es despe

(27) Manuel Alonso Olea, Instituciones de Seguridad Social, 5a. Ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, pág., 181.

dida por mala conducta, el subsidio de desempleo normalmente no se le paga durante un periodo de descalificación que puede llegar a tres semanas. (28).

2.- CLASES DE DESEMPLEO

Son dos las clases de desempleo, el primero que es el total, se refiere a la pérdida del empleo, cuando la relación de trabajo se suspenda o extinga, y por tal motivo el trabajador pasa a formar parte de los desempleados o parados, teniendo como repercusión una disminución en los ingresos del trabajador, así como para los que dependen de él.

El segundo, el desempleo parcial, se refiere a que las empresas, fábricas etc., reducen la jornada de trabajo, bien el número de días en que se deba laborar; en legislaciones como la española, se considera así, Orden de 5 de mayo de 1967, artículo 2o. b: "cuando la jornada o el número de días de trabajo experimenten, la reducción de una tercera jornada o el número de días de trabajo experimenten, la reducción de una tercera parte, como mínimo, de las horas normales, de trabajo dentro del periodo establecido por las disposiciones legales o por el contrato de trabajo para el abono de las rentas de trabajo, siempre que se produzca la disminución de estas" (29).

 (28) O.I.T., Desempleo y Seguridad Social, Ginebra, 1976, --
 pág. 22.

(29) José Manuel Almanza Pastor, Derecho de la Seguridad Social, T.I. Ed. TECNOS, Madrid, 1977, pág. 350.

Observamos, que la primer clase de desempleo implica - un cese en el trabajo; mientras que en el segundo se mantiene la relación de trabajo, lo cual evita el desempleo.

Ahora bien, en muchos países se reconoce que evitar el desempleo -reduciendo la jornada o en menos días de trabajo - a la semana, exige medidas de compensación a los trabajadores afectados, dichas medidas pueden consistir en:

a.- En los contratos colectivos. Que pueden darse entre: trabajadores y la empresa ó trabajadores y grupos de empresas que pueden abarcar: una industria completa ó entre federaciones sindicales y patrones, con éstos se trata de proteger si no a todos, si a buena parte de los trabajadores con contrato de empleo. Acuerdos que se aplican en Bélgica y - - Francia, y puede revestir la forma de pago de un salario mínimo garantizado o de una compensación por las horas o días durante los cuales no se pudo laborar.

b.- Medidas de órden legal. Que bien puede ser un -- sistema especial obligatorio de seguros, ó un fondo de compensación, como en Italia, que bien puede ser financiado por los empleadores o patrones, o por éstos y los trabajadores, con un subsidio del Estado o sin él. O bien establecer un sistema de prestaciones creado para el efecto, como ocurre en Uruguay ó en la República Federal de Alemania. Estas medidas implican ciertas condiciones, como son: estar en contacto con los ser-

vicios de colocación a fin de que tengan conocimiento de la situación y puedan proporcionar empleo de jornada completa en caso de que se prolongue el desempleo parcial; así, como dura- -ción limitada de las prestaciones compensatorias.

Existen otras medidas de protección en contra del desempleo, de las cuales hablaremos en su momento oportuno. Sólo -aludimos a las medidas de protección relacionadas con el desempleo parcial.

3.- RIESGO CUBIERTO

El desempleo origina incapacidad por parte del parado -de obtener ingresos, tanto para él como para los que dependen-económicamente del ingreso de éste. Por tal, el papel de la -seguridad social, es el de crear sistemas protectores a esta -contingencia, a efecto de garantizarle ciertas prestaciones -que puedan sustituirse por el salario que ha dejado de perci--bir.

Ahora bien, un requisito importante para que esta con--tingencia sea considerada como tal, es la falta de trabajo, --(así, lo exige la Ley Italiana, o simplemente falta de empleo-conveniente) .

Con respecto a lo que se considera un empleo convenien-te se ha puntualizado lo siguiente: que no lo es el ofrecimient

to de trabajo en una empresa que esté en huelga; no lo es tampoco un empleo con un salario inferior a lo que disponen los usos y las costumbres locales; los cambios en las cualidades profesionales; así, como no lo es en el que tenga que cambiar de residencia el trabajador; también, no es un empleo conveniente en el que se comprometa la salud o moralidad del trabajador.

Hemos puntualizado que el estado de paro o desempleo -- debe obedecer a circunstancias ajenas a la voluntad del trabajador, de lo contrario para los efectos del seguro, no lo será el que cese por causas imputables a él; por lo que respecta -- a los trabajadores que se encuentren en huelga, se recomienda no otorgar prestaciones de desempleo.

4.- SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO

Es recomendable incluir dentro del régimen de seguridad social de un país, un sistema de protección contra el desempleo o paro forzoso; que bien puede traducirse en un seguro -- obligatorio o en un seguro voluntario; asimismo, puede instituirse un régimen de asistencia al desempleo.

Seguros obligatorios contra el desempleo, los cuales -- pueden funcionar coordinados o integrados al sistema de seguros sociales mucho más amplios (tal y como funcionan en numero de países europeros), o también de forma independiente. Tam-

bién se pueden establecer programas independientes para grupos determinados de trabajadores, (en Austria los obreros de la -- construcción, los ferroviarios en los E.U., los marinos en Noruega, los trabajadores portuarios en Francia).

Seguro voluntario contra el desempleo, que se estable--
cen conforme a la legislación que autoriza su creación, consis--
ten en crear cajas sindicales de seguro de desempleo, "con el--
apoyo de subvenciones estatales, (como en Dinamarca, Finlandia
y Suecia)". (30)

El término voluntario, sólo es válido para el sistema --
en si, y no significa que el trabajador tenga opción de ele--
gir. Y más cuando los reglamentos del sindicato prevén la --
afiliación automática a dicho seguro; y si para obtener el em--
pleo es indispensable afiliarse al sindicato.

En algunas legislaciones a través del contrato colecti--
vo de trabajo, se establecen regímenes de prestaciones de de--
semplo, destinados a determinados grupos de trabajadores, en
el que se les conceden prestaciones en efectivo por encima de--
las pagadas por el Estado (Bélgica y E.U.).

Además, de las medidas anteriores existen sistemas de --
asistencia social, que consisten en programas de subsidios de --

(30) O.I.T., op cit. pág. 3.

desempleo a cargo del Estado, cuyo pago está sujeto a la comprobación de la verdadera situación de parado o desempleado, - como se regula en Austria, Luxemburgo y Nueva Zelandia. O - - bien, como en otros países sucede con el sistema de prestaciones suplementarias, existe este tipo de programas de asistencia, "pero éstos son complementarios de los sistemas de seguros en el sentido de que, en caso de necesidad, puede pagarse en concepto de asistencia una cantidad que complete la prestación hasta el máximo fijado, o bien la prolongue cuando expira la duración prescrita". (31)

La asistencia social, cumple una gran función en la protección contra el desempleo. Aludiremos, a algunas formas de cómo se puede recurrir a ella. Pues bien, es utilizada en algunos países para complementar los ingresos de los trabajadores, cuyas prestaciones de desempleo son insuficientes para satisfacer sus necesidades; en otros países, se emplea para asegurar ingresos a las personas que no están cubiertas por un sistema de prestaciones de desempleo; o para proteger a aquellos trabajadores que han permanecido más tiempo parados de aquél - que tenían derecho a recibir la prestación.

Por último, como ya lo habíamos comentado la asistencia social, es muy importante cuando no existen prestaciones suplementarias de desempleo previstas en contrato colectivo.

(31) Op. cit. pág. 4.

5.- TIPOS DE PARO FORZOSO

Ahora veamos las clases de paro forzoso que existen y sus motivos:

a.- Desempleo masivo o generalizado, que se caracteriza porque cuando en un determinado país, un sector importante de la mano de obra disponible se encuentra desempleada. Este tipo de desempleo o paro se presenta en los períodos de crisis económicas, representa una de las formas más graves, debido al alto porcentaje de desempleados.

b.- Paro friccional, que resulta de dos causas; la primera, a modificaciones que se hagan en las técnicas de la forma de producción, y ésto es en ciertos oficios en los cuales se privan a los trabajadores de su empleo; la segunda, que se debe a fluctuaciones bruscas en la demanda de cierta clase de productos o bien de servicios.

c.- Paro estacional, el cual está vinculado con los factores climáticos, en los que determinadas empresas tienen períodos de receso, es decir, que este tipo de paro sólo se presenta en determinados meses del año y tiende a desaparecer al pasar de una estación a otra; y se manifiesta en la agricultura, lo cual representa un desempleo mayor en los países que no tienen un alto nivel de desarrollo; los trabajadores de la construcción, en virtud de que hay obras que no pueden ser rea-

lizadas con lluvia ó con fríos; en la industria de la confección de prendas de vestir; en la hostelería; así como los trabajadores portuarios. Claro que pueden existir otras actividades en las que se presente el paro estacional.

d.- Paro tecnológico, se deriva de la sustitución del trabajo manual por el mecánico, o bien de la reducción de la mano de obra por la aplicación de nuevas técnicas de producción. La pauta en el paro tecnológico la marcó la Revolución Industrial, en la que se sustituyó al hombre por la máquina.- Un ejemplo de lo anterior, es el paro de los hiladores y tejedores manuales, los cuales fueron sustituidos por unos cuantos operarios que se encargarían del manejo de las máquinas de hilar y tejer; el paro de la mayoría de estos obreros que tal vez hayan dedicado toda su vida a ésta actividad, representó un gran problema en esta época. Los cambios tecnológicos pueden acarrear graves consecuencias en la tasa de desempleo de un país; pero para evitar esto, las empresas deberían de capacitar a sus obreros o empleados y que estén aptos en el empleo de las nuevas técnicas. Bueno, pero prevenir o evitar el desempleo corresponde a la actividad económica, mientras que para la seguridad social compete la protección de esta contingencia, es decir, al desempleado o parado brindarle ciertas prestaciones sustitutivas del salario que ha dejado de devengar.

e.- Paro estructural, motivado por las reconversiones industriales y "sobre todo, a la transformación de las estruc-

turas de un país que afectan a todo un sector económico". --

(32) Por reconversión industrial debemos entender la modernización de la planta productiva para competir en el extranjero, ésta implica el cierre de empresas que son ineficientes, y que las necesidades implican nuevas industrias. Tal, fenómeno económico está en pleno auge en el mundo, de lo que no se mantiene al margen nuestro país. Algunos economistas puntualizan -- que reconversión implica desempleo.

f.- El paro encubierto o subempleo, que se da cuando se realizan actividades de categoría inferior a la calidad del trabajador, y significa "un empleo de pocos ingresos y la pobreza general de la familia". (33); debido a que no hay suficientes puestos, es decir que un trabajador se emplea como vendedor o artesano, siendo que es técnico en X cosa. O también, se crea porque el excedente de trabajo se acomoda a realizar el trabajo con bajos rendimientos, por reducción de la jornada ó bien de horas en la jornada.

Hay dos clases de subempleo, a saber:

Subempleo visible, en el que se encuentran las personas que involuntariamente trabajan parcial o períodos de trabajo más cortos que lo normal.

(32) José Manuel Almanza Pastor, Derecho de la seguridad social, T.I. ED. Tecnos, Madrid, 1977, pág. 342.

(33) O.I.T., op. cit. pág. 5.

Subempleo invisible, es el caso de las personas que sus períodos de trabajo no son reducidos, pero que dicho empleo -- es inadecuado, como producto de: que el trabajo que se desempeña no permite la completa utilización de sus capacidades; las remuneraciones derivadas del empleo son muy bajas; o bien a la baja productividad del empleado o trabajador.

g.- Paro cíclico, proveniente de las "grandes recesiones económicas, que periódicamente colocan a la economía en situación de crisis" (34) (recesión: falta de liquidez, altas tasas de interés, crecimiento de la inflación y sucesivas devaluaciones). Es considerado el tipo más grave de paro forzoso, ya que causa el estancamiento y la reducción de los procesos de producción de bienes y servicios, lo que conduce al empresario a tomar medidas, tales como el reajuste de personal, o al cierre de instalaciones cuando no han podido hacer frente a dicho fenómeno económico.

Y bien, pueden existir otros factores que determinen al paro: la escasez de energía eléctrica y de materia prima.

El paro también puede darse por zonas o por depresión económica zonal. Y para cada tipo de paro debe darse una solución, reiteramos que a nosotros no nos está permitido darlas,-

(34) José Manuel Almanza Pastor, Derecho de la Seguridad Social, T.I., 2a. Ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1977, pág. 342.

sino que es a los economistas a quien corresponde crear las -- soluciones a las diferentes causas del desempleo.

Nosotros en este estudio sólo aludiremos a los sistemas protectores del desempleo o paro.

