

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**NECESIDAD DE CREAR SEGURO DE DESEMPLEO  
PARA LA PROTECCION DEL TRABAJADOR**

**T E S I S**

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

JOSE CASTRO CRUZ

México, D. F.

Octubre 1975



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Esta tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la U. N. A. M., bajo la dirección del Dr. Alberto Trueba Urbina.

**A MIS PADRES:**

Sr. Arnulfo Castro F. y Sra. Julia Cruz de C. quienes con su ayuda, trabajo, virilidad, honradez y dignidad me han enseñado a ser útil. Para ellos, mi eterna gratitud con la fiel promesa de seguir su ejemplo.

**A TODOS MIS HERMANOS:**

Como un pequeño tributo a su fé y ayuda incondicional que siempre me brindaron durante toda mi carrera. Para ustedes, con el aprecio que siempre nos hemos manifestado.

A TODOS MIS MAESTROS:

Y muy especialmente al Lic. Pedro-Rosas M., quien con su orientación y consejos hizo posible la feliz - culminación de este trabajo. Para él, mi eterno agradecimiento.

A TODOS MIS COMPAÑEROS TRABAJADORES:

Y con especial afecto, a los compañeros de la "Fabrica de Cocolápsam" (de Orizaba, Ver.,) Como un estímulo, para que - unidos luchemos, hasta, la supresión -- del régimen de explotación del hombre - por el hombre.

A todos aquellas personas: que de alguna manera han contribuido a mi formación -- profesional. Para todos, mi gratitud y agradecimiento.

# I N D I C E :

**T E M A :**      **NECESIDAD DE CREAR SEGURO DE DESEMPLEO, PARA LA -  
PROTECCION DEL TRABAJADOR.**

**Página**    **5**      **INTRODUCCION.**

## **CAPITULO**    **I**

**Página**    **7**      **a) ANTECEDENTES**

"          **39**      **b) CONCEPTO DEL SEGURO**

"          **71**      **c) EL SEGURO PRIVADO Y EL SEGURO SOCIAL**

"          **85**      **d) INSTITUCION QUE DEBE OTORGAR EL SEGURO A LOS  
TRABAJADORES**

"          **107**      **BIBLIOGRAFIA**

## **CAPITULO**    **II**

**Página** **110**      **a) LA BASE JURIDICA**

"          **120**      **b) EL DESEMPLEO EN MEXICO**

"          **143**      **c) EL FINANCIAMIENTO DEL SEGURO**

"          **162**      **BIBLIOGRAFIA**

## **CAPITULO**    **III**

**Página** **163**      **a) MODIFICACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

"          **170**      **b) PROPOSICION PARA AGREGAR UN INCISO AL ARTICULO  
123 CONSTITUCIONAL**

"          **177**      **c) BENEFICIOS QUE SE OBTIENEN CON EL SEGURO SO-  
CIAL DE DESEMPLEO**

"          **184**      **CONCLUSIONES**

"          **185**      **BIBLIOGRAFIA**

"          **186**      **LEGISLACIONES CONSULTADAS**

"          **187**      **DOCUMENTOS Y REVISTAS CONSULTADAS**

## INTRODUCCION

Al iniciar esta breve exposición personal, me lleva a decir, el porqué pensé en el tema del Seguro al Desempleo -- del Trabajador y por ello me llevaron mis inquietudes de estudiante a plasmarlas en este mi primer trabajo; que tiene por objeto el analizar éste grave problema que afronta la -- clase trabajadora, y probablemente su posible solución por -- medio de ésta figura del "Seguro de Desempleo para la Protección del Trabajador en General". Por lo anterior, consideré que mis inquietudes y vivencias con la clase trabajadora y -- los desempleados, me pareció que es de todos conocido el alto índice de desempleo que en los últimos años ha alcanzado México, y no existe hasta la fecha un órgano ni oficial ni -- tampoco privado que tenga una línea definida para crear un -- número determinado de empleos anuales y resolver aunque sea -- en parte tan complejo problema.

Se siente una necesidad, de que el trabajador desem- -- pleado cuente con una protección para subsistir, vivimos una -- época en que la lucha de clases es un fenómeno palpitante en -- la sociedad moderna cada día es más eminente la intranquilidad del hombre, que afanosamente busca trabajo siendo inútil-

les sus esfuerzos; ya que apenas es creado un empleo y ya -- existen cientos de aspirantes que desean ocuparlo, esto hace que su inseguridad sea mayor así como sus necesidades también.

Los sistemas económicos que por desgracia nos ha tocado vivir, son mortales, pero las tristes experiencias pasadas nos han enseñado que no podemos cambiar la actual situación de la noche a la mañana sino que; requiere preparación adecuada y la historia como una ciencia nos señala el camino a seguir.

Quiero hacer mención, que si éste modesto trabajo logra aportar algo, será para aliviar en un poco las necesidades que padece la clase trabajadora de México.

J. C. C.



## TEMA DE TESIS

### NECESIDAD DE CREAR SEGURO DE DESEMPLEO, PARA LA PROTECCION DEL TRABAJADOR

#### CAPITULO I

a) ANTECEDENTES.— El Seguro es un producto de la cultura; sólo el seguro técnico en ciertas ramas de la actividad humana y muy particularmente en materia de estadística y matemática, juntamente con una evolución de la situación social permite el establecimiento y desarrollo del seguro.(1)

Considerando que el interés que se tiene en una cosa ó bien ha sido a través de la historia de la humanidad, una constante preocupación, porque todos alguna vez necesitamos que nuestras pertenencias sean aseguradas de los peligros que a cada instante están expuestas.

Estos peligros los podemos dividir en naturales y provocados; los primeros son los que, por razones climatológicas están expuestos y peligran por lo que pueden ser destruidos; los segundos, los que el mismo ser humano propicia, ya sea destruyéndolos o sustrayéndolos sin consentimiento de su legítimo propietario (robo), para aprovecharse de ellos.

Se considera que el antecedente más directo de lo que dió origen a la Seguridad Social, que implantó el Estado Liberal, que sostenía la obligación de abstenerse de intervenir en las relaciones de carácter laboral por una parte y por la otra la supresión que hizo de las corporaciones de trabajadores, lo que provocó el enfrentamiento entre el patrón y el obrero, situación que planteó como consecuencia el empobrecimiento y la explotación de la clase asalariada.

Este malestar social se inició, a principios del siglo XIX, la lucha de los asalariados por obtener mejores condiciones de vida a través de huelgas y movimientos revolucionarios de los obreros. En el transcurso de estos movimientos se crearon organizaciones obreras y con ello numerosos pensadores y estudiosos se interesaron vivamente en el problema que generó corrientes socialistas utópicas, anarquistas y marxistas.

Consecuentemente el Estado tuvo que enfrentarse tanto a las corrientes revolucionarias como a los reformistas y aceptar las peticiones hechas por los obreros, situación que se ejemplifica con la problemática planteada por los marxistas, perfectamente comprendida por la Alemania en la época de Bismarck, quién rompió la tradición liberal a fin de evitar la revolución socialista, elaborando para tal --

efecto una política económica basada en el intervencionismo del Estado con la que nace en 1833, el Seguro Obligatorio de Enfermedades, el Seguro sobre Accidentes de Trabajo y el Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez.

Al mismo tiempo Inglaterra vivió igual problema, obteniendo resultados semejantes aunque por vía más democrática, situación contemplada al conceder el voto a obreros y campesinos quienes a través del Parlamento designan una Comisión de Beneficiencia a Alivio de la Miseria, que tenía por encargo revisar la ley de los pobres, coyuntura que aprovecharon los laboristas para plantear la necesidad de un programa de prevención y previsión social.

Si bien es cierto que algunos de los antecedentes como los mencionados dieron nacimiento a los seguros sociales en Europa, aunque se estimaron como una arma política en contra del socialismo también lo es la transformación de seguros sociales a regímenes de seguridad social como movimiento humanista, que se inicia cuando aún no terminaba la Segunda Guerra Mundial, por gobernantes y pueblos, quienes comprendieron que la seguridad social es un derecho de todos los hombres y en la que se debería fundamentar el Nuevo Mundo.

Esta concepción de la seguridad social dió hombres de-

elevada estatura espiritual, quienes comprendieron que el advenimiento de la cultura tecnológica había hecho olvidar los principios del humanismo europeo. (2)

La revolución industrial marca para la humanidad el final de una época, el feudalismo y el inicio de otra, el capitalismo industrial, con la cual se originan en el mundo grandes transformaciones políticas, económicas y sociales, sobre todo cuando el hombre se encontró, casi de la noche a la mañana, con importantes descubrimientos científicos y técnicos que le han permitido el progreso en el que sólo parte de la sociedad interviene.

El cambio se manifiesta sobre todo en el período del siglo XIX al XX por la aplicación de la técnica, la invención de la máquina de vapor, del motor de combustión interna, de la electricidad y el empleo de la energía atómica, época que también caracteriza la creciente sustitución del trabajo manual por el trabajo mecánico, entendiéndose esto último en toda la significación del término, además, de otra característica que es la sustitución de la inteligencia humana por la "inteligencia" de las máquinas. Así vamos que mientras en 1850 el hombre proporcionaba el 15% de la energía de trabajo, los animales el 79% y las máquinas el 6%, la proporción de 1960 fué de 3%, 1% y 96% respectivamente.

Otro de los cambios fundamentales ha sido el aumento en importancia del mercado interno, sobre todo cuando nuestra organización económica descansa sobre el principio de la producción y el consumo en masa, que se caracteriza por la aparición de la sociedad de consumo en que todo mundo es inducido a comprar no importa si tiene ahorros o no, teniendo como llave al crédito que subsana ese problema, aunque también es cierto que este fenómeno que está participando en forma innegable para el mejoramiento de la situación económica de la clase trabajadora. Claro está que en este proceso interviene también en forma preponderante la producción en escala y por ende la técnica.

Se ha visto que a grandes rasgos dos de los cambios más importantes operados a partir de la revolución industrial en el sistema capitalista, ahora bien, es necesario plantearse la interrogante de cómo ha afectado al hombre de nuestra época en su individualidad.

Consideramos que es necesario para buscar al hombre actual en su realidad, remitirnos al estudio que sobre la división del trabajo y la enajenación hace el psicólogo Erich Fromm en su obra "Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea", expresándonos que "Una consecuencia de la producción capitalista moderna es la creciente división del trabajo. Esta división existe desde las sociedades primitivas como fue la di

visión de sexos hasta la caracterización de nuestra época -- por el alto grado de la misma". En la industria moderna el trabajador no está en contacto con el producto terminado, -- simplemente está dedicado a una actividad especializada y -- aunque puede pasar de la realización de una función a otra, -- nunca esta en relación con este. Las actividades de especialización que se realiza son un trabajo, la mayoría de las veces mecánico, y existen sólo en razón de que todavía no se -- inventa la máquina que sustituya al obrero o porque la utilización de ésta resulta demasiado cara.

Contemplando la problemática de la especialización del -- trabajo, así como la posible consecuencia de ello, penetra-- mos en lo que significa la enajenación y las consecuencias -- de la misma, respecto de la cual pensamos que su concepto -- más simple es el referido al estado del hombre en el cual -- sus actos son ajenos a si mismo y este extrañamiento se con-- vierte en una fuerza que lo gobierna, que se encuentra situa-- da sobre él y contra él, en vez de ser gobernada por él.

Al observar entre los fenómenos que tienen su origen en la enajenación, vemos que uno de los más significativos para el tema sobre el que se diserta es el que Fromm denomina la laborocratización y que podríamos identificar también como el de la tecnocracia, en la cual el hombre se convierte en un -- especialista de la administración de cosas y de los mismos --

humanos. Así nos podemos dar cuenta que con el desmesurado crecimiento de las instituciones, la relación de los tecnócratas con las personas se convierte en una relación de enajenamiento total, razón por la que estos especialistas establecen su trato con los demás individuos de un modo impersonal, o sea que se identifican o se relacionan con cifras o cosas, por lo enorme de las organizaciones y la gran división del trabajo, situaciones dificultosas ó difíciles, para estos especialistas ver el conjunto, ya que se pierde la cooperación espontánea y orgánica entre los diferentes individuos o grupos de las personas.

Esta exposición sobre la enajenación no quedaría completa si no hiciéramos mención a lo que consideramos un ejemplo claro de ella: la mayoría de los técnicos en recursos, como son actualmente los psicólogos que desarrollan sus investigaciones en la administración de personal, se interesan en saber cómo puede aumentarse la producción ó productividad del trabajador y cómo podría integrarse mejor a las empresas o sea que este aspecto de la psicología investiga como hacer trabajar más ó mejor mediante una lubricación adecuada a esa máquina llamada hombre.

Del esquema de la tecnología moderna presentado hasta ahora, podríamos determinar que sus orígenes se remontan a la primera época de la revolución industrial en los balbucesos

del capitalismo industrial y que su trascendencia en el hombre y las instituciones reviste tal importancia que es necesario considerar que los problemas de la mecanización, división del trabajo y enajenación, deben tener una solución inmediata a través de las potencialidades inherentes al individuo.

La disyuntiva a que actualmente se enfrenta la humanidad es la de establecer, por una parte, la conciencia que cada individuo debe tener de sí mismo y de lo que lo rodea y por la otra, la deshumanización y la amenaza que gravita sobre la existencia misma del hombre. Esto podría dar la impresión de una exageración, pero basta con contemplar los acontecimientos que diariamente se suceden para tener una clara visión de la problemática a la que nos enfrentamos.

La ciencia y la técnica en su nivel más elevado, son el producto de la cultura del progreso del hombre y de su inquietud por vivir cada día mejor, reduciendo las distancias, investigando los espacios siderales, tierra y mar, inventando máquinas que lo sustituyan en labores rutinarias, curando enfermedades y por ende ó como consecuencia la prolongación de la vida, produciendo en gran escala artículos de consumo y muchas otras cosas, producto de su ingenio.

En la búsqueda de éste bienestar físico el hombre, se-



ha ido olvidando de su máspreciado valor que es el humanis-  
mo, contenido potencialmente en cada individuo, ya que para  
su fortuna esto lo vivifica a través de la corriente huma-  
nista que en más de 500 años ha tenido como representantes-  
a grandes pensadores desde el Renacimiento, hasta nuestros-  
días, la cual ha impedido su total despersonalización.

El humanismo siempre ha representado la fuerza opuesta  
a lo más regresivo y destructivo de la sociedad, situación-  
que en el renacimiento se presentó en contra del fanatismo-  
religioso y de la sumisión del hombre a la idolatría de los  
intereses económicos; también en los siglos XVIII y XIX es-  
te humanismo aparece como una reacción a la transformación-  
del hombre en un medio de producción, fué también el huma-  
nismo de Fray Bartolomé de las Casas el que pretendió dar -  
dignidad a nuestros indígenas, así como lo es la lucha por-  
salvar al hombre del holocausto (' ) atómico y de su mecani-  
sación.