6.- PERSONAS PROTEGIDAS

Se ha establecido como norma general proteger a toda -- clase de obreros y empleados. En algunos sistemas de protec-- ción de seguro de desempleo se da preferencia a determinadas - ramas de la industria.

La tendencia actual es extender el campo de aplicación-- de las medidas de protección contra el desempleo, es decir, el seguro obligatorio o facultativo, asistencia social, a todos - los trabajadores que comprenden la fuerza de trabajo.

Así pues, tenemos que las personas o trabajadores que - se excluyen en algunos sistemas de prestaciones de desempleo - son:

a.- Empleados públicos y grupos muy bien pagados. Se-- piensa que éstos no tienen necesidad de una protección en caso de desempleo, ya que podrían hacer frente a una eventualidad - de tal magnitud. No obstante, en Canadá, ya se incluye en su-- sistema de seguro de desempleo a éste sector, atendiendo al --

principio de Integralidad de la seguridad social.

b.- Trabajadores agrícolas. La causa por la cual son excluidos estriba en el trámite y control de las peticiones, - en las zonas donde los empleos agrícolas no están organizados - por grandes empresas con mano de obra constante. En virtud de lo anterior, sería imposible comprobar el desempleo, al menos - en las zonas distantes. Otro problema lo es el sistema de remuneraciones, pueden consistir en pagos en especie, o bien estar basados en un sistema de aparcería. No por ello se les - ha dejado desamparados ante tal eventualidad, en Italia, se -- crearon sistemas especiales adaptados a sus circunstancias.

c.- Trabajadores de temporada, empleados domésticos y - trabajadores a domicilio. Al igual que el anterior su problema es de trámite y control. En cuanto a los trabajadores de - temporada, algunos sistemas aplican el principio de que la pres - tación de desempleo no debe proporcionarse fuera de la tempora - da, ya que el trabajador sabía de antemano que no tendría em - pleo en dicha época. Sin embargo, en Nueva Zelandia, se han - suprimido las restricciones con respecto a los trabajadores de temporada; en Austria la protección se hace extensiva a los -- trabajadores domésticos.

d.- Personas recién llegadas al mercado de trabajo. - Porque es difícil comprobar que el trabajador realmente perte - nezca a la fuerza de trabajo, carecen de un período anterior -

de empleo. Se encuentran en igual circunstancia las mujeres - casadas o viudas que desean reanudar un empleo, en las mismas - circunstancias se encuentran los inmigrantes. Para muchos jóvenes estudiantes es difícil encontrar un empleo, porque no -- reunen un requisito importante, que es la experiencia, pero si ninguna empresa da esa oportunidad. Con respecto a ésto, en - Francia, en 1975 "se adoptó un sistema que permite a los jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y 25 años, que han dejado la escuela o la universidad, contratarse en empresas que no tienen para ellos vacantes inmediatas de pleno empleo, entendiendo que dividirán su tiempo entre la formación profesional, con un sueldo mínimo totalmente reembolsado por el Gobierno, y el trabajo propiamente dicho, también con el salario mínimo, del que 30 por ciento es costado por el Estado".

Puntualizamos que uno de los principios de la seguridad social, el de integralidad, es abarcar todos los riesgos y, a todos los individuos, principio de universalidad, por ello en las legislaciones se van incluyendo poco a poco medidas de protección contra el desempleo.

7.- PRESTACIONES

En general son de dos clases las prestaciones: primero, indemnizaciones; segundo, las relativas a tratar de que el trabajador vuelva al campo de trabajo.

En cuanto a las indemnizaciones pueden ser en dinero o en especie, bien de cuantía fija o variable.

Se recomienda que la prestación de desempleo no debe acercarse demasiado, a la capacidad normal de ganancia del beneficiario, ya que se presenta como problema que el trabajador no quiera regresar a un trabajo, cuando sin ir a él percibe -- las prestaciones, o bien puede tener derecho a disfrutar de -- otras prestaciones, como son: la asistencia médica, comidas -- económicas gratuitas, o vivienda subvencionada.

El sistema de prestaciones variables, por la que se inclinan la mayoría de las legislaciones, que se ponen en relación con diversos factores: los salarios, las cotizaciones, -- edad, sexo, familiares, recursos del beneficiario y el costo de la vida.

Ahora bien, un importante número de sistemas de prestaciones de desempleo, están de acuerdo en que la cuantía varía entre la mitad y las dos terceras partes de su última remuneración, y en el que se harán diversos aumentos que dependerá del número de personas dependientes del trabajador.

Las prestaciones en especie, en algunos países se permiten, consisten en productos alimenticios o combustibles, que -- vienen a sustituir parcial o totalmente a las indemnizaciones -- o las pueden compensar.

Empero, podríamos decir que la prestación más importante dentro de los sistemas protectores del desempleo, son las Oficinas de Colocación, que se consideran un complemento de todo sistema de seguro contra el desempleo o paro. También, con éstas oficinas se ven beneficiados los trabajadores no asegurados. Se denominan, de igual manera, bolsas de trabajo, las cuales llevarán un registro de los obreros-parados, de sus antecedentes profesionales; se le asesorará y orientará sobre las posibilidades existentes de empleo. Estas Oficinas pueden funcionar con órganos contralores de carácter involuntario del estado de desempleo, asimismo, como en los casos de rechazo de algún empleo conveniente, la negativa a seguir cursos de capacitación o formación, o de readaptación profesional, en tales circunstancias, el trabajador parado se hace acreedor a la suspensión del beneficio de la prestación.

Pués bien, para tener derecho a recibir las prestaciones, deben concurrir ciertos requisitos, porque se corre el riesgo de abonar prestaciones a personas que cesaron en su empleo voluntariamente, o que el individuo no forma parte de la fuerza de trabajo, y que ante ésto no encuadre en la definición de desempleado o parado.

Es por eso que se han establecido condiciones que se reconocen en los países que tienen un sistema de prestacio-

nes de desempleo, son las siguientes:

a.- Causa de desempleo. Hemos aludido en varias ocasiones enfáticamente, que el desempleo o paro debe ser involuntario, es decir, que no debe mediar la voluntad del trabajador.

Sin embargo, en algunas legislaciones, esta condición no es un elemento sine qua non, ya que también es admitido el cese voluntario, por una causa justificada. De la misma forma tienen derecho a la prestación las personas que abandona simplemente su trabajo sin justa causa, o que es despedida por mala conducta, el subsidio de desempleo normalmente no se el paga durante un período de descalificación, como lo es en Canadá, de tres semanas; de cuatro semanas en la República Federal Alemana.

Debemos hacer mención a que en algunos países se discute el problema, con respecto a conceder o no la prestación de desempleo cuando hay conflictos laborales. Las razones que se aducen es que el desempleo que se ocasiona es voluntario, y que en este caso los sistemas imperantes de concesión del subsidio de desempleo deben ser neutrales.

(35).

(35) O.I.T., op. cit., pág. 23.

b.- Que el individuo pertenezca realmente a la fuerza de trabajo, para lo cual se toma en consideración lo siguiente:

Primero. Que el peticionario de la prestación debe tener un historial de sus empleos anteriores, en el que se comprueba que verdaderamente el trabajador pertenece a la fuerza de trabajo. Que se demuestra, por decir, - presentando el registro de las cotizaciones pagadas, donde consta tanto el dinero como el tiempo. Pero lo más usual en las legislaciones, en el que se les exige haber trabajado en los últimos doce meses. Las condiciones o requisitos pueden variar según la legislación.

Segundo. En cuanto a la situación durante el período de prestación, los sistemas de prestaciones de desempleo exigen que las personas beneficiadas estén dispuestas para el trabajo. Es difícil su comprobación, no obstante, exigen a la persona que busque trabajo. Lo que hace suponer la existencia de las agencias u oficinas de colocación, -- que como ya asentamos son muy importantes en todo sistema de prestaciones de desempleo, las cuales se encargarán de encontrar un empleo razonable, tomándo en cuenta las cualidades del trabajador.

8. DURACION DE LA PRESTACION

Es uno de los puntos que ha revestido mayor problema en los sistemas de prestaciones de desempleo.

Y más en las circunstancias económicas por las que atraviezan muchos países en los que cada día aumenta el nivel de desempleo. Tenemos que en las otras eventualidades, como en la pensión de vejez, ésta se paga durante toda la vida, y en las restantes, suele proporcionarse mientras perdure la eventualidad. Es difícil predecir, cuánto tiempo durará el desempleo, así como de cuánto la prestación.

Por eso, es recomendable que en un sistema de seguro de desempleo para que sea viable, debe precisar límites de duración en las prestaciones, lo cual representa un problema, de como determinar esos límites.

Pero no lo es para los países que tienen implantado un sistema de asistencia al desempleo, como en Australia y Nueva Zelanda, que pagan un subsidio sin límite de tiempo, pero sólo por debajo de ciertos ingresos del beneficiario.

Tampoco lo es para aquéllas legislaciones que tienen bien estructurado su sistema de asistencia al desempleo

Ya que son de fácil acceso al público.

La duración de la prestación se va adecuando a la - realidad económica de cada legislación, influyen diversos factores para establecer la duración de ellas.

Aludiremos a algunos sistemas de prestaciones en contra del desempleo: Bélgica, no impone plazo al pago de las prestaciones, pero somete éstas a ciertos requisitos, que - al cabo de un año disminuye la cuantía si el desempleado es soltero; en Brasil, la prestación es por trece semanas; Irlanda y Reino Unido la proporcionan durante un año; otras legislaciones la duración dependerá de las semanas de trabajo o cotizaciones recientes que haya tenido el trabajador; como - en el Japón, sujetan la duración de la prestación a la edad; así, como en Suecia, la duración se prorroga para los desem- pleados que han sobrepasado los 55 años de edad.

En los sistemas de prestaciones se comprende que en caso de que el desempleo sea duradero, así también la duración de la prestación lo será. Con más razón si un determinado - país atravieza por tiempos difíciles, como son las recesio- nes o períodos de desempleo estructural.

Pues bien , se fijará la duración de la prestación como ya mencionamos, según se adapte a la realidad del sistema

en que se va a incluir, o bien como lo era en algunas legislaciones, según la cotización, así será la duración de la prestación.

9. TIEMPO DE ESPERA.

Por tiempo de espera debemos entender, a partir de-- que día se abona la prestación.

Están de acuerdo los sistemas de prestaciones contra el desempleo, en que debe existir un breve período de espera, que bien puede ser de un día hasta siete en el que se -- recibirá la prestación.

Hay dos aspectos favorables al período de espera; el primero, que elimina el trabajo y el gasto que existen el -- establecimiento del derecho a recibir la prestación y su -- pago, cuando el desempleo es de corta duración; segundo, -- que da a las oficinas de colocación oportunidad de encon--- trarle al desempleado durante los primeros días otro empleo.

A este respecto el Convenio sobre Seguridad Social, -- (Norma Mínima) de fecha 1952 (número 102), "señala que el -- período máximo de espera es de siete días." (36)

(36) O.I.T. op. cit, pág. 40

Señalaremos algunos países, como Alemania Federal, - Chile, Malta y Suiza en donde la prestación se abona desde el primer día del desempleo; en cambio en Bélgica el tiempo de espera es de un día; siete días para Egipto, Italia y Japón.

10. FINANCIACION.

Suelen descansar los recursos financieros del seguro de desempleo, cuando está incluido en el sistema de seguro social, en tres fuentes, que consisten: en aportaciones por parte del trabajador, de los empleadores o patrón y del Estado.

Aunque, no siempre es así, las fuentes de ingreso -- pueden variar en alguna de ellas, porque pueden ser financiadas por las dos primeras fuentes aludidas.

Consideramos importante señalar las conclusiones a - que llegaron la Subcomisión Actuarial de la Comisión de Expertos de Seguridad Social, de fecha 1973, en donde se analizaron los problemas y posibilidades que acarrea la financiación de las prestaciones de desempleo.

"1.- El seguro contra el desempleo no puede, evidentemente, resolver totalmente las consecuencias sociales - y económicas del desempleo, ya sea en los países industrializados o en los países en desarrollo. Es, esencialmente, un sistema de seguro social destinado a proporcionar medios de vida en relación con una contingencia claramente definida; la pérdida temporal de ingresos por las personas - pertenecientes a la fuerza de trabajo que no pudieron encontrar un empleo adecuado, a pesar de ser aptas para el trabajo y de estar disponibles para el mismo. En un seguro de este tipo, la prestación ha de tener una duración limitada. Si se deseaba fijar una finalidad de mayor amplitud, resultaban más indicados los sistemas no contributivos de asistencia o los programas de asistencia social financiados por la renta general, muy especialmente en los países o períodos afectados por la recesión económica, donde el desempleo estaba excepcionalmente difundido.