Por tanto podemos considerar que el humanismo es la es-  
peranza de que la ciencia y la técnica sirvan al hombre y -  
no como lo concibe la corriente tecnócratica, de que sea el  
individuo quién esté al servicio de la ciencia y la técnica.

(3).

Así Lord Williams Beveridge presentó al Gobierno Britá

nico el documento titulado "Informe sobre el Seguro Social y sus Servicios Conexos", en el que vierte sus conceptos sobre lo que considera la seguridad social, afirmando que "La meta del plan Seguridad Social es hacer innecesaria la indigencia en cualesquiera circunstancia", señalando también -- que "la liberación de la indigencia no puede ser impuesta -- ni obsequiada a una democracia, sino que debe ser ganada -- por ella. El ganarla requiere valor y fe y un sentido de -- unidad nacional. Valor para enfrentarse con los hechos y -- dificultades, y vencerlos, fe en nuestro futuro y en los -- ideales de libertad".

Este innovador de la corriente humanista con base en -- la seguridad social, presenta cinco problemas para la humanidad: la enfermedad, la ignorancia, la suciedad, la ociosidad y la indigencia, los cuales deberán ser desterrados para lograr una mayor justicia social.

Acerca de estos males Beverdige expresa:

La destrucción de la indigencia, garantiza a cada ciudadano, a cambio de sus servicios, suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes, tanto cuando -- esté trabajando como cuando no pueda trabajar.

La enfermedad debe combatirse sobre una base mejor y --

más amplia en su triple aspecto, preventivo, curativo y paliativo.

El ataque a la ignorancia debe realizarse no solo con más y mejores escuelas, sino con una clase de instrucción dedicada de manera especial a los adultos, a fin de proporcionarles nuevas y mejores posibilidades.

El ataque a la suciedad, la cual proviene del crecimiento no planeado, desorganizado de las ciudades, que lleva consigo el apilamiento de vehículos y personas, las malas viviendas, el despilfarro de energías de los trabajadores en viajes, significa una mejor evolución en la ubicación de la industria y de la población y una revolución en los alojamientos.

El ataque a la ociosidad significa el buscar la ocupación de la mano de obra. (4)

Considerando que complementa el panorama el hecho de la marcada desigualdad de la distribución de la riqueza, que es notoria en la gran mayoría por no decir en todos los países en desarrollo, entre los que naturalmente se encuentra México; dicha distribución mal planeada, cualesquiera que sean sus causas institucionales, que no es nuestro objetivo analizar por ahora, contribuye a que la insuficiencia-

de producción de bienes de consumo de primera necesidad y a bajos precios para las clases populares, falte en el mercado interno originando y contribuyendo también en la injusta distribución de la riqueza, y como consecuencia de lo anterior que exista un malestar en la mayoría de las clases sociales del país.

Existen otras cargas para la sociedad y para el gobierno, desde mi particular punto de vista; en un país donde -- las clases son demasiado marcadas, la ociosidad como menciona entre otras el maestro Beverdige, significa una amenaza latente para los habitantes de cualquier pueblo. El ser humano en este estado no siempre, y con pocas y casi nulas posibilidades de mejorar ve con resentimiento a los sectores -- más ó menos acomodados y tiende a destruir el estado de derecho en que vive.

Desde el punto de vista estrictamente político, este tipo de gentes son material ó instrumento idóneo, para cualquier movimiento en contra del gobierno y la historia así -- no lo muestra, de ahí que sea necesario poner en práctica todos los recursos disponibles para erradicar hasta donde sea posible este mal que a todos afecta, pero especialmente a -- los países en vía de desarrollo, porque de lo contrario los avances que se han logrado peligran por la marcada inconformidad que existe en los países llamados del tercer mundo.

Si pretendemos comentar un poco sobre algunos nuevos conceptos de la SEGURIDAD SOCIAL que deben considerarse en la evolución de nuestras sociedades modernas, se está obligado a dejar plenamente establecido, en principio, un fundamento que nos oriente a la búsqueda de este nuevo pensamiento.

La teoría del solidarismo de León Bourgeois, nos dice: "Todos los hombres son interdependientes: cualquiera que goce de una ventaja la debe a esta interdependencia, y por esto debe una compensación a los demás. La sociedad representa un conjunto en el que todas las partes están estrechamente unidas las unas a las otras, como las partes del cuerpo humano; aquellos que tienen éxito son los que han sabido aprovecharse de la acción de otros, y son, por tanto, sus deudores."

Se puede deducir de lo anterior que, la inter-relación de los hombres que existe en nuestras sociedades modernas, viene a convertir en un derecho necesario del ciudadano su participación de la seguridad social en los Estados.

Los tratadistas en el campo de la seguridad social, no han podido coincidir en la definición plena del concepto, pues se han encontrado que no es admitido éste de mane

ra universal, ya que el mismo cambia de acuerdo a las perspectivas, las finalidades o los métodos que se consideren. Se puede observar que cada país pondera diversos principios ético-políticos para la elaboración de su legislación en base a sus condiciones económicas y sociales.

El concepto de Seguridad Social en los países jóvenes es una fuente de superación, donde es posible establecer relativamente fácil un sistema institucional, que permita la evaluación del término y de su aplicación en forma paulatina y programada. No es así en aquellos países en donde sus exigencias y su aplicación han cargado con vicios en sus sistemas anteriores que hace necesario un cambio profundo y total de renovancia.

La Seguridad Social es generalmente un elemento institucional ó sea de carácter general, o por lo menos se le considera implícito en la organización del Estado, con un carácter evolutivo y dinámico al que tiene derecho, más que el ciudadano, el ser humano que requiere mejorar sus condiciones, afirmándose la idea de que no es la relación de trabajo la que debe formar parte de este concepto como elemento esencial, sino la condición humana en sí misma.

La rápida y continua evolución de las sociedades modernas afecta a la seguridad social en sus diferentes aspectos,

tanto en su propia organización, como en su planeación adecuada que le permite vislumbrar los cambios de costumbres, de ideas y de aspiraciones sociales.

En el momento presente en que vivimos, pasamos por una etapa que bien podría clasificarse como la de una sociedad en movimiento, que obliga a entender un nuevo y amplio concepto de la seguridad social.

Estas aceleradas transformaciones que estamos experimentando en el mundo actual, exigen un pleno entendimiento de los problemas de las instituciones de seguridad social, recapacitando permanentemente sobre aquellos conceptos que nos permiten evitar llegar a ser superados por los acontecimientos, con la gravedad que esto supone, pues cabría la posibilidad de quedar fuera del proceso histórico que se desarrolla.

Estas evoluciones traen consigo diversas consecuencias sociales de gran importancia y que Albert Delperée las clasifica de la siguiente manera:

- 1.- Disminución relativa del valor trabajo.
- 2.- Crecimiento del valor que podríamos denominar de tiempo libre.
- 3.- Desarrollo conjunto de relaciones personales.

4.- Disminución de los valores familiares tradicionales.

5.- Decaimiento de las cuestiones doctrinales, en provecho de los hechos, de las realizaciones.

La política actual y social debe irse adaptando a esta evolución constante, aunque la adaptación tropiece a veces con dificultades de todo orden, psicológicas, institucionales, doctrinales; adaptación que debe realizarse de acuerdo con las realidades nacionales de cada país y con las circunstancias que originan los problemas sociales.

Debe encontrársele un significado a la nueva política-social para que ésta realice un continuo esfuerzo para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, teniendo en cuenta aspectos demográficos, políticos y económicos y además las posibilidades que el progreso técnico está ofreciendo.

Las instituciones de Seguridad Social, deben observar estos cambios tanto en sus estructuras, como en sus conceptos, permitiendo una búsqueda de innovaciones, que eliminen la idea que se tenía en los albores de la revolución industrial, ya que las condiciones del medio y las necesidades de sus habitantes son diferentes a las de ayer, las de hoy y lo mismo serán las del mañana.



La satisfacción de las necesidades de los individuos - ya no es plena en la actualidad con los conceptos anteriores de la seguridad social, teniendo que buscar nuevos caminos que hagan aparecer otros conceptos integrales, para satisfacer lo que el francés Andre Laurent llama "necesidades sociales, necesidades colectivas".

Ahora bien, conviene tener en cuenta en la innovación de nuevos conceptos, los problemas de adaptación al cambio que presenta la nueva concepción de la seguridad social en las actuales sociedades, en que su aparición es favorecida por la aceleración del progreso técnico y en donde intervienen también, cuestiones que la entorpecen, como la distorsionada mentalidad que rige como consecuencia del mejoramiento en las condiciones de vida, en las sociedades avanzadas y en el ajuste de objetivos en materia de política social.

Si admitimos la realidad de estas orientaciones que -- tienden hacia un nuevo concepto de la seguridad social, considerada en su acepción integral y efectiva, se hace necesario la búsqueda de nuevas formas, de organización que realicen una protección al individuo más adecuada y selectiva, - evitando que las estructuras de los servicios de las instituciones de seguridad social, tengan el carácter insensible e inhumano de un mecanismo, buscando que se disponga de la-

flexibilidad necesaria que facilite la adaptación de cada uno de los conceptos de protección.

En la actualidad no puede negarse la importancia y la aplicación de los conceptos de organización y administración dentro de las instituciones de seguridad social, para que éstos coadyuven en su evolución; no podemos negar por otro lado, la calidad y humanidad de los servicios a otorgar, debiendo de ser ésto, un objetivo fundamental y permanente, mucho más importante que cualquier otro aspecto.

Es necesario salvaguardar la finalidad esencialmente humana de las instituciones que prestan ayuda social, debiendo existir conciencia por una superación constante que proporcione soluciones efectivas, tanto en el campo de la organización administrativa, como en el campo de la organización social de los sistemas de protección, que hasta hoy en día carecen del sentido social humano.

En materia administrativa, los esfuerzos que se realizan en este sentido tienden a equilibrar la centralización de las operaciones técnicas y la descentralización de los servicios de prestaciones; mientras que en materia social, se van creando y desarrollando los servicios sociales, que favorecen la prestación de la protección de una manera más personal.

Filósofos, políticos e historiadores al igual que organismos internacionales participan exhortando a todos los pueblos del mundo a crear y mejorar los sistemas de seguridad social que proporcionarán bienestar a la humanidad, como se demuestra en la Carta del Atlántico, en la que las naciones pertenecientes a la OTAN se comprometieron a crear un sistema de seguridad para los individuos.

Asimismo, el año de 1948 aparece la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, firmada por las naciones miembros de la OEA, que en su artículo 16 expresa: "... Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez de la incapacidad que proveniente de cualquiera otra causa ajena a su voluntad, la imposibilidad o mentalmente para obtener los medios de subsistencia".

En el mismo año, la ONU en la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" aprobada en su Asamblea General, celebrada en París, establece en su Artículo 22 "... Toda persona como miembro de la Sociedad tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"

La Conferencia Internacional de Seguridad Social en su VI Reunión celebrada en México, Distrito Federal, señala en la "Declaración de México" que "todavía existen difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha para superar la miseria, la insalubridad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad en el trabajo, la insuficiencia en el empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, las deficiencias del desarrollo económico y las desigualdades del intercambio internacional", también hace notar " .. la pobreza donde quiera que exista constituye un peligro para la libertad de todos los hombres" y es preciso " ... ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la Seguridad Social, alentando los nuevos factores de bienestar que sea . . . realizar, en un ambiente de paz y libertad social que permita avances constantes a un fortalecimiento de la Justicia Social.

Al observar la evolución de los seguros sociales hacia la seguridad social, se puede considerar que el concepto --- que corresponde a esta última tiene como finalidad atender el mayor número de necesidades del ser humano frente a las múltiples contingencias de su vida individual, familiar, y social, para así contribuir mediante prestaciones y servicios médicos, económicos y sociales a elevar sus niveles de

vida social, económicas, mayores recursos a la población -- trabajadora y marginada, que permitan una mejor distribución del ingreso nacional de cualquier país.

Concretando lo antes expuesto, la seguridad social persigue el realizar los siguientes objetivos:

a) Proteger al hombre frente a todos los riesgos tradicionales considerados, proporcionarles prestaciones en especie, dinero, servicios sociales, de acuerdo con las necesidades y apremios de cada nación, que tiendan a mejorar sus niveles de vida.

b) Obtener mejor distribución de la riqueza creada por y con el trabajo del hombre, al cumplir de manera cabal la seguridad social.

c) Los servicios médicos y sociales de la seguridad social deberán crear nuevas necesidades materiales y espirituales entre los sectores mayoritarios de la población.

d) La seguridad social debe ser un factor del nuevo ordenamiento de la convivencia humana y deberá asimismo constituir una manifestación siempre activa, de la solidaridad que anima como principal exponente, el progreso social del pueblo. (5)

Como una ampliación a todos los conceptos expuestos en líneas precedentes, mencionaremos la llamada Declaración de México, del año 1960, en que se reafirma la aplicación de la cobertura tradicional de los Seguros Sociales, mediante prestaciones familiares y sociales en beneficio del progreso individual familiar y de la comunidad.

Esta Carta de México, menciona tres puntos que sintetizan la implicación de la seguridad social y que se considera encierran un gran contenido.

- 1o.- Que cada ser humano pueda disponer de medios suficientes para la satisfacción de las necesidades inherentes a su dignidad.
- 2o.- Que cada quien pueda aprovechar los bienes materiales, morales, culturales y sociales creados por la civilización para su beneficio.
- 3o.- Que el ejercicio real de libertad esté garantizado por una lucha sistemática contra la miseria, la ignorancia y contra la indigencia.

Encontramos plasmadas también las ideas de una profunda política de seguridad social en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, del 10 de Diciembre de 1948, que en sus artículos 22 y 25 dice lo siguiente:

Artículo 22. "Toda persona como miembro de la sociedad

tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada país, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25. "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los servicios sociales necesarios; tiene derecho a la seguridad en caso de paro, de enfermedad, de invalidez, de viudedad, de vejez o en los otros casos, de pérdida de sus medios de subsistencia a consecuencia de circunstancias independientes de su voluntad.

Estos conceptos, nos dan la pauta para que se justifique por sí sola la idea de buscar un enfoque, un pensamiento, una filosofía distinta en la aplicación de las técnicas de organización en el campo de la seguridad social, y un nuevo ordenamiento en la mentalidad que debe imperar en el hombre organizador que se desarrolla en este tan interesante campo. No se quiere con esto que debe crearse toda una nueva ciencia administrativa al servicio de la seguridad social, porque estaríamos negando la universalidad del

término y su aplicabilidad, sino analizar de manera especial, el campo de desarrollo y el fin de la búsqueda con la prestación de este servicio a la comunidad, para aplicar -- con eficacia y eficiencia los conocimientos encaminados a -- la operación misma.