2.- En ciertos países en desarrollo donde ha persistido el crecimiento de la industria y el comercio y, por consiguiente, existía una concentración de mano de obra identificable en determinados sectores de actividad económica, se podría aplicar el principio del seguro y crear, para tales sectores, sistemas separados de seguros contra el desempleo, fijando limitaciones estrictas en cuanto a las personas cubiertas, a las condiciones que dan derecho-

a las prestaciones y a la cuantía y duración de las prestaciones.

3.- En los países con sistema nacional único de seguridad social general para la mayoría de la población, no sería recomendable que el seguro contra el desempleo tuviera autonomía financiera, ya que con ello desaparecería la posibilidad de mancomunar y distribuir las cargas financieras de los riesgos entre las distintas ramas del seguro, y podría surgir la necesidad de acumular importantes fondos de reserva para el desempleo. Esa autonomía tendría sentido, sin embargo, en los países con sistemas de seguros de menor extensión y cobertura.

4.- Como el desempleo era una eventualidad de poca duración, difícil de predecir, era muy recomendable adoptar un régimen financiero de reparto, pero con una moderada acumulación de reservas, para poder hacer frente a cambios inesperados o accidentales". (37)

Estas disposiciones, pensamos que son de tomarse en cuenta al momento de instituir un sistema de protección de desempleo en cualquier país.

(37) O.I.T., op. cit., pág. 27.

CAPITULO IV
EL DESEMPLEO EN MEXICO.

1.- SITUACION ACTUAL DE DESEMPLEO

El desempleo o paro forzoso es uno de los problemas -- que siempre está latente en todo gobierno. Por lo que, uno - de sus principales objetivos es abatirlo, creando empleos, -- fuentes de trabajo, es decir, se llevan a cabo medidas de carácter económico.

Y bién, reiteramos que a la seguridad social, una vez que se suscitó el desempleo o paro, corresponde protegerlo de tal contingencia, tratándo de sustituir el salario que deja - de percibir el trabajador, por determinadas prestaciones de - desempleo.

Pues bien, nuestro país no es ajeno a éste problema, - por lo que siempre se ha padecido de esa eventualidad. No -- hay gobierno alguno hasta este momento que puede precisar que carece de desempleados, tendría que ser un sistema perfecto, o bién una sociedad primitiva o estática.

Para hacer un poco de historia, nos remontaremos unos años atrás. La Administración del actual Presidente de la -- República, pretendió a seis meses de la toma de posesión de - la Presidencia, anunciando el Plan Nacional de Desarrollo, en tre otras cosas: generar empleos para la población; mejorar el ingreso de familias y regiones; perfeccionar continuamente

el régimen democrático en un marco de libertades individuales y derechos sociales.

No obstante, los buenos deseos de dicho Plan, el desempleo en esta época, 1983, iba en aumento originado por el cierre de fábricas y aumentado por los efectos de la política económica de seis meses; por la recesión y la reducción del gasto.

El Plan consideraba un nivel de creación de empleos de entre 3.5 y 4% sobre el total de la población económicamente activa. En torno al mencionado Plan, había críticas optimistas y pesimistas, una de éstas era que dicho Plan no respondía a las necesidades o realidades de nuestro país. Se manejaban cifras de un 54% de la población desempleada y subempleada; pues se precisaba que habría más de tres millones de desempleados o despedidos por la crisis de 1982 - 83 y 1984.

Citaremos algunas cifras de desempleo en 1982, producido por despido:

- 21,000 obreros despedidos en la Industria metalmeccánica por la paralización de 400 empresas del ramo.
- SIDENA: 1,200.
- Ayotla Textil: 3,200.
- Grupo Alfa: 10,500.

- Por cese de la línea seis del metro 18,000 obreros.
- Industria Papelera: 5,000.
- Industria joyera: 3,000.
- Acemex: 320.
- Secretaría del Trabajo: 500.
- Constructora Nacional de carros de ferrocarril: 700
- General Motors de Coahuila: 1,200.
- Ford Motor Co.: 1,000.
- Dina Komatsu: 500. Hubo reducción de tres horas en la jornada de trabajo.
- En productos pesqueros: 850.
- I.C.A.: 12,000.
- Sector comercio de Monterrey: 10,000.
- Siderurgica Nacional: 700.
- Industria Aeronáutica: 14,000
- Jornaleros Agrícolas: 750.
- Refrescos Pascual: 2040.
- Trainóvil: 200.
- Samsonite: 300.

Por esas mismas fechas los expertos puntualizaban, -- que nuestro país había alcanzado en los últimos cuatro años -- un crecimiento en su tasa de empleo del 5.6%, lo que representaba un ejemplo para muchos. No obstante decayó en su record, y el gobierno de aquél entonces no pudo abatir el 6.3% de desempleo que se registró.

Con los datos anteriores claramente nos percatamos que el desempleo o paro se ha venido agudizando en nuestro país, y todo esto ocasionado por la crisis económica en la que nos encontramos inmersos.

El nivel del desempleo en los sectores automotriz, industria siderúrgica, rama de la construcción, así como el subempleo tanto visible como invisible en los últimos cinco años ha tendido a incrementarse.

Por lo que en julio de 1986, este fenómeno alcanzó el 18%, y se aseguraba que aproximadamente los desocupados eran 4.5 millones de mexicanos en edad de laborar, a lo que se --- tenfan que sumar los 100,000 despedidos del mes anterior.

Debemos recordar que en el mismo año tuvo lugar el cie rre de Fundidora Moterrey, que sí bién es cierto a los obre-- ros se les indemnizó con prestaciones superiores a las de la Ley; también lo es que con motivo de dicho cierre se genera-- ron alrededor de 10,000 desempleados.

La industria automotriz presentó también cierre de em-- presas, como lo fué el caso de la Renault. Y así otras empre-- sas tanto del sector público, como del privado que debido a -- su situación financiera se hacía más factible que cerraran -- sus instalaciones, para que con ello contribuyeran al desem--

pleo o paro.

Se ha llegado a admitir, en general, que el nivel de desempleo es preocupante en un país, cuando el nivel de los - sin trabajo alcanza el 3% de la población económicamente acti va.

Para darnos una idea de como ha ido en aumenro el de- - sempleo en nuestro país, a continuación observaremos algunas estadísticas de la tasa de desempleo imperante desde 1985 has ta el primer trimestre de 1987.

Cuadro no. 1

Distribución porcentual de la población desocupada abierta -- que ha trabajado, según los motivos para dejar el empleo en - cuatro áreas metropolitanas. (38)

Áreas metropolitanas y motivos para dejar el empleo.	1986				1987		
	Trimestres				Trimestres		
	I	II	III	IV	I	II	IV
Ciudad de México							
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Por cese	23.0	23.1	25.8	25.8	30.8	26.5	26.5
Trabajo temporal terminado	18.6	24.0	23.4	23.4	24.0	20.1	20.1
Guadalajara							
Por cese	17.0	23.1	28.6	28.6	28.0	27.4	27.4
Trabajo temporal terminado	13.4	17.6	15.0	15.0	12.1	14.3	14.3
Monterrey							
Por cese	29.9	30.1	34.8	34.8	39.6	30.3	30.3
Trabajo temporal terminado	40.1	35.5	24.6	24.6	31.7	30.0	30.0
Chihuahua							
Por cese	17.9	18.2	21.1	21.1	15.5	15.2	15.2
Trabajo temporal terminado	37.2	32.7	36.8	36.8	49.3	47.0	47.0

(38) Boletín Mensual de Información Económica, No. 5, Vol. XI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1987, Pág. 54.

AVANCE DE INFORMACION ECONOMICA

CUADRO 2

TASA DE DESEMPLEO BIENIO POR AREA METROPOLITANA AL MES DE MARZO P/

	Cd. de Mexico	Guadala- jara	Monte- rrey	Chihue- hua	Leon	Merida	Orizaba	Puebla	San Luis Potosi	Tama- sopo	Tlaxcala	Verac- ruz	Cd. Ju- arez	Mate- moreos	Nuevo Laredo	Tijuana
1985																
I	5.7	3.9	4.9	5.4	1.7	3.4	3.8	5.3	4.0	4.5	4.2	5.6	2.3	7.6	5.9	2.4
II	4.3	3.5	5.1	3.3	1.2	2.4	1.8	3.6	2.8	4.2	3.1	3.4	2.1	5.3	3.6	2.2
III	5.2	3.9	5.4	4.2	1.4	2.8	2.9	4.2	3.2	4.1	3.7	3.7	2.7	5.3	2.9	1.9
IV	4.4	2.4	4.0	3.6	1.1	2.2	2.4	3.4	2.1	3.4	3.2	2.6	1.8	3.7	2.5	0.4
1984																
Enero	4.6	2.5	5.7	3.9	1.2	2.7	2.6	3.4	3.3	4.5	3.2	2.5	3.2	4.2	2.5	0.4
Febrero	4.8	2.7	4.8	3.8	1.2	2.0	3.0	1.9	3.0	4.9	3.4	3.3	2.5	3.8	1.3	0.9
Marzo	5.2	2.4	4.5	2.2	1.2	2.6	1.6	2.8	2.8	4.4	2.8	3.4	2.9	3.3	1.6	0.8
I	4.9	2.4	5.0	3.3	1.2	2.4	2.4	2.7	3.0	4.4	3.2	3.1	2.9	3.8	1.8	0.8
Abril	4.6	2.8	5.0	3.1	1.1	2.5	1.8	2.0	2.9	4.3	4.3	3.0	2.9	3.8	0.8	1.4
Mayo	4.0	3.0	4.7	2.2	0.8	3.0	2.9	2.7	2.1	4.6	3.8	3.4	0.7	4.4	1.3	0.9
Junio	4.6	1.7	4.9	2.8	0.6	1.9	3.3	2.7	2.4	5.8	4.4	4.3	1.3	5.0	1.1	1.3
II	4.4	2.4	4.8	2.7	0.8	2.5	2.7	2.5	2.5	5.0	4.2	3.4	1.5	4.0	1.1	1.2
Julio	6.4	4.0	4.0	4.4	1.6	1.9	2.7	3.4	4.5	4.5	4.3	3.8	2.3	5.1	1.2	0.4
Agosto	4.7	3.2	7.4	2.8	1.5	1.8	3.8	2.6	4.1	5.5	5.2	4.8	0.8	3.4	0.5	0.7
Septiembre	6.2	3.3	4.5	3.4	1.3	2.0	2.8	3.2	4.2	5.7	5.8	4.8	1.8	3.9	0.5	0.7
III	5.8	4.2	6.0	3.6	1.3	1.9	3.1	3.1	4.3	5.9	5.1	6.5	1.4	4.1	0.7	0.6
Octubre	6.3	3.6	5.7	3.6	1.9	2.1	3.6	3.4	3.4	4.1	5.1	4.1	1.7	4.6	1.4	1.0
Noviembre	4.8	3.5	6.3	3.5	0.9	1.7	3.0	2.3	3.7	4.8	3.4	3.0	0.8	2.5	0.5	0.2
Diciembre	4.5	3.0	4.7	3.0	1.0	1.4	3.6	2.3	1.7	5.6	3.8	3.2	2.2	2.9	0.1	0.2
IV	5.1	3.4	5.6	3.4	1.2	1.7	3.4	2.6	3.0	6.2	4.1	3.4	1.4	3.3	0.6	0.4
1987																
Enero	5.2	3.8	5.2	3.7	1.1	1.8	3.9	3.0	3.9	5.4	4.8	2.1	2.2	4.8	0.5	1.1
Febrero	6.4	3.1	6.4	2.4	1.3	2.1	2.1	3.2	3.7	8.0	4.3	3.1	3.1	3.9	0.8	1.4
MARZO	4.5	3.5	4.4	2.4	1.4	1.6	2.7	3.1	3.7	5.4	2.9	2.9	1.8	4.4	0.7	1.1

P/

Preliminares

a.d.

No disponible

NOTAS:

En octubre de 1985 no se realizó el levantamiento de la DEU en la Cd. de Mexico, debido a los sesmos de septiembre por lo que el trimestre correspondiente solo incluye los meses de noviembre y diciembre para dicha ciudad. El levantamiento para las cd. fronterizas se inicio en 1985. PARA INFORMACION MAS DESAGREGADA CONSULTAR EL CUADERNO DE INFORMACION OPORTUNA Y EL BOLETIN MENSUAL DE INFORMACION ECONOMICA.

FUENTE:

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

Marzo de 1987.