Para Albert Leperée "va tomando forma un concepto renovado de la seguridad social, que tendrá en cuenta todos los móviles y todas las necesidades humanas, no solamente las -- de orden material, sino las de orden moral, que se concretarán en unas estructuras que realizarán un mejor equilibrio de los diferentes poderes y que se realizarán con los -- mejores métodos de análisis".

La diferencia en su aplicación, que en el uso de las -- técnicas de organización debe hacer el administrador en el campo de la seguridad social, obedece también a una razón -- derivada de su propio objetivo pues, en cualquier institución que se pretenda efecto de lucro, está buscando la relación directa entre cantidad de inversión y cantidad de utilidad, mientras que al hablar de una empresa de seguridad -- social se relaciona, la inversión o gasto con el rendimiento que de esto se obtenga, en beneficio colectivo de la población a cubrir con el servicio.

El concepto de estructura de modernización, obliga de-



Finalmente al cambio en la mentalidad de dirección y administración de las instituciones de seguridad social, quedando de adaptar técnicas de administración, habrá que observar detenidamente el desarrollo económico y social del medio, las necesidades de su gente, etc., y hacer proyectar una verdadera imagen de servicio en beneficio colectivo en especial de la gente necesitada, teniéndose que hacer a un lado, la vieja idea que cae en la demagogia de los países en que operan las instituciones, que son a todas luces parciales y resultan desorovistos del pensamiento comunitario.

En la administración de las instituciones de servicio, el conocimiento del medio social en el que se opera, pues obligará a que la actuación sea realizada con la flexibilidad necesaria, ya que el campo de las instituciones de salud esté constantemente sujeto a modificaciones. Los cambios sociales, unidos al ritmo acelerado del progreso científico de la medicina y al desarrollo en paralelo de la tecnología médica, son dos circunstancias que influyen en el rápido proceso del cambio. Es esta una razón por la que en materia de organización no prevalece una estabilidad, debido a su dinámica, haciendo necesario que se contemple con amplio criterio, el panorama general de las estructuras que encierran las funciones básicas, suficientes y necesarias para la buena marcha de una institución.

El adelanto y la adaptación de las técnicas administrativas a las necesidades de la seguridad social, marcarán el grado de evolución en la civilización de un país, aunado a la susceptible valoración a través de sus instituciones culturales, de su estructura económica, de su desarrollo industrial y político; pues estando el hombre y la sociedad sanos, tendrá que existir una mejor disposición de sus actividades y un mejor nivel de vida. (6)

### Origen

La economía y el derecho antiguo no conocieron el Seguro ó prima fija. En Roma, la fidejusseio indemnitalis, el nauticum faenus, la Recua trajecticia, eran instituciones próximas; de ello se desprende que si el concepto no era ignorado, no se alcanzó a crear una doctrina independiente; se le practicó confundido con otros contratos. Esta confusión obedeció a una razón fundamental, el desconocimiento de los elementos técnicos.

Las guildas medievales eran instituciones de asistencia, en las que las primas no estaban en relación con las prestaciones.

El Seguro nació en las ciudades Italianas del medievo, su aparición, bajo forma de un préstamo gratuito y, luego -

sobre todo, de venta por precio a pagarse si la cosa no llegaba a su destino, se debió fundamentalmente a la prohibición, por Gregorio IX, en 1234, del interés en el préstamo a la gruesa.

Apareció en el siglo XIV, con el Seguro Marítimo. Los primeros documentos conocidos son Italeanos. Se conocen -- disposiciones del puerto de Cagliari (Breve Portus Kalloritani), en 1318; los Statuti di Calimala, de 1322; un decreto del dogo de Génova, de 1336; los libros de comercio de Francesco del Bene y Cía.; de Florencia, de 1318-1350; y -- las Quillanz Gresse Hama, de 22 de abril de 1329. Si se -- discuten algunos de estos antecedentes Históricos, existe -- unanimidad en aceptar el dato el 23 de octubre de 1347, y -- en reconocer que ya en la segunda mitad de éste siglo XIV -- estaba ampliamente difundido en Pisa, Florencia y Génova, -- ya que fueron los primeros en darle normas legislativas. Los lombardos llevaron su práctica a Francia y Portugal, Flandes, España, Inglaterra; por lo anterior consideramos que -- la póliza inglesa más antigua que se conoce, es de 1547, y se halla escrita en Italiano.

Aparición de las diversas ramas.

Incendio, vida, responsabilidad civil y reaseguro.- El Contrato ha evolucionado lentamente. Cada rama ha sufrido-

una evolución análoga; practicada empíricamente en sus comienzos, llega lentamente a la etapa científica, momento en que puede recién señalarse el comienzo del verdadero seguro.

El seguro de vida apareció por primera vez en Inglaterra en el siglo XVI con la Casualty Insurance, para rescatar presos de los turcos, y en Italia para el embarazo, bajo la forma de un seguro de vida temporario. Pero pronto se prohibió su práctica como operación de juego incitación a la muerte del asegurado: lo condenaron el Guidon de la Mier, la Ordenanza de 1681 y los juristas del siglo XVIII. Ni Inglaterra se salvó de la prohibición general: Prohibido por la Buble Act. de 1720; la ley de 1774 admitió su legitimidad se mediaba el consentimiento de la persona asegurada y la fijación de la indemnización máxima de acuerdo al interés del asegurado en 1787. Téngase en cuenta que desde 1693, Halley publicó su tabla de mortalidad, y en el siglo XVIII encontró su expresión técnica.

Seguro de la Responsabilidad Civil halla su origen en el resarcimiento del abordaje en el derecho marítimo. Su progreso se vió dificultado por dos principios, hoy en forma ó franca declinación que no hay responsabilidad sin culpa, y que el asegurador no garantiza los daños derivados de los actos ó hechos culposos del asegurado ó de sus dependientes. Los primeros contratos que se celebraron en Fran-

cia a comienzos del siglo XIX en 1825 con referencia a los transportes a caballo, pero su desarrollo efectivo lo recibe con el Seguro de los accidentes en la industria, en el transporte ferroviario, y en el riesgo colectivo.

El Contrato de Resseguro, aparece en el siglo XIV, poco después del Contrato Marítimo empero su origen y gran desenvolvimiento es más bien reciente. Su nacimiento obedece a las características iniciales del seguro, que lo acercaban a una apuesta, y que obligaban al asegurado, para hacer menos riesgosa su industria, a descargar en otro la responsabilidad asumida, téngase en cuenta que la primera se fijaba entonces menos por el riesgo ó el lucro, es decir, para beneficiarse con la diferencia de la primera dieron nacimiento y auge al reaseguro: Actualmente funciona como el complemento necesario del seguro; de no existir, los asegurados no podrían afrontar sus obligaciones por las enormes sumas cubiertas, ni aceptar los grandes riesgos.