ANEXOS DE INFORMACION ECONOMICA

CUADRO 3

PARTICIPACION DEL DESPLEGO VOLUNTARIO EN EL DESPLEGO TOTAL DE LA POBLACION DESOCCUPADA ABIERTA QUE HA TRABAJADO POR AREA METROPOLITANA P/ AL MES DE MARZO

	Cd. de Mexico	Guadalupe	Monterrey	Chihuahua	Leon	Merida	Orizaba	Puebla	San Luis Potosi	Tampico	Torreón	Veracruz	Cd. Juárez	Matehuala	Nuevo Laredo	Tijuana
1985																
I	27.9	24.3	24.0	49.4	47.2	28.6	29.4	32.6	37.9	33.0	41.3	35.1	39.6	38.3	31.9	35.3
II	34.4	25.2	45.7	54.1	41.8	31.6	36.5	35.9	44.6	44.7	55.0	28.2	27.1	64.1	66.4	28.3
III	45.8	27.4	59.9	52.4	40.8	47.6	42.8	38.8	29.9	45.4	54.8	42.8	47.6	60.8	51.7	22.5
IV	43.8	34.1	41.0	49.3	46.4	38.9	40.8	39.2	46.8	56.9	52.9	56.9	55.6	43.4	64.5	27.3
1986																
Enero	42.5	27.8	64.6	63.7	37.6	51.8	24.1	51.3	56.5	75.9	59.4	79.0	45.1	58.6	52.6	20.0
Febrero	39.2	40.8	74.0	53.6	40.1	47.0	48.0	43.1	45.8	77.5	64.7	55.5	52.4	42.4	44.7	44.4
Marzo	43.0	22.9	78.8	31.2	43.7	50.0	34.4	47.2	44.4	47.6	34.0	55.0	44.0	58.4	62.0	50.0
I	41.6	30.4	70.0	55.1	43.7	50.0	37.9	52.2	49.2	71.6	56.1	63.2	46.7	52.3	58.5	38.9
Abril	49.3	25.0	63.4	47.4	18.2	47.4	58.3	52.4	38.8	57.7	32.5	27.8	31.3	73.7	50.0	30.0
Mayo	38.4	23.3	71.8	72.2	8.4	55.0	40.0	44.6	71.4	83.9	52.9	30.5	20.0	n.d.	60.0	42.8
Junio	52.6	48.9	67.3	34.9	33.3	58.8	34.0	45.2	57.9	57.7	52.6	50.0	45.5	74.2	75.0	11.1
II	47.1	40.7	47.6	50.9	18.8	53.4	42.4	47.5	54.9	45.7	45.5	38.4	34.3	64.5	63.6	24.9
Julio	51.8	52.2	41.4	50.0	40.0	58.8	31.6	47.2	48.1	41.0	55.6	66.6	36.9	58.6	50.0	66.6
Agosto	49.4	46.9	58.7	35.5	50.0	46.7	37.9	48.6	62.5	58.3	47.3	39.4	25.0	64.7	n.d.	40.0
Septiembre	45.9	26.8	57.8	72.7	28.6	62.5	47.8	34.1	48.4	47.5	41.2	48.4	12.5	68.0	n.d.	n.d.
III	49.2	41.9	59.4	57.9	45.2	56.3	37.7	43.9	52.5	42.4	47.2	51.0	25.6	64.0	62.5	28.6
Octubre	56.0	72.8	58.8	39.5	19.8	44.7	40.0	53.6	47.6	58.3	59.5	42.1	46.2	43.5	50.0	33.3
Noviembre	55.8	25.4	78.5	54.0	54.5	81.8	35.0	44.2	43.1	44.0	54.0	35.3	33.4	48.8	100.0	100.0
Diciembre	50.0	54.4	75.0	66.7	41.7	38.4	45.8	33.3	54.5	44.9	53.7	52.4	41.9	80.0	n.d.	n.d.
IV	54.0	40.1	71.3	44.8	34.1	53.9	40.6	44.4	54.9	43.3	54.6	43.9	52.5	61.1	55.6	20.0
1987																
Enero	51.4	40.8	61.2	58.6	75.0	66.6	42.1	41.2	54.6	73.8	48.9	50.0	18.2	48.3	100.0	25.0
Febrero	51.9	40.8	67.1	64.7	64.7	60.0	23.1	45.5	52.0	47.8	41.9	47.8	35.7	37.5	60.0	45.5
MARZO	35.2	44.1	41.4	65.0	52.6	33.3	35.0	48.3	42.3	49.0	32.3	30.0	0.0	35.0	50.0	11.1

P/ Preliminares
n.d. No disponible

NOTA: En octubre de 1985 no se realizó el levantamiento de la ENEU en la Cd. de México, debido a los sismos de septiembre por lo que el trimestre correspondiente solo incluye los meses de noviembre y diciembre para dicha ciudad. El levantamiento para las cd. Fronterizas se inició en 1985. PARA INFORMACION MAS DETALLADA CONSULTAR EL CUADERNO DE INFORMACION OPUNTINA Y EL BOLETIN MENSUAL DE INFORMACION ECONOMICA.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

Marzo de 1987.

2.- CAUSAS DEL PARO.

Hablaremos ahora de las causas que motivan el desempleo o paro. Señalamos con anterioridad, que dichas causas se deben a diferentes factores de carácter económico, las que más adelante citaremos.

Nuestro país viene sufriendo una onda crisis económica desde hace ya varios años, que cada vez se agrava. Sabemos que en 1970 la deuda externa era del orden de tres millones de dólares, y actualmente es de cien millones de dólares, además del endeudamiento interno. Ello implica el encarecimiento de la vida; el constante aumento en los servicios públicos, como lo son: el agua, luz, así como la carga de impuestos de todo tipo al pueblo.

Por lo que la fuerza de trabajo mexicana, ha visto disminuir su poder adquisitivo ante tantos males. Y si ésto no fuera poco, la transformación de la planta productiva, es decir la tan renombrada reconversión industrial, la cual ha implicado el cierre de empresas y, por tanto la proliferación del desempleo, desocupación o paro forzoso.

Ahora bien, la causa inmediata del desempleo o paro la encontramos en el desequilibrio que se da entre la oferta y -

la demanda en el "mercado de trabajo" (39), estudio al cual no nos avocaremos ya que es campo de la economía, así como de las medidas de prevención de dicho fenómeno.

Así pues, las causas de la desocupación no pueden provenir de la misma causa en todos los países. También, esas causas son variables en el tiempo y en el espacio.

De tal manera, que en 1931 el Consejo de Administración de la O.I.T., al elaborar un estudio de las causas del desempleo concluyó que eran las siguientes: "a) la super producción de algunos productos agrícolas; b) la falta de correlación entre la producción de determinados productos industriales; c) la baja general de los precios mundiales en la relación a las cantidades de oro disponible; d) la falta de confianza por la desigual repartición de oro y la imperfecta circulación de capitales; e) la caída del precio de la plata, que disminuye el poder de compra de las naciones cuya moneda se basa en este metal; f) el nivel de masiado elevado del costo de la producción en algunos países; g) la perturbación del comercio internacional por la aparición de nuevos centros de producción y por la imposición de trabas artificiales de in--

(39) M. de T. desde el punto de vista económico, "es el complejo de mercado que tienen por objeto la celebración de contratos de trabajo, es decir cambio de servicios personales por cantidad de dinero u otros bienes". Enciclopedia Jca. OMEBA, T. VIII, Driskill S. A. Buenos Aires, - pág. 606.

tercambio, agravadas con los problemas emanados de las deudas públicas; h) las perturbaciones en el mercado del trabajo por el desarrollo demasiado rápido del maquinismo y de la racionalización". (40)

Algunas de estas causas han variado mucho, como lo es: que el precio de la plata no ha sufrido grandes bajas; en lo que se refiere al endeudamiento de los pueblos, -deudas públicas-, quizá sea una de las causas que se agrava cada día, del que nuestro país pasa a formar parte; en cuanto, a las perturbaciones en el mercado de trabajo, nuestra clase trabajadora está pasando por estas circunstancias, ya sea con el cierre de las fuentes de trabajo ó con la reducción de la jornada de trabajo, el corte de personal, los despidos injustificados, -etc.

Otros factores en términos generales que afectan al de empleo son: el demográfico, la tan multicitada situación económica y el progreso técnico. Aunado lo anterior con las políticas públicas, monetaria, fiscal y comercial que son causas determinantes del paro.

Estimamos, que el factor económico es el más importante en este caso, para influir en la tasa de desempleo. Por -

(40) Op. cit., 606 y 607.

lo que expresamos, que debido a ésta nuestras empresas tanto del sector público como del privado, que por su situación financiera, prefieran cerrar. Asimismo, vienen sufriendo un -- proceso de reconversión que aún no se ha podido alcanzar hasta este momento.

El período de "recesión" (41), por la que atravesamos conducen al empresario al reajuste de personal, o en el mejor de los casos al cierre de sus instalaciones, cuando no han podido hacer frente a los problemas que acarrea tal fenómeno -- económico (inflación y sucesivas devaluaciones).

Es característica de estos períodos de recesión el aumento del desempleo. Por lo que nuestro Gobierno debe tomar medidas tendientes a atenuar éste y auxiliar a los que ya se encuentran privados de trabajo.

(41) "Baja en la actividad económica, caracterizada por una extensión del desempleo y un desenso en la producción, los beneficios y los precios. "Valle, Diccionario de Economía, Ed. Alhambra Mexicana S. A., 2a. Edición, - 1980, pág. 116.

3.- EL DERECHO A TRABAJAR

El derecho a trabajar, concepto que no debe confundirse con el de derecho de trabajar ya que por éste entendemos - la facultad que tiene todo individuo de elegir la ocupación y cambiarla libremente.

Mientras que la expresión, derecho a trabajar, alude - al deber que tiene el Estado, de suministrar trabajo a cada - uno de los componentes de la sociedad. Por ello, se han re-- formado múltiples Constituciones, a fin de reconocer tal dere-- cho. El principio fundamental en que se basan los países que elevaron a rango constitucional el derecho al trabajo, es que el empleo está garantizado por la Ley Fundamental; y que di-- cho derecho, así reconocido evita el desempleo.

Constituye uno de los objetivos de la política social del Estado, la constitucionalización del derecho al trabajo, para impedir el desempleo. Pero algunos tratadistas manifiestan, que tal derecho, no constituye un verdadero derecho sub-- jetivo individual, por lo que, queda descartado que el indivi-- duo pueda exigir al Estado ocupación o trabajo. (42).

(42) Enciclopedia Jurídica OMEBA, op. cit. pág. 608, Miguel - Angel Cordini, op. cit. pág. 130.

Es más bien el deber que tiene el Ente Moral, de crear las condiciones que permitan a los individuos encontrar ocupación, es decir, se trata de fomentar una política económico-social. Con el reconocimiento por parte del Estado del Derecho al trabajo, éste se ve comprometido a crear las condiciones, a evitar el desempleo a paro.

Es meta de todo gobierno evitar el desempleo; el nuestro por su parte, hace lo conducente. De manera tal, que se precisa que el Gobierno genera empleos, como lo es el caso de la industria maquiladora, en donde México, se consolida como un gran maquilador en 1987, lo cual representa un estímulo en el crecimiento del empleo.

Ahora, señalaremos que en nuestra Carta Magna, en su artículo 5º., encontramos preceptuado, el derecho a trabajar, a saber: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que se le acomode, siendo lícitos". (43) Es una garantía individual, la libertad de trabajo, la cual es considerada, como la facultad que tiene el individuo de elegir la ocupación que más le convenga para la consecución de sus fines vitales.

(43) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Colección Porrúa, 82a. Edición, México, 1987, pág. 10.

Con respecto a la expresión "derecho al trabajo", nuestra Ley Fundamental, en su artículo 123, se expresa en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho al trabajo -- digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley". (44)

No obstante, ésta medida adoptada en nuestra constitución para evitar el desempleo y crear fuentes de trabajo en beneficio de aquellas personas sin empleo; es de todos sabido que en estos últimos tiempos el desempleo o paro se ha incrementado.

Nos atrevemos a sugerir, que es el momento preciso en que el Estado, debe adoptar medidas, no a asegurar empleos, -- pues, ya está reconocido tal derecho. Esas medidas deben ser tendientes a proteger a los desempleados o parados.

4.- EL SEGURO DE DESEMPLEO

En el capítulo segundo de antecedentes en México del seguro social, señalamos lo siguiente: al promulgarse nuestra constitución Política, de 1917, su artículo 123 expresaba la necesidad de crear el seguro social en nuestro país; los --

(44) Op. cit., pág. 104

riesgos que cubriría son la invalidez, accidentes y la cesación involuntaria del trabajo.

Con posterioridad, en 1929, se reforma dicho artículo, donde se establece con carácter obligatorio el seguro social, se comprendían los siguientes riesgos: invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes de trabajo. Y en 1943, con la promulgación de la Ley del Seguro Social, los riesgos cubiertos eran limitados, ya que debía ceñirse al mandato constitucional; es decir, que en cuanto al seguro de cesantía involuntaria en el trabajo, si se cubriría, pero sólo en edad avanzada.