Algunos autores no están acordes en la consideración de la evolución del Contrato de Resseguro.

a) Desde sus orígenes hasta mediados del siglo XV, en que se hechan las bases de la institución.

b) El segundo período, hasta comienzos del siglo XVIII,

en que aparecen, al lado del derecho consuetudinario, las disposiciones legales, primero, referentes al derecho marítimo, y luego, al seguro de incendio. Se crean los fundamentos del seguro de vida, por las observaciones de De Wit, en Holanda y Von Neumann, en Breslau, estableciéndose en base a ellos la primera tabla de mortalidad de Halley.

c) El tercer período, desde los comienzos del siglo XVIII hasta nuestros días; Caracterizado por la codificación del derecho de los seguros, alcanzando pleno desarrollo una doctrina general, y se erigen las distintas ramas independientes, que el progreso técnico deberá a la influencia preponderante del seguro marítimo; y finalmente se introduce el Contralor del Estado.

Contralor del Estado, es una persona que tiene como misión fundamental la de vigilar que los presupuestos se ejerzan adecuadamente estableciendo además un equilibrio favorable entre el de ingresos y el de egresos.

Hemard por su parte, si bien reconoce la existencia de tres períodos en esta evolución, los caracteriza así:

a) Desde el siglo XV hasta el siglo XVIII permanece siendo empírico; se separa lentamente de la lotería, de la asistencia, y de la previsión.

b) El siglo XIX, ententa llegar a ser científico, y lo logra por lo menos en el seguro de vida, es individualista, y practicado por grandes sociedades que le dan una tendencia especulativa. Aparecen los seguros contra accidentes, de la responsabilidad civil, y el reaseguro para los seguros terrestres. En Inglaterra se imda el seguro de vida popular y se impone el Contralor Estatal sobre las empresas de seguros de vida. En Estados Unidos se establece el Contralor por el Estado sobre toda clase de empresa; en Massachusetts en 1852 en New York en 1859, y luego en los demás estados.

c) Desde los últimos años del siglo XIX a nuestros días; adquiere un carácter científico, y aparecen los Seguros Sociales. Halla su plena expansión en la mayoría de las ramas; su perfeccionamiento técnico le da ese carácter científico, poniéndolo a tono con el desarrollo económico y jurídico. Se amplía su dominio a todos los riesgos que pueden afectar al hombre, en su persona y bienes. Se extiende el contralor por el Estado.

Vivante, a su vez, señala como rasgo fundamental de esta evolución el paseje de la explotación de la industria -- por personas a la cumplida por grandes empresas, por el que cambia de naturaleza y recibe un nuevo carácter jurídico. --

(7).

## Derecho Comparado del Interés

El interés hace siempre referencia a una relación económica. A título de ejemplo, citaremos una definición legal y otra doctrinal del interés.

La Ley del Contrato de Seguro (Suiza) Artículo 48 dice que "Puede ser objeto de seguro de daños el interés que tenga cualquiera en que no se produzca un suceso perjudicial". (Definición legal).

A su vez Ehrenberg.- Constructor de la teoría del interés lo define así: "La relación en virtud de la cual alguien sufre un daño patrimonial a consecuencia de un hecho-determinado. (8)

Características del interés en el derecho mexicano; ha de ser económico (Artículos 85 y 152, de la Ley Sobre Contrato de Seguro).

Artículo 152.- El seguro de persona puede cubrir un interés económico de cualquier especie, que resulte de los riesgos de que trata este título, o bien dar derecho a prestaciones independientes en absoluto de toda pérdida patrimonial derivada del siniestro.

En el seguro sobre las personas, la empresa asegurado-



ra no podrá subrogarse en los derechos del asegurado o del beneficiario contra terceros en razón del siniestro.

Artículo 85.- Todo interés económico que una persona tenga en que no se produzca un siniestro, podrá ser objeto de contrato de seguro contra daños. (9)

b) CONCEPTO DE SEGURO.- Es el Seguro Social un Seguro?

Se habla mucho en años recientes sobre si esas diferencias que modifican la estricta relación entre lo que paga - el individuo al fondo del seguro social y lo que de él recibe, han convertido la palabra "Seguro", empleando la denominación de Seguro Social, inapropiada y confusamente, mucho depende de como se defina el "Seguro" y que conceptos se le atribuyen, a vía de definición "si solamente significa un sistema en el cual todos los integrantes de un grupo determinado se ponen de acuerdo para poder seguir con un principio convenido ó socializar los costos de compensación, contra el riesgo al cual todos estan expuestos, mediante la participación de todos ellos en los gastos correspondientes, entonces los sistemas actuales de seguro social con todas sus modificaciones en cuanto a la elegibilidad y los beneficios, admite el nombre de seguro, puesto que en todos los sistemas se procura calcular sobre una base actuarial con la

mayor anticipación posible, los gastos de los beneficios pagados y fijar las cuotas que, sobre dicho período produzcan intereses adecuados para cubrir los gastos adicionales? Pero según toda esta amplia definición del seguro, en la función del gobierno y en una democracia responsable que adopte procedimientos regulares en materia de presupuestos podría calificarse de seguro.

Si el seguro se considera como un seguro colectivo del tipo que venden los aseguradores privados, no es impropio mantener que los sistemas de Seguridad Social, merecen clasificarse como seguros. Sobre este punto cabe alegar que la diferencia es más cuantitativa; es decir, que depende -- del alcance de la cobertura del grupo o individual, para saber de la liberalidad de los beneficios del seguro, y la escala de los riesgos que asumen la empresa privada y el gobierno.

Pues los beneficios no ganados relativamente holgación contra una gran variedad de riesgos, reclama tarifas de primas y devolución en parte proporcional, que harán incosteable dicho seguro en gran volumen, como ya se ha mencionado el seguro privado de carácter mercantil, en el cual es el individuo ya sea patrón ó empleado, quien decide si le conviene ó no la adquisición del seguro.

Ciertos países, como la gran Bretaña, han reunido todos los programas de seguros de ingresos bajo una sola dependencia administrativa y, por lo menos en la esfera nacional, han distribuido los demás programas de servicios sociales, tales como los de salubridad, bajo otra administración. Esta separación tiene muchas ventajas, entre las cuales esta la de hacer más probable la estabilidad de la acción pública y ofrecer mayor certidumbre de que recibieron trato-similar las personas que están en circunstancias análogas.

(12)

Considerando el seguro, en su acepción más amplia, es necesario su estudio como una necesidad universal, donde abarque todos los problemas de carácter económico que el trabajador como principal afectado tiene; y de carácter general, que sirva para los riesgos a que están expuestos tanto los bienes materiales, como en sí el ser humano que no cuenta con medios para solventar una necesidad de carácter inmediato que lo pone en estado de indefensión por no contar con un seguro que lo proteja.

El seguro debe ser en estricto derecho, un protector de la clase trabajadora, pero debe extenderse en los casos que el trabajador por causas no imputables a él, quede sin empleo y por lo tanto, careciendo de los más elemental mientras logra emplearse. La función del seguro debe ser amplia y no limitada; es decir, proteger al trabajador emplea

do y al subempleado, para que cumpla su misión de proteger, de otro modo de trabajador a trabajador el subempleado queda en desventaja frente al empleado, y esto yo le llamaría seguro de grupos desiguales.

"Se ha dicho que el riesgo, es decir, la contingencia de sufrir un daño o una pérdida, ha sido siempre el azote de la existencia humana.

Los riesgos a que están expuestas las cosas ó la vida humana han determinado el nacimiento y desarrollo del seguro (de bienes materiales y de la vida).

El seguro constituye precisamente una forma eficaz de hacer frente a los riesgos y prever las pérdidas o daños que su realización significa.