Por lo que, se había considerado anticonstitucional, el no haber incluido en la Ley de Seguro Social, el seguro de desempleo, pues, claramente expresaba nuestra Carta Magna, que esa contingencia estaría regulada. Se argumentaba que los motivos por los que no se incluyó, dicha eventualidad, eran de que no iba apegado a la realidad del país. Quizá, porque en aquél entonces, no existía un nivel elevado de desempleo ó porque aún no se habían introducido nuevas técnicas de producción.

Sin embargo, la protección al desempleo reviste otra denominación, -cesantía en edad avanzada-. Fuera de nuestras fronteras, se conoce que el seguro de desempleo en nuestra

legislación opera de la siguiente forma: "para falta de trabajo en edad avanzada, por lo que el asegurado que hubiera -- cumplido 60 años de edad, y quédase privado involuntariamente de ocupación tiene derecho a recibir pensión de vejez con tarifa reducida, siempre que tenga 700 cotizaciones semanales -- abonadas". (45)

Actualmente, es el llamado seguro de cesantía en edad avanzada, o pensión reducida, que está en función de aquellos trabajadores que habiendo llegado a los 60 años de edad, y -- que hayan acreditado 500 cotizaciones como mínimo, además que se encuentran privados de trabajo, así lo establece el artículo 143, de nuestra Ley del Seguro Social. (46)

Creemos que el seguro de desempleo, si así lo podemos llamar (seguro de cesantía en edad avanzada), no debe limitarse sólo para aquellos trabajadores que reúnan los requisitos ya mencionados, sino que debe comprenderse a todos aquellos -- que acrediten realmente pertenecer a la fuerza de trabajo, menores de esa edad y que hayan reunido un determinado número -- de cotizaciones. O sea, a todos los trabajadores que habiendo

(45) Juan Bernaldo de Quiroz, El Seguro Social en Iberoamérica, Jornadas No. 44, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociales Méx., 1945, pág. 68.

(46) Ley del Seguro Social, IMSS, 1987, México, pág 142.

quedado sin empleo, ya sea voluntaria o involuntariamente estén protegidos por medio de un verdadero seguro de desempleo, con lo cual nuestro sistema de seguro social, así como la seguridad social estarán aplicando el principio de integralidad.

5.- LA NECESIDAD DE UNA MEDIDA CONTRA EL PARO FORZOSO.

El desempleo o paro, una contingencia social, a cuya regulación se rehusan la mayoría de los sistemas de seguro social, y un problema que la Seguridad Social cada día vá haciéndolo menos apremiante para aquéllos que se han quedado sin empleo, y en virtud de ello dejan de percibir un salario proporcionándoles un sustituto de éste.

Se ha criticado mucho al seguro de desempleo, llegando a afirmar, que es una prima a la ociosidad, suprimiendo el incentivo de los parados para buscar trabajo.

Asimismo, se afirma que la implantación de éste seguro ofrece serias dificultades, especialmente de orden financiero, aunado con lo complicado que es dicho seguro, en lo que se refiere a: la situación que guardan los trabajadores calificados y competentes que estarían lejos de caer en el riesgo y rehusarse a contribuir a un seguro; también se asevera que cuando este seguro se quiere atener a la técnica del seguro, debe concretarse a determinadas profesiones, sin pretender

abarcar a todas; debe exigir de los trabajadores desocupados determinado tiempo mínimo de empleo; las prestaciones deben ser limitadas; y que el trabajador parado no se niegue a -- aceptar el trabajo que se les ofrezca, siempre que sea conve-
niente o adecuado.

No obstante, todo lo anterior, estimamos que con la - situación económica por la que atravieza el país, si no grave como la califican algunos, si con un índice elevado de in-
flación, la situación demográfica, la transformación de la - planta industrial (reconversión industrial, que ha implicado el cierre de empresas en todos los sectores, por ser incos--
teables su operación, con ello se contribuye al paro forzoso). La elevada tasa de desempleo abierto prevalenciente en la Ciu-
dad de México, y para darnos una idea, mencionaremos que en 1986, en el primer trimestre, el desempleo fué de 4.9, en --
tanto que durante en el mismo período de 1987, se registró - el 5.4%. En Guadalajara, pasó de 2.6% a 3.5% y en Monterrey de 5% a 6.4% (47). Con lo cual nos damos cuenta de que su-
frimos una tasa de desempleo elevado, que según los conocedo-
res, es preocupante cuando revasa el 3% de la población acti-
va.

Pues el gobierno se ha encargado de generar empleos,-

(47) Colección Avances, Avance de Información Económica, Em-
pleo, Tasa de Desempleo Abierto, Mayo 1987, Instituto-
Nacional de Estadística, Geografía e Informática, pág.
3.

se ha llegado a aseverar que a pesar de la crisis económica, la tasa de desempleo es menor que a la que se observó en 1983, lo demuestra lo eficaz de las políticas del Estado.

Se emprenden campañas para abatir esta contingencia, como la que realiza el Consejo Nacional de la Publicidad, a efecto de que las personas sin empleo, que conozcan algún oficio, se empleen en él, la campaña conocida, "empleate tu mismo". Que cuenta con programas de apoyo por parte de Instituciones (Delegaciones, ISSSTE, Conalep. etc.) en donde se capacita y orienta a los trabajadores desprovistos de empleo.

Volvemos a insistir que no todos los desempleados o --- desocupados pueden tener derecho a la prestación por desempleo enfatizamos, que sólo para efectos de la Seguridad Social, lo serán aquéllos que realmente pertenezcan a la clase trabajadora, que ha generado determinadas cotizaciones previas a la situación de desempleo; aunque, como lo veremos en el capítulo --- que sigue, no todas las legislaciones exigen que el desempleo--- haya sido involuntario.

En nuestra legislación existen ciertas medidas protec--- toras, podriamos llamar del desempleo, como lo son: las in---- demnizaciones en caso de cese, o por reduccion de personal, o--- bién por otro tipo análogo o bién por despido.

Indemnización (Ley Federal del trabajo). (48).

A. Duración por tiempo completo o fijo.

a. menor de un año Indemnización del 50% del tiempo trabajado. Parte la. artículo -- 50 5 meses más 3 meses, fracc. - III, art. 50 más salarios vencidos.

b. mayor de un año Indemnización -6 meses por el -- primer año trabajado más 20 días por cada año siguiente. Parte -- 2da. Frac. I más 3 meses, frac. - III, art. 50, más salarios venci dos.

B. Duración indeterminada o indefinida

20 días por cada año de servicios prestados, frac.-- II, artículo 50, más 3 meses frac. III, artículo 50- más salarios vencidos.

(48) Ley Federal del trabajo, Editores Mexicanos Unidos, México 1987.

Entonces, al trabajador se le indemniza, que la mayoría de las veces, dicho pago no se apega a la Ley Federal del Trabajo. Los Empleadores, sin justa causa despiden a los trabajadores, que tienen laborando años con ellos.

Por lo que se considera injusto que personas pertenecientes a la fuerza de trabajo sean privadas de su empleo, con una indemnización por debajo de lo establecido por la Ley Laboral, y así pasa a formar parte del contingente desempleado del país.

El Estado, genera empleos y trata de evitar el desempleo, tomando medidas de carácter económico. Lo que estimamos conveniente, ahora, es que observando las estadísticas de la tasa de desempleo imperante en el país, sobre todo el aspecto del cese o paro que se viene agravando con la transformación de la planta industrial, resulta impostergable que dicho Entemoral, enche andar dentro de su política social, medidas tendientes a atenuar los embates del desempleo. Solamente con esas medidas protectoras contra el desempleo se podrá conseguir una seguridad social integral y obtener un máximo de justicia social en favor de la clase trabajadora del país.

Lograr un anhelo de nuestra clase trabajadora, cuál, un seguro de desempleo, para completar un verdadero régimen de Seguridad Social, que ampara todas las contingencias sociales, como lo establece el Principio de Integralidad.

CAPITULO V
DERECHO COMPARADO

Entraremos al estudio de los sistemas de prestaciones de desempleo en la legislación comparada, dando las principales características de cada uno de los sistemas seleccionados.

1.- SISTEMA ALEMAN.

Ya habíamos manifestado que fué en Alemania, en donde por primera vez y en el mundo el seguro social. Recordaremos que en 1881, el Canciller Bismark, mediante una nueva visión que dió del Estado, tendiente a garantizar los derechos individuales, el bienestar de los miembros de la colectividad, y sobre todo la de los más necesitados, todo ésto se lograría a través de la creación del seguro social obligatorio.

República Federal Alemana.

Su sistema de prestaciones de desempleo está integrado por un seguro obligatorio, complementado por uno de asistencia. En 1969, año en el cual se legisla en materia de prestaciones de desempleo o paro, y cuya vigencia se prolonga hasta 1976. - (49).

Personas cubiertas. Comprende a todos los asalariados y aprendices. Se encuentran excluidas las personas que realizan trabajos de volumen insignificante.

Período de cotización o de empleo. Es requisito indispensable que el trabajador desocupado, para que perciba las prestaciones, reúna 26 semanas de empleo asegurado.

Cuantía de la prestación. Se le proporciona alrededor de 44-80 por ciento de la retribución, según la categoría del salario.

Período de espera. A este respecto las legislaciones no se ponen de acuerdo, y suele variar. No obstante, manifestamos que el período máximo es de 7 días, para que a partir de ella se puede percibir la prestación. Pues bien, en ésta legislación no existe período de espera, en virtud de lo anterior, la prestación se hará afectiva al día siguiente de la situación de paro.

Duración de la prestación. Es de 312 días para 104 semanas de empleo en los 3 últimos años.

Prestaciones suplementarias y adicionales. Al trabajador parado se le proporcionaban 12 marcos a la semana por la mujer y por cada hijo. Sin embargo, la prestación no debe rebasar el 90 por ciento del salario, si es bajo, y del 70 por ciento, si es más elevado.

Asistencia social a los desempleados. Tienen acceso a ella, todos los asalariados cubiertos por el seguro, y perso-

nas asimiladas.

Régimen financiero. Los recursos financieros de las --- prestaciones por desempleo corresponde 1.0% a los asalariados, otro 1.0% a los empleadores, ésto es en porcentaje a los salarios asegurados. Al Estado corresponde la asistencia por desempleo.

República Democrática Alemana.

En el sistema de prestaciones de desempleo, las personas cubiertas son todos los asalariados.

Los requisitos para percibir la prestación, es de 26 -- semanas de cotización.

Cuantía de la prestación. De 10.73 a 16.80 marcos a la semana, según las regiones.

Período de espera. En esta legislación éste es de 7 --- (salvo que hayan estado precedidos de 4 semanas de desempleo parcial).

Duración de la prestación. La cual es de 26 semanas.

Prestaciones suplementarias. De 0.35 marcos al día por-

personas a cargo; 8,12 marcos al mes como subsidio de vivienda.

Hubiésemos querido que los datos antes vertidos, fueran más recientes, ya que éstos datan desde 1976; e ignoramos si--
contienen . vigentes o hayan sido reformados. Empero, consideramos
que ellos dan a grandes rasgos una visión de cómo funcio--
nan las prestaciones contra el desempleo.

2.- SISTEMAS INGLES Y ESTADOS UNIDOS.

Inglaterra. Haremos un pequeño recordatorio del famoso-
Plan Beveridge, así se conoce al proyecto de Seguro Social ---
Obligatorio para el Reino Unido. El cual fué preparado por Sir
William Beveridge, y presentado al gobierno en 20 de noviembre
de 1942, cuyos objetivos eran los de estudiar los sistemas de-
seguro social existentes para mejorar el mismo.

El plan comprendía a todas las personas y a todas las -
necesidades, pero tomaba en cuenta los diferentes medios de --
generarse la vida.

Se enunciaban tres principios básicos, a saber:

"El primero es que lo que haya que hacerse en el futuro
aún cuando aproveche el caudal de experiencia adquirida, no de
be estar supeditado a los intereses particulares que se han --
creado en el transcurso del tiempo invertido en adquirir esa -

misma experiencia.

El segundo principio es que la organización del seguro social debe ser considerada tan sólo como parte de toda una -- política de progreso social. El seguro social en la plenitud -- de su desarrollo debe proporcionar la seguridad de un ingreso-suficiente para vivir: representa la lucha contra la necesidad Pero la necesidad es sólo uno de los cinco gigantes que obstru- yen el camino de la reconstrucción. Los otros se llaman: Enfer- medad, Ignorancia, Miseria y Ocio.

El tercer principio es que la Seguridad Social debe ser lograda por la cooperación del Estado y el individuo. El Esta- do puede ofrecer, a la Seguridad, sus servicios y su contribu- ción financiera. Pero el Estado, al organizar la Seguridad, no debe matar en el individuo el incentivo, ni apartar de él la - oportunidad, ni extinguirle su sentido de responsabilidad; una vez establecido un minimum nacional, debe dejar libre el cami- no y estimular la acción espontánea de cada individuo con obje- to de que mejore y supere para él y su familia ese minimum". - (50)

Pues bien, dicho plan manejaba la idea de luchar con-- tra el desempleo o paro, el cual era y sigue siendo uno de los cinco males gigantes que ataca a la clase trabajadora, por lo-

cuál había que protegerlos por conducto de un seguro obligatorio de desempleo.

Desde el punto de vista de la Seguridad Social, la población está dividida en cuatro clases, según su edad en aptitud para trabajar, y otras dos clases menores o mayores que la anterior:

- I.- Todos los obreros.
- II.- Personas que tienen ocupación lucrativa: como patrones, comerciantes y trabajadores independientes.
- III.- Amas de casa dedicadas a su hogar, y que sus maridos se encuentran en edad de trabajar.
- IV.- Personas en edad de trabajar que no tienen ocupación lucrativa.
- V.- Menores de edad de trabajar.
- VI.- Personas que rebasan la edad de trabajar.

En cuanto a las personas comprendidas en las clases I, II y IV pagaría una "sóla cuota de seguridad por medio de un sello o estampilla adherido a una sola poliza o documento de seguro, cada semana o combinación de semanas". (51) En la cla-

(51) op. cit., pág. 615.

se I, también contribuía el patrono. La cuota difería de una - clase a otra, era más elevada para los hombres, ya que debían- asegurar los beneficios de la clase III.

En los subsidios la clase I, recibiría el de paro o in- capacidad, pensión de retiro, tratamiento médico y gastos de - entierro; la clase II, recibirían los mismos beneficios, excep- tuando los de paro y el de incapacidad durante un período de - trece semanas de la eventualidad, las de la clase IV, los bene- ficios serían los mismos, a excepción del subsidio de paro e - incapacidad. Todas las clases a excepción de la I, se les pro- porcionaría un subsidio de readaptación profesional o aprendi- saje. Se aseguraría a todas las personas que encuadraran en la clase III, proporcionando asignaciones de maternidad, subsidio de viudedad separación conyugal y derecho a pensión de retiro. Las trabajadoras, percibirían un subsidio de maternidad duran- te trece semanas, además de la asignación de maternidad.

El sistema de prestaciones de desempleo en este país -- está compendio dentro de un seguro obligatorio. Sabiendo que- en 1911 instituye por primera vez el seguro obligatorio del -- mismo. Legislandose sobre la materia en los años de 1946 y --- 1966, sin poder precisar hasta que punto tuvieron o tienen vi- gencia dichas leyes, debido a la falta de información biblio-- gráfica, y personal para aseverar que sólo hasta el año de --- 1976 estuvieron vigentes los datos que a continuación enuncia- remos:

Personas cubiertas. Comprende a todos los asalariados - (cobertura facultativa para las mujeres casadas) y los aprendices. Excepciones.- Los que no tienen un trabajo fijo; los obreros y empleados que trabajan menos de cuatro horas a la semana las mujeres de los asalariados y los que trabajan en familia - en su domicilio: los trabajadores independientes; los agentes- que trabajan a comisión.

Período de cotización o de empleo. Se requieren 26 cotizaciones pagadas y, para la prestación completa 50 cotizaciones pagadas o acreditadas.

Cuantía de la prestación. Corresponden 11,10 libras a la semana, más la tercera parte del salario medio semanal cuando éste está comprendido entre 10 y 30 libras, más el 15% del promedio de ganancia semanales cuando está comprendido entre 30 y 48 libras.

Período de espera. Serán 3 días para prestación fija; - 12 días para la prestación que dependen de las ganancias.

Duración. Va de 312 días por cada período de desempleo. En cuanto a las prestaciones que dependen de las ganancias se pagan sólo durante 156 días.

Prestaciones Suplementarias y adicionales. Se proporcionarán 6,90 libras por cada adulto a cargo; 3,90 por el primer-

hijo y 2 por cada hijo más.

EL SEGURO DE DESEMPLEO EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Debido a las consecuencias de la depresión económica -- que sufrió éste país, en 1929 que se agudizó algunos años después, con el aumento progresivo de los trabajadores desocupados, se tuvieron que tomar medidas tendientes a mitigar tal infortunio, instituyendo el seguro de desempleo con carácter nacional. Iniciativa que se debe al Presidente Franklin D. Roosevelt, quien en 1934, convocó un comité especial de Seguridad Económica, que posteriormente sugirió un sistema de seguridad social limitado a las siguientes soluciones: 1. compensación por desempleo; 2. jubilaciones y pensiones; 3. Asistencia a la niñez; 4. extensión de los servicios de salud pública. (52).

El Congreso de la Unión aprueba dicha recomendación, y se promulga, el 14 de agosto de 1935 la "SOCIAL SECURITY ACT".

En cuanto al seguro social de desempleo, el sistema es federal, no obstante el programa es operado por los Estados. Las prestaciones por desempleo están encuadradas dentro de un seguro obligatorio, cuyas características mencionamos a continuación:

(52) Enciclopedia Jurídica OMEBA, op. cit., pág. 612.

Personas cubiertas. La Ley Federal comprende: a los asalariados de la industria y del comercio: los que trabajan en - instituciones no lucrativas que tienen cuatro a más asalariados durante 20 semanas al año. Leyes de los Estados: asalariados cubiertos por la Ley Federal; los empleados del Estado y - de los gobiernos locales estan cubiertos en los cuatro quintos de los Estados. (53) Se excluyen a los trabajadores agrícolas; empleados domesticos; a los que trabajan en organismos religiosos; los trabajadores desprovistos de permanencia; la mano de obra familiar; las personas que trabajan a comisión.

Condiciones para percibir la prestación. Se exige en el setenta y cinco por ciento de los Estados aproximadamente, que las retribuciones percibidas durante el año de base precedente equivalgan como mínimo a un total especificado. Mientras -- que en el otro veinticinco por ciento de los Estados se exige un determinado número de semana de empleo, por ejemplo de 14 a 20 semanas.

Cuánta de la prestación. Se establece el 50% de las ganancias, según las modalidades de cada Estado.

Período de espera. Se empieza a percibir la prestación después de una semana en casi todos los Estados.

(53) O.I.T., op. cit., pág. 54

Duración de la prestación. Es de 26 a 36 semanas, según cada Estado. Para los casos de fuerte desempleo, la Ley Federal prevee suplementos condicionales con prórroga hasta 65 semanas.

Prestaciones suplementarias. La mayoría de los Estados prescriben que se concedan suplementos para los trabajadores parados que tengan a su cargo niños.

Recursos financieros. Para los asalariados o trabajadores no hay aportación alguna, salvo en los Estados de Alabama, Alaska y Nueva Jersey. A los patrones o empleadores corresponde aportar el 0.5 por ciento como impuesto federal; 2.7 para el sistema del Estado, variando la cuantía efectiva entre 0.6 y 3.2, según el desempleo experimentado antes por la respectiva empresa. El Estado, contribuirá con los gastos de administración de los sistemas de los Estados, se costearán con el impuesto federal.

Tendrá derecho a las prestaciones anteriores el trabajador, cuyas causas de desempleo sean: ajenas a la voluntad del desocupado, ó a su mala conducta en el trabajo, Debemos excluir de percibir dichas prestaciones: a los que hayan sido despedidos por justa causa; a los que renuncien voluntariamente; los que hayan cesado en su trabajo como consecuencia de un conflicto colectivo, salvo que el trabajador no haya participa

do en él en ningún momento.

El desempleado debe presentarse a la Agencia Estatal -- de Empleos a efecto de inscribirse y reclamar al otorgamiento de la prestación, pero una vez que se haya cumplido el período de espera al que ya aludimos. El trabajador debe encontrarse en condiciones óptimas tanto física y mentalmente para cuando se presente una oportunidad de trabajo conveniente.

3.- SISTEMA ESPAÑOL

En 1931, establecida la República, se promulgó un de--- creto que instituye el seguro de paro. Decreto que posterior-- mente es convertido en Ley, cuya vigencia abarca hasta el 25 - de noviembre de 1944 en que se deroga.

Enunciaremos algunas características de este Ordena---- miento, a saber: "Se establece el principio de sistema de boni ficaciones de las entidades primarias del seguro por una caja- nacional afecta al Instituto Nacional de Previsión". (54). las condiciones para percibir los beneficios, son: que estén legal mente constituidas y estar autorizadas para la prevención con- tra el paro; no perseguir fines lucrativos; llevar una cuenta- separada de los fondos destinados al paro; contribuir a la for mación de un fondo de solidaridad en la proporción fijada re--

(54) Enciclopedia Jurídica OMEBA, op cit., pág. 612

glamentariamente. Las personas beneficiarias, son, los asalariados entre 16 y 65 años la remuneración no debía exceder de 6,000 pesetas; se excluían a los funcionarios públicos y los trabajadores domésticos. A los extranjeros se veían beneficiados, según el principio de reciprocidad. El subsidio se perdía cuando el trabajador parado no aceptaba una colocación adecuada ó si hubiese dejado el empleo sin justa causa. Se establecieron límites a las prestaciones, las cuales consistían en: que no podía exceder del 60% del jornal ordinario del parado, límites en el tiempo, los beneficiarios no debían exceder de las correspondientes a 60 días en doce meses consecutivos; el plazo de carencia ó de espera máximo de seis días sin salario y sin trabajo; exigía que el trabajador en paro se inscribiera con un plazo de seis días anteriores al momento del paro.

Ahora, nos avocaremos al estudio del sistema de seguridad social vigente. Que está comprendido por dos regímenes, a saber: el Régimen General y el Régimen Especial (sistemas especiales para ciertas categorías). Sucintamente, veremos las prestaciones de dicho sistema.

Ley 26/1985 de julio, la cual se encuentra vigente:

Prestaciones que comprende el Régimen General.

- Asistencia sanitaria

- Subsidio de incapacidad laboral transitoria

- Subsidio de invalidez provisional
- Prestaciones por invalidez permanente
- Indemnización por lesiones permanentes no invalidantes.
- Prestaciones de recuperación
- Pensión de jubilación
- Auxilio por defunción
- Pensión de viudedad
- Pensión de orfandad
- Prestaciones económicas en favor de familiares
- Prestaciones de protección a la familia
- Servicios sociales

Las contingencias que protege. Se encuentran comprendidas: la enfermedad común y profesional, el accidente sea o no laboral, la maternidad. Y en una Ley Especial, la cual más adelante estudiaremos, el desempleo.

a.- Incapacidad laboral transitoria.

Cuya definición es "la situación en que se encuentra el trabajador que por causa de enfermedad, accidente o maternidad está imposibilitado con carácter temporal para el trabajo y precisa asistencia sanitaria de la seguridad social".(55)

(55) Folleto: Prestaciones de la Seguridad Social, Régimen General, Regímenes especiales, otros aspectos, Instituto Nacional de la Seguridad Social, No. 1.

Personas protegidas. El trabajador afiliado y en alta - o en situación asimilada a la de alta por percibir la prestación económica por desempleo de nivel contributivo, mientras - reciba asistencia sanitaria de la seguridad social y este impedido para el trabajo a causa de accidente, sea o no laboral - enfermedad común o profesional y maternidad, siempre que acredite:

- Un período mínimo de cotización de 180 días dentro -- de los cinco años inmediatos anteriores a la fecha en que se produzca la baja en el trabajo, cuando la incapacidad laboral transitoria derive de una enfermedad común.
- Un período mínimo de cotización de 180 días dentro del año inmediatamente anterior a la iniciación del des-- canso por maternidad, cuando la incapacidad laboral - transitoria sea por causa de maternidad y que la que la afiliación al sistema de seguridad social, se haya producido con una antelación mínima de nueve meses a la fecha prevista para el parto.
- No se exigirá ningún período de cotización cuando la - incapacidad laboral transitoria derive de un accidente, sea o no de trabajo, o de una enfermedad profesional.

Cuánta de la prestación de Incapacidad laboral transitoria, que bien puede ser:

- El 60%, desde el 4o. hasta el vigésimo día de la baja en el trabajo, en caso de enfermedad común y accidente no laboral.
- El 75%, desde el vigésimo primer día de la baja en el trabajo en adelante, en caso de enfermedad común y--- accidente no laboral.
- El 75%, desde el día siguiente al de la baja en el -- trabajo, en caso de accidente laboral o enfermedad -- provisional.
- El 75%, desde el día de la baja en el trabajo, en caso de maternidad.

b.- Invalidez Provisional.

Por ésta debemos entender "la situación en que se encuentra el trabajador que habiendo agotado el período máximo de duración de la incapacidad laboral transitoria, requiere la continuación de la asistencia sanitaria y sigue imposibilitado para el trabajo, siempre que la invalidez no se prevea definitiva". (56).