En virtud del seguro, los riesgos a que están expuestos el patrimonio ó la persona asegurada son asumidos por la institución aseguradora. (1)

Veamos algunas características actuales, en las sociedades contemporáneas que son de singular trascendencia en los proyectos de seguridad social, se pueden identificar sin mucha dificultad. Así, es evidente que el nivel general de productividad en un país influirá decisivamente en -

la forma del sistema del seguro social que, se considere -- preferible y hacedera. Una economía de alto nivel tiende a estimular el interés en la situación de aquellos que no participan de la prosperidad general, así como también a hacer algo para remediarla. Porque, por una parte, la diferencia entre el bienestar de los que están empleados, o tienen ingresos provenientes de sus propiedades, y aquellos que, por vejez, enfermedad, desocupación o pérdida del sostén de la familia, se ven privados de ingresos, llega a ser aún más -- pronunciada, y se hace más patente a la conciencia pública. Además, es evidente, por la experiencia de la mayoría de -- los países que han promulgado sistemas de seguridad social, que la noción del nivel de vida que ha de asegurarse a los -- menos afortunados, tiende a estar influida por el nivel de vida del resto de la población. Pero, por otra parte, la -- economía sumamente productiva está mejor dotada para tratar el problema y tiene a su disposición una escala de medios -- más amplia. Es más fácil, por ejemplo, en una economía de -- alto nivel, pagar beneficios al seguro social que sean ade -- cuados, tanto para el mantenimiento como para dejar márgen -- nes sobre el mínimo de mantenimiento, ya que el nivel rela -- tivamente alto de los salarios ofrece una diferencia consi -- derable entre el ingreso que debe obtenerse de los benefi -- cios adecuados del seguro y el que debe obtenerse mediante -- la participación activa del trabajador en la producción.

Las condiciones económicas también influyen sobre el desarrollo de los sistemas de seguridad social en varias formas. El grado de irregularidad en el funcionamiento de la industria y la índole de la desocupación consiguiente afectan directamente la clase de riesgos que la sociedad considere que deben preverse. No es casual que después de la segunda guerra mundial, a pesar de la gran expansión y desarrollo de los sistemas de seguro social en el mundo entero, no se halla la suficiente importancia a la creación de proyectos para el seguro de desocupación, y ni aún en los Estados Unidos, como ya hemos visto, se ha desarrollado programa alguno o acción pública firme para proporcionar ingresos a quienes hubiesen agotado los beneficios del seguro de desocupación.

En otra esfera, la disposición, pongamos por ejemplo, del obrero incapacitado, para someterse a un tratamiento de rehabilitación que, aunque aumente sus posibilidades de empleo, le prive de una pensión asegurada, dependerá de si la economía del país en que vive tiene un alto nivel de ocupación o, por lo contrario, atraviesa por una etapa de escasez de trabajo en el momento de tomar su decisión. No parece probable que, en sociedades donde existe un exceso de mano de obra o se excluya de los empleos a las personas de edad madura o de edad avanzada se vean con buenos ojos las proposiciones a favor de una edad avanzada como requisito -

de elegibilidad para los beneficios a la vejez, o a favor de medidas que contribuyan a que las personas de edad permanezcan en el mercado de trabajo.

Las clases de relaciones de empleo características de la sociedad también influyen sobre el efecto económico de las estipulaciones específicas en las leyes del seguro social. En el caso de que existan ciertos arreglos mediante los cuales al obrero le convenga continuar dentro del empleo el riesgo de que el obrero prefiera obtener los pagos de beneficios garantizados y el consiguiente estatuto de beneficiario a ser empleado, será mucho menor si el empleo no ofrece más derechos ni ventajas que un salario semanal.

El nivel de empleo afecta, así mismo a los problemas específicos que plantea el funcionamiento de los sistemas de seguro social. El problema por ejemplo, del "abandono voluntario del trabajo" dentro del seguro de desocupación, suele surgir principalmente dentro de una economía con un alto nivel de ocupación, en la cual los obreros, ante la realidad del empleo de tiempo completo, no temen sacrificar la seguridad que les ofrece el empleo que tengan si pueden mejorar sus condiciones económicas en otro trabajo. Así mismo, la efectividad de los controles ideados para proteger a la sociedad contra la simulación de incapacidad varía según las condiciones del mercado de trabajo.

La configuración socioeconómica de las sociedades también ejerce influencia decisiva sobre la índole y la amplitud de los programas del seguro social que se propongan, -- así como sobre los efectos de las medidas que se elijan. La influencia de un cambio en la composición de edades de la población ya se ha señalado en varias ocasiones. Un aumento en la proporción de personas de edad avanzada ya que redundaría en la intensidad de la presión que se hace para tomar providencias a favor de esas personas, y afecta al costo -- económico real que ello supone.

De la misma manera, los cambios operados en el régimen de la debida familia (que sería más conveniente estar formada por cuatro; dos hijos y los padres), repercute inevitablemente en los planes de seguridad social cuando es mayor de dos hijos. Si los demás acontecimientos sociales y económicos conspiran para debilitar el sentido de solidaridad económica de la familia, será difícil administrar y poner en vigor un programa de seguro social que presuponga cierto grado de apoyo mutuo que ya no concuerda con las realidades económicas ni con las costumbres de hoy en los Estados Unidos de Norteamérica y menos en México.

El ingenio humano influye aún más amplia y directamente en la forma en que los países resuelvan sus problemas -- del seguro social, mediante el descubrimiento de formas espe



oíficas y estructuras o técnicas sociales que sirvan de instrumento para la consecución de ciertos objetivos. Dos detalles descubrimientos sociales han sido de gran importancia en el campo del seguro social en nuestro siglo; o sean la invención del seguro social y la invención de los subsidios para los hijos. Ambas pueden considerarse como verdaderamente revolucionarias en el sentido de que una vez que tales instituciones fueron concebidas, su existencia llegó a ser una poderosa influencia hacia la transformación social.

Las actitudes y los valores sociales son otras de las características identificables de la sociedad. Afectan profundamente tanto al tipo de sistema que tengan más probabilidades de ser elegido, como a los resultados sociales y económicos de los programas que se adopten. Entre esas actitudes y valores, los que más relación tienen con los planes del seguro social parece ser: el valor que los miembros de la comunidad dan al bienestar económico y a un alto nivel de vida para ellos mismos y sus familias; las actitudes respecto a la conformidad con ciertos estilos de conducta, tales como el de asumir la responsabilidad del propio mantenimiento y el de la propia familia; las actitudes respecto a la posición y a los atributos tenidos por necesarios para gozar de posición; las actitudes sobre la conveniencia por principio, de una desigualdad de ingresos mayor o menor, y a las actitudes respecto a la actividad gubernamental.

tiva como tal.

Las actitudes en cuanto a la conformidad con ciertas - normas de conducta también son importantes en ese aspecto.-- Donde el individuo que no siga las normas económicas establecidas, tales como la de desempeñar un trabajo productivo, sufre una pérdida de consideración o experimenta un sentimiento de inferioridad y de exclusión en la libre participación de las actividades de sus semejantes; donde, en una palabra, se desarrolla en él un sentido de ineptitud si no se aviene a las normas generalmente aprobadas, tales presiones refuerzan los estímulos respecto al propio mantenimiento y facilitan considerablemente la tarea que representa el asegurar un mínimo adecuado de seguridad, sin efectos adversos en el volumen total de la producción.

Las actitudes respecto a la necesidad de pasar una - - prueba de las necesidades o una prueba de los medios han tenido importancia en la formación de los planes del seguro social en muchos países. Apenas es posible, por ejemplo, tratáremos de explicar la evolución del sistema de seguridad social en la Gran Bretaña, que proporciona, mediante el seguro, un ingreso para casi todos los casos posibles de interrupción de ingresos tomando en cuenta la profunda aversión que existe. Cuando se someten a la comprobación de las necesidades, ya que estas pueden llegar a ser, para el trabajador me

dio, símbolo de la deprimente ley de pobres de siglos pasado. Algo de esa misma actitud se observa en los Estados Unidos respecto a la comprobación de las necesidades como tal, y, como ya hemos visto se ha invocado como razón para dar preferencia al sistema de seguro social, así es como nos ha llegado la influencia del Seguro Social, nada más que no cumple con su contenido de la Ley del Seguro Social.

La actitud que prevalece respecto a la desigualdad de ingresos ha influido principalmente en la índole y en las disposiciones de los sistemas de seguridad social por ejemplo en México el sueldo determina el servicio y la prestación, en ausencia de una fuerte tendencia democrática, ni aún la abundancia de ingresos de los cuales se podría sacar dinero, y garantizar el establecimiento de un sistema adecuado de seguro social, como lo enseña la experiencia de varios países latinoamericanos y orientales. Contrariamente, en caso de conflicto entre el logro de un grado relativamente elevado de ingresos para todos los ciudadanos y otros objetivos, tales como elevar al máximo la producción o mantener la mayor independencia posible en las entidades menores del gobierno, la sociedad que considere que una mayor igualdad de ingresos es un bien positivo, se inclinará a lo primero con toda probabilidad, y quizá considere que el sacrificio que representa la pérdida de los otros valores no es excesivo precio por lograr la meta a la que atribuye mayor importan-

cia. Así mismo como ya hemos visto la actitud hacia la desigualdad de ingresos ha influido directamente en los tipos de impuestos establecidos para financiar los programas del seguro social.

Finalmente, la actitud hacia las actividades del gobierno como tal, desempeña un papel importante. La sociedad que considere a su gobierno orgánico como una autoridad peligrosa e incontrolable, cuyos poderes y actividades deben reducirse al mínimo, o que juzgue a las dependencias del Estado-ineficaces o venales, opondrá mucha mayor resistencia a las proposiciones para ampliar la acción pública, tales las diferentes medidas de seguridad social que hemos examinado, en contraste con los países, como Gran Bretaña, que consideran al gobierno como la más eficaz de las todas las instituciones posible para administrar los programas del seguro social, o para suministrar servicios, y que creen que las dependencias públicas pueden ser tenidas bajo control y sumisas a los deseos de los ciudadanos, una sociedad que no se fía de su gobierno, probablemente organizará los servicios de seguridad social de manera que la acción del gobierno en ese campo quede reducido al mínimo.

Aquí hay que mencionar otra determinante de suma importancia del efecto de las medidas de seguridad social. Nos referimos al grado en que dichas medidas forman o no parte -

del ataque amplio y constructivo a males de los cuales la interrupción de ingresos y la necesidad de atención médica no son más que síntomas. El programa de asistencia pública que se limite a hacer pagos de beneficios en efectivo, pero que simultáneamente no proporcione asistencia médica ni servicios adecuados para conseguir que el mayor número posible de beneficiarios vuelva a mantenerse por sí mismo, puede ser acusado con justicia de perpetuar los males sociales que engendra la pobreza. Según los ha demostrado la experiencia de varios países, el programa de seguro de incapacidad puede servir de fuerza positiva para contribuir a la recuperación de la capacidad para el trabajo, o de medio para perpetuar el sostenimiento a costa de la comunidad, según se desarrolle o no como parte de la red de servicios constructivos orientados principalmente hacia la rehabilitación de la persona incapacitada. En el seguro de desocupación, las consecuencias de esa situación, han sido reconocidas, en principio, desde los comienzos. Se han hecho esfuerzos, en parte derivados de los controles administrativos, para poner al obrero desocupado en contacto con las oportunidades de trabajo. Sin embargo, aún aquí, en muchas ocasiones ha prevalecido una inconveniente limitación de criterio respecto a las responsabilidades del servicio de empleos, y se han destinado recursos inadecuados a los servicios constructivos para incrementar las posibilidades de empleo en ciertas categorías de obreros, con referencia a las especificaciones de

los patronos, respecto a las personas de edad avanzada, a -- las que hayan estado desocupadas durante un período prolonga do, o a las personas incapacitadas así mismo, los efectos y los costos de los servicios de salubridad estarán influidos en gran parte por la forma en que se hayan concebido, ya sea como un servicio exclusivamente curativo, o como un servicio interesado fundamentalmente en la prevención, y curativo úni camente en el caso de que no se hayan alcanzado los fines pre ventivos. Los efectos económicos de los sistemas de seguros de ingresos están aún más influidos directamente por el gra do de éxito que de alcancen los esfuerzos por mantener un al to grado de ocupación.

Deducciones: De estos hechos se desprenden ciertas -- conclusiones valiosas tanto para el estudio de los problemas de la seguridad social, como para la elaboración de planes de acción en este cada vez más importante campo de la legis lación social. La primera se refiere a la inseguridad, y -- hasta peligrosidad, de las generalizaciones fáciles respecto a los efectos socioeconómicos de los programas de seguridad social. Las afirmaciones que se hacen en cuanto al efecto de la "seguridad Social" sobre la libertad, la iniciativa y la movilidad carecen de sentido a menos que se relacionen -- con un programa específico y un ambiente determinado. Pues to que, como ya hemos visto los diferentes tipos de progra mas del seguro social tienen efectos muy diferentes y única-

mente se pueda apreciar su índole verdadera mediante un análisis detallado de las disposiciones concretas respecto a -- los beneficios, a las condiciones de elegibilidad, a los métodos de financiamiento y a la índole administrativa de cada programa individual. Además, el mismo programa puede tener distintos efectos si varía el ambiente social y económico. -- Este hecho revela que hay que poner cuidado al aprovechar -- con excesiva facilidad la experiencia de otros países; las -- comparaciones pueden ser útiles para forjar un plan nacional de acción únicamente si se tiene la precaución de comprobar que la estructura social y económica fundamental así como -- los valores sociales de los países en cuestión guardan bastante semejanza. Por consiguiente, la asimilación de cualquier serie de instituciones del seguro social a las necesidades -- de un país determinado exigen periódicas revisiones según varíe el ambiente.

La disposición a sacrificar el máximo de la producción económica para asegurar una distribución de los ingresos que la mayoría juzga conveniente y favorable a la estabilidad social, puede ser censurada de "irracional" e "improcedente" -- por solo hacerse sin el conocimiento debido del grado de sacrificio de la producción inherente a las medidas de redistribución elegidas. Esto ocurre en los Estados Unidos, análogamente, se puede demostrar que ciertos arreglos administrativos, especialmente aquellos que asignen la responsabilidad ad

ministrativa a ésta o aquéllas esferas de gobierno, sobre la base del respeto a la "autonomía municipal" o a la de "los derechos del Estado" son poco aptos para lograr el máximo de igualdad de acceso al mínimo de seguridad o, por citar otro tipo de objetivos, al máximo de movilidad de la mano de obra, sin embargo, afirmar que una serie de valores es intrínsecamente superior a otra que equivale a arrogarse una infalibilidad o autoridad que quizá sea comprensible en los partidarios interesados en acaloradas discusiones