(56) Ibidem.

La prestación a que se tiene derecho. Se percibe un subsidio por un período máximo a partir de la situación de incapacidad laboral transitoria, en cuantía del 75% de la base reguladora sobre la que se calculó (base reguladora, es el resultado de dividir el importe de la base de cotización del trabajador correspondiente a la contingencia de que aquélla se derive en el mes anterior al de la fecha de la baja en el trabajo, entre el no. de días a que dicha cotización se refiera) el subsidio de incapacidad laboral transitoria.

c.- Invalidez Permanente.

En esta legislación es considerada como "la situación - del trabajador que, después de haber estado sometido al tratamiento prescrito, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas que disminuyan o anulen su capacidad laboral". (57).

Por lesiones permanentes no invalidantes se entiende -- aquellas sufridas a causa de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional y que, aunque tienen carácter definitivo no incapacitan para el trabajo.

d.- Jubilación.

La prestación que se percibe es una pensión vitalicia,-

protege la contingencia de la pérdida de las rentas del trabajo de aquellas personas que por causa de la edad, han llegado al término de su vida laboral.

e.- Muerte y Supervivencia.

Son aquellas que tienen su origen en el fallecimiento del trabajador, del pensionista de jubilación o de invalidez permanente y del perceptor de subsidios de invalidez provisional y de recuperación.

Cuando las prestaciones se causen por el trabajador, es necesario que éste en el momento de su fallecimiento se encuentren en alta o situación asimilada a la de alta y tenga cotizadas 500 días en los últimos cinco años, excepto en el supuesto de que el fallecimiento derive de accidente o no laboral, o de enfermedad profesional, en cuyo caso no se exige período mínimo de cotización.

Prestaciones que se perciben, son: auxilio por defunción; pensión de viudedad, que se concede al que haya sido cónyuge del causante, la cuantía asciende; de 45% de la base reguladora; pensión de orfandad, la que se concede a los hijos menores de 18 años o mayores incapacitados, cuantía: 20% de la base reguladora; pensión en favor de familiares, a la cual tienen derecho los nietos y hermanos, huérfanos de padre, menores de 18 años o mayores incapacitados para todo trabajo, a la

madre y abuelas viudas, casadas mayores de 60 años o cuyo marido esté incapacitado para el trabajo, separadas o divorciadas y solteras. A todas estas personas se les exige haber convivido con el causante y la dependencia económica.

El sistema de Seguridad Social Español, comprende tanto al régimen general, al cual ya aludimos, así como los regímenes especiales, tales como el de los trabajadores ferroviarios, minería, del carbón, agrario o trabajadores del mar, el de los trabajadores autónomos (representantes de comercio, escritores de libros, artistas, toreros, empleados del hogar).

Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos.

Personas protegidas.

- Trabajadores por cuenta propia o autónomos, sean o no titulares de empresas individuales o familiares.
- El cónyuge, los hijos y los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado.
- Los socios de compañías regulares colectivas y los socios colectivos de las compañías comanditarias.
- Los trabajadores autónomos que necesiten integrarse, como requisito previo al de su actividad, en un cole-

gio o asociación profesional.

- Los trabajadores autónomos hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos se equiparan a los españoles siempre que residan y se encuentren legalmente en España.

Prestaciones: asistencia sanitaria; subsidio de capacidad laboral transitoria; prestaciones por invalidez permanente pensión de jubilación; pensión de viudedad; pensión de orfandad; prestaciones económicas en favor de familiares; auxilio por defunción y servicios sociales. (58).

Pues bien, para complementar el cuadro de contingencias sociales que comprende la Seguridad Social Española, entraremos al estudio del Seguro de Desempleo.

Ley de Protección por Desempleo.

La que actualmente se encuentra vigente, Ley 31/1984, de fecha 2 de agosto del mismo año. (59).

(58) Cuaderno Informativo No. 3, Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, cotización 1986.

(59) Ley de Prestación por Desempleo, Ley 31/1984, Textos Legales, Servicio de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El concepto de desempleo lo encontramos en el artículo 10., que a la letra dice: "La presente Ley tiene por objeto -- regular la protección de la contingencia de desempleo en que se encuentren quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo o vean reducida su jornada ordinaria de trabajo."

Hay dos niveles de protección: el contributivo y el --- asistencial, ambos de carácter público y obligatorio. Al respecto nos señala el artículo 2o., fracciones: 2. "El nivel contributivo tiene como objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de la jornada:

"El nivel asistencial complementario del sistema garantiza la protección a los trabajadores desempleados que se encuentren en algunos de los supuestos incluidos en los artículos 13 y 16".

En cuanto al nivel contributivo las prestaciones que -- comprende son: artículo 4o.

- Prestación por desempleo total o parcial
- Abono de las aportaciones de empresas y trabajadores correspondientes a las cotizaciones a la seguridad -- social durante la percepción de las prestaciones por desempleo, salvo cuando la empresa continúa con la --

obligación de cotizar su aportación específica.

El nivel asistencial comprende:

- Subsidio por desempleo
- Abono de las cotizaciones a la seguridad social correspondiente a la contingencia de Asistencia sanitaria, protección a la familia y, en su caso jubilación durante la percepción del subsidio por desempleo.
- Prestaciones de asistencia sanitaria.

Personas protegidas. Se establece que se encuentran amparados los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el régimen general de la seguridad social, el personal contratado en el régimen de derecho administrativo y los funcionarios de empleo al servicio de las administraciones públicas que tengan previsto cotizar por esta contingencia. Asimismo, se comprende a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los regímenes especiales de la seguridad social que protegen dicha contingencia.

Observamos, que se incluyen a los funcionarios del Estado, en el capítulo tercero, expresamos que la mayoría de los sistemas de prestaciones de desempleo excluye a estas personas porque se consideran personas que cuentan con una gran seguridad en el empleo.

Nivel Contributivo.

Pues bien, dentro de éste nivel para que tengan derecho las personas antes mencionadas a las prestaciones que se proporcionan, es necesario llenar los siguientes requisitos: estar afiliado a la seguridad social y en situación de alta; tener cubierto un período mínimo de cotización de seis meses de los cuatro años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar; encontrarse en situación legal de desempleo; no haber cumplido la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión de jubilación, salvo que el trabajador no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello, o se trate de supuestos de suspensión de relaciones laborales o reducción de jornadas autorizadas por resolución administrativo.

Los supuestos para encontrarse en situación legal de desempleo, los marca al artículo sexto, de la aludida Ley:

"Uno. cuando se extinga su relación laboral:

- a) En virtud de expediente de regulación de empleo.
- b) Por muerte, jubilación o incapacidad de empresario individual, cuando determinen la extinción del contrato de trabajo.

- c) Por despido procedente o improcedente. En caso del - despido procedente será necesaria sentencia del or-- den jurisdiccional.
- d) Por despido basado en causa objetivas.
- e) Por resolución voluntaria por parte del trabajador.
- f) Por expiración del tiempo convenido, realización de- la obra o servicio objeto del contrato.

"Dos, Cuando se suspenda su relación laboral en virtud- de expediente de regulación de empleo.

Tres. cuando se reduzca la jornada, en una tercera par- te al menos de la jornada de trabajo, previa la corres- pondiente autorización administrativa.

Cuatro. Cuando los trabajadores retornen a España por - extinguirseles la relación laboral en el país extranje- ro; siempre que no obtengan prestaciones por desempleo- en dicho país y acrediten cotización suficiente antes - de salir de España."

El cese voluntario en el trabajo no se considera una si- tuación legal de desempleo, salvo que se encuentren dentro de- los supuestos legales (a los cuales no hacemos alusión por ca- recer del Estatuto de los Trabajadores). Las legislaciones no-

consideran como situación legal de desempleo al que cese voluntariamente en el trabajo, pero ésta legislación sí los ampara siempre que reúnan ciertos requisitos.

Duración de la prestación. Queda en función de los períodos de ocupación cotizada en los cuatro años anteriores a la situación de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar. Así pues, puede proporcionarse durante 3 meses o hasta 24 horas; atendiendo a lo dispuesto en la escala que aparece en el artículo 80:

Período de cotización	Período de prestaciones
	Meses
desde 6 hasta 12 meses	3
desde 12 hasta 18 meses	6
desde 18 hasta 24 meses	9
desde 24 hasta 30 meses	12
desde 30 hasta 36 meses	15
desde 36 hasta 42 meses	18
desde 42 hasta 48 meses	21
48 meses	24

Cuantía de la prestación. La que se preceptúa de la siguiente forma, artículo 90: "1. La base reguladora de la prestación por desempleo será el promedio de la base por la que se haya cotizado por dicha contingencia durante los seis meses últimos del período (cuatro años anteriores a la situación); --

2. la cuantía de la prestación se determinará aplicando a la base reguladora los siguientes tipos: el 80% durante los seis primeros meses; el 70% desde el séptimo hasta el duodécimo mes y el 60% a partir del décimotercer mes; 3. El importe de la prestación no deberá ser inferior a la cuantía que en el momento del nacimiento del derecho tenga el salario mínimo, ni tampoco superior al 170% de dicha cuantía, salvo que el trabajador tuviera hijos a su cargo, en cuyo caso el tope máximo podrá elevarse hasta el 220% en función del número de hijos, en caso de que el desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, la cuantía mínima y máxima de la prestación será tomando en cuenta el salario mínimo interprofesional que corresponda al trabajador en función de las horas trabajadas; 4. La prestación por desempleo parcial se determinará según las reglas señaladas en los números anteriores, en proporción a la reducción de la jornada de trabajo".

Suspensión del derecho. El derecho a la percepción de la prestación se suspende: por un mes, cuando el desocupado sea requerido por la entidad gestora y no comparezca: durante seis meses, cuando el desempleado rechace una oferta de trabajo adecuado o se niegue a participar en trabajos en trabajos de colaboración social, en programas de empleo, o en acciones de formación o reconversión profesional.

Extinción de la prestación. El derecho se pierde: por -

agotamiento del plazo de duración de la prestación; rechazo o negación por segunda vez de una oferta de trabajo adecuado o a participar en trabajos de colaboración social; o por realizar un trabajo de duración igual o superior a seis meses.

Nivel Asistencial

Con respecto a este nivel, las prestaciones que se proporcionan son:

En primer término señalaremos quienes son beneficiarios del subsidio, lo serán los parados que estén inscritos como demandantes de empleo, sin haber rechazado un empleo adecuado en el plazo de un mes, y además deben cubrir los siguientes requisitos: artículo 13o. "a) haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares; b) hay prestación para los trabajadores emigrantes y que no tengan derecho a la prestación por desempleo; c) estar en situación legal de desempleo no tener derecho a la prestación por no haber cubierto el período mínimo de cotización, siempre que se haya cotizado al menos, tres meses y tener responsabilidades familiares; d) haber sido liberado por cumplimiento de condena o remisión de la pena y no tener derecho a la prestación por desempleo; e) haber sido declarado plenamente capaz o inválido parcial como consecuencia de un expediente de revisión de mejoría de una situación de gran invalidez permanente absoluta o total." Asi-

mismo, se consideran beneficiarios del subsidio por desempleo los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años, los cuales se encuentren en algunos de los supuestos antes mencionados, - aún cuando no tengan responsabilidades familiares y que al momento de la solicitud cumplan todos los requisitos para acceder a cualquier tipo de jubilación.

Cuantía y Duración del Subsidio. Que será igual al 75% del salario mínimo interprofesional vigente. La duración será de seis meses prorrogables por periodos semestrales, hasta dieciocho meses; cuando el trabajador no tenga derecho a la prestación de desempleo por no haber cubierto el periodo mínimo de cotización, la duración será: para tres meses de cotización, - tres meses de subsidio; cuatro meses de cotización, cuatro meses de subsidio; cinco meses de cotización, corresponde cinco meses de subsidio.

Régimen Financiero.

Por último, aludiremos al régimen financiero del sistema de prestaciones por desempleo español.

A este respecto nos señala el artículo 20o. de la multi citada Ley: precisa que la prestación económica por desempleo - del nivel contributivo, se financia mediante la cotización de empresarios y trabajadores. El subsidio por desempleo y la - - - prestación de asistencia sanitaria, así como las cotizaciones

a la seguridad social correspondiente a las prestaciones contributivas y asistenciales, se financian exclusivamente por el Estado.

Cabe destacar, que el periodo de espera en esta legislación, es de un mes, a partir de la cual, se tiene derecho al subsidio. De igual manera, los trabajadores desocupados tienen derecho a la prestación de asistencia sanitaria (Prestaciones de carácter médico: medicina general; especialidades e intervenciones quirúrgicas. Prestaciones farmacéuticas), cuyos requisitos son: haber agotado por el transcurso del plazo la prestación o subsidio por desempleo; permanecer inscritos en una oficina de empleo; no haber rechazado oferta conveniente de empleo.

Pues bien, creemos haber vertido lo más relevante de la Ley de Protección por Desempleo Española, con el objeto de dar una visión de cómo funcionan las prestaciones a que se hacen acreedores los desocupados.

4.- SISTEMA BRASILEÑO.

De este sistema no daremos antecedentes de su Sistema de Seguridad Social, solamente nos avocaremos al estudio del seguro de desempleo de reciente creación.

En este país no existía el seguro de desempleo, no obs-

tante ya había Leyes protectoras de tal contingencia. Se les -- brindaba protección, estableciendo un Sistema de Asistencia, a la cual tenían acceso todos los asalariados, las condiciones -- para percibir la prestación: haber cotizado 120 días consecuti-- vos de empleo con el mismo empleador, haber sido despedido sin causa justificada junto con otros 50 o más trabajadores con un plazo de 60 días, o por cierre total o parcial del estableci-- miento. La cuantía básica de la prestación ascendía hasta el -- 80% del salario mínimo legal. Período de espera y duración de-- la prestación, consistían en: seis meses como máximo, a partir del mes que siguiera al último de los tenidos en cuenta para-- calcular la indemnización de despido.

Es en el gobierno del Presidente José Sarney, cuando -- se instituye por primera vez en Brasil el seguro de desempleo. En Brasilia, el 28 de febrero de 1986, el Presidente, se diri-- ge a su pueblo anunciando el Decreto 2283 (el cual posterior-- mente es revocado por el Decreto 2284 y publicado el 11 de mar-- zo del mismo año), que implanta el Plan de Estabilización Eco-- nómica. Y en donde se establece que una de sus principales de--cisiones es la creación del seguro de desempleo que no existía hasta entonces.

Decreto Ley 2284. (60)

Artículo 25. "Queda instituido el seguro de desempleo,-

(60) Resenha de Política Exterior do Brasil, No. 48, janeiro, - fevereiro, março de 1986, Ministério das Relações Exterio-- res, pág. 9 sigs.

con la finalidad de proveer asistencia financiera temporal al trabajador desempleado en virtud de la dispensa sin justa causa, o por paralización, total o parcial, de las actividades del empresario o patrón".

Beneficiarios. Tendrán derecho a percibir la prestación aquellos que cumplan con los siguientes requisitos: haber contribuido para la seguridad social, durante por lo menos 36 meses, en los últimos cuatro años; comprobar la condición de asalariado; haber sido despedido hace más de treinta días.

El artículo 27, de dicho Decreto, no hace referencia -- a la duración de la prestación, que será por un período máximo de cuatro meses. Asimismo, señala los motivos por los que se cancela la prestación, en primer término, por rechazo por parte del desocupado de empleo conveniente.

Cuantía de la prestación. Asciende al 50% del salario -- para aquellos que perciban hasta tres salarios mínimos mensuales; para aquéllas que ganaban arriba de tres salarios mínimos mensuales, corresponderá 1.5 (uno y medio) de salario mínimo.-- Pero el valor del beneficio no será inferior al 70% del salario mínimo.

En lo que respecta al financiamiento del seguro de desempleo, por lo que hace al año 1986, el artículo 29 del Decreto, nos expresa que éste correrá a cargo del Fondo de Asisten-

cia al Desempleado, según lo dispuesto por la Ley No. 6.181, -- de 17 de diciembre de 1974, artículo 4o., a saber: "El Fondo de Asistencia al Desempleado, además de atender el costo del plano asistencial, podrá por utilizado en las siguientes actividades: I) entrenamiento y perfeccionamiento de la mano de obra; II) colocación de trabajadores; III) seguridad a higiene en el trabajo; IV) valorización de la acción sindical; V) orientación profesional de inmigrantes; VI) programas referentes a la ejecución de la política de salarios; VII) programas especiales para lograr el bienestar del trabajador." (61) Mientras que para 1987, desde el 1o. de enero, previamente se constituiría una Comisión integrada por representantes del gobierno, patrones y trabajadores, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo, que se encargaría sobre el costeo del seguro que sería de contribución tripartita, aportación de la Unión, de los patrones y trabajadores, sin perjuicio de otras fuentes.

El Decreto-Ley 2284, en lo que respecta al seguro de desempleo, no es muy explícito, ya que no se pueda plasmar en tan pocos artículos 25 al 32 de dicho decreto, lo complicado e importante que es la protección a los sin empleo.

(61) Lei No. 6, 181 de 11 de dezembro de 1974, Legislação Complementar a da Previdência Social, s/a, pág. 1050.

CONCLUSIONES

1.- La seguridad social, es el conjunto de medidas encaminadas a la protección de la sociedad, cuando alguno de sus componentes se ve afectado por una contingencia social, como son las enfermedades, la vejez, la afectación familiar, la desocupación, etc. requiriendo de su amparo.

2.- El objeto de la seguridad social es proteger al hombre contra todas las contingencias sociales.

3.- Si el hombre es el objeto principal de protección de la seguridad social; especialmente lo será en estos momentos la clase trabajadora que ve reducidos sus ingresos debido a la desocupación o desempleo que priva en nuestro país.

4.- Los principios por los que se rige la seguridad social son: el de subsidiariedad; solidaridad; unidad; universalidad, que señala, que todo individuo tiene derecho a estar amparado por ella; el de integralidad, cuyo fin es abarcar todas las contingencias sociales en todos sus aspectos. Por ello, es timo pertinente invocar tales principios, especialmente los dos últimos, con el objeto de que la seguridad social, en su función de instrumento de protección contra el desempleo se aplique verdaderamente en nuestra Ley del Seguro Social.

5.- El Seguro Social, es el principal medio o instrumento del que se vale la seguridad social para la consecución de sus fines.

6.- El Seguro Social Mexicano se caracteriza por ser -- uno de los más adelantados en el mundo, en cuanto al amparo -- de riesgos se refiere. Sin embargo, el régimen sería casi completo, si el seguro de cesantía en edad avanzada cambiara por -- un verdadero seguro contra el desempleo.

7.- El Estado mexicano, emprende medidas de carácter -- económico para tratar de contrarrestar al desempleo. No obstante, la tasa de desocupación es muy elevada, por lo cual, su política social debe ser encaminada, ahora, a proteger a los trabajadores que ya se encuentran en dicha eventualidad, lo que se logra por conducto de la seguridad social.

8.- La implantación del seguro social en nuestro país -- se hizo por etapas, primero los riesgos más urgentes: el de -- enfermedades, maternidad, riesgos de trabajo; y posteriormente los demás, por orden de importancia. Creemos que es el momento en que debe de tomarse en consideración al paro o desempleo.

9.- Para otorgarse la prestación por desempleo, el trabajador debe acreditar pertenecer a la fuerza de trabajo, ha--

biendo cotizado previamente para el seguro social un determinado número de semanas.

10.- El complemento de todo sistema de prestaciones por desempleo es la prestación que otorgan las oficinas de colocación. Al respecto, señala el artículo 123 Constitucional, apartado A, fracción XXV, que los servicios que presten dichas oficinas serán gratuitos. No obstante, creemos que éstas no funcionan como debieran y son muy pocos los trabajadores que recurren a ellas, por lo que precisan de un control más estricto.

11.- El seguro de desempleo tiene como finalidad otorgar prestaciones a los trabajadores involuntariamente desocupados, por un determinado período y en proporción a los sueldos anteriores. Lo que se complementaría con la reeducación profesional y con los servicios de las oficinas de colocación.

12.- Todo sistema de prestaciones por desempleo es complejo, ya que exige la adopción de condiciones estrictas para poder gozar de las correspondientes prestaciones. Esto aunado al problema del financiamiento, pero no por ello se va a dejar de hacer justicia a aquellos trabajadores que se encuentran en desempleo y que pertenecen a la clase trabajadora del país.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALDEANUEVA, MANUEL Seguridad Social: Principios Elementales y Legislación, Ministerio de Trabajo-Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1972.
- 2.- ALMANZA PASTOR, JOSE MANUEL, Derecho de la Seguridad Social, T.I., 2a. Ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1972.
- 3.- ALONSO OLEA, MANUEL, Instituciones de Seguridad Social, 5a. ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- 4.- ARENAS ECEA, LUIS-AGUSTIN JAUSAS, Tratado Práctico de la Seguridad Social, T.I., Ed. Bosh, Barcelona, 1971.
- 5.- ARCE CANO, GUSTAVO, Los Seguros Sociales en México, Editorial Botas, México, 1944.
- 6.- BEVERIDGE, WILLIAM; Plan Beveridge, Ediciones Minerva, México, s/a.
- 7.- BONILLA MARIN, GABRIEL, Teoría del Seguro Social, Editora-Nacional, México, 1945.
- 8.- CARRASCO RUIZ, EDUARDO, Coordinación de la Ley del Seguro Social, 2a., Ed., Ed. Limusa, México, 1972.

- 9.- COQUET, BENITO, La Seguridad Social en México, IMSS, México, 1964.
- 10.- CORDINI, MIGUEL ANGEL, Derecho de la Seguridad Social, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1966.
- 11.- DE FERRARI, FRANCISCO. Principios de la Seguridad Social, 2a. Ed., Ed. Depalma, Buenos Aires, 1972.
- 12.- DE QUIROZ, JUAN BERNALDO, El Seguro Social en Iberoamérica Jornadas No. 44, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociales, México, 1945.
- 13.- DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Oficina Internacional del -- Trabajo, Ginebra, 1976.
- 14.- ETALA, JUAN JOSE, Derecho de la Seguridad Social, Ed. ---- Ediar, Buenos Aires, 1966.
- 15.- GARCIA CRUZ, MIGUEL, La Seguridad Social en México, T.II (1958-1964), B Costa Amic, México, 1973.
- 16.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Textos Universitarios-UNAM, -- 2a. ed., México, 1978.

- 17.- GONZALEZ POSADA, CARLOS, Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Revista de Derecho Privado, Madrid 1943.
- 18.- GOÑI MORENO, JOSE MARIA, Derecho de la Previsión Social, - Parte General, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1956.
- 19.- HANS, ACHINGER, Los Seguros Sociales, (trad. de Manuel --- Troyano de los Ríos), Ediciones Rialp, Madrid, 1956.
- 20.- HERRERA GUTIERREZ, ALFONSO, La Ley Mexicana del Seguro Social, Eduardo Limón, México, 1943.
- 21.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, El Seguro Social en México, México, 1943.
- 22.- NAPOLI, RODOLFO A., Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2a. Ed., Editorial S.A. Impresora, Buenos Aires - 1971.
- 23.- NETTER, FRANCIS, La Seguridad Social y sus Principios, - (trad. Julio Arteaga) 1a. Ed., Colección Salud y Seguridad Social IMSS., México, 1982.
- 24.- PEREZ LENERO, JOSE, Fundamentos de la Seguridad Social.-- Ed. Aguilar, Madrid, 1956.

- 25.- PEREZ PATON, ROBERTO, Derecho Social y Legislación del -- Trabajo, 2a. Ed., Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1954.
- 26.- SANCHEZ VARGAS, GUSTAVO, Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México, Biblioteca de Ensayos Sociológicos, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, - 1963.
- 27.- SEBASTIAN COLAS, ANTONIO, Inflación, Desempleo, Desequi-- libro Comercial Externo, Ed. Cide. México, 1983.

LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, --- Editorial Porrúa, S.A., 82a. Edición, México 1987.
- 2.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Editores Mexicanos Unidos S.A., - México, 1987.
- 3.- LEY DEL SEGURO SOCIAL, IMSS, México, 1987.
- 4.- LEY DE PROTECCION POR DESEMPLEO, LEY 31/1984, Textos legales, Servicio de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1984.

OTRAS FUENTES

- 1.- BOLETIN MENSUAL DE INFORMACION ECONOMICA, No. 5, Vol. XI, - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1987.
- 2.- CUADERNO INFORMATIVO No. 3, Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, Cotización, España, 1986.
- 3.- COLECCIÓN AVANCES, AVANCE DE INFORMACION ECONOMICA, Empleo Tasas de Desempleo Abierto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, mayo, 1987.
- 4.- ECONOMIA PLANETA, Diccionario Enciclopédico, 1a. Ed., Ed. - Planeta, Barcelona, 1980.
- 5.- ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES, Vol. 3 Ed. Aguilar, España, 1979.
- 6.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo VIII, DRISKILL, S.A. Buenos Aires, s/a.
- 7.- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Régimen General, Regímenes Especiales, Otros Aspectos, Instituto Nacional de la Seguridad Social, (ESPAÑA).

8.- RESENHA DE POLITICA EXTERIOR DO BRASIL, No. 48, Janeiro,--
fevereiro, marco, Ministerio das Relacoes Exteriores, Bra-
sil, 1986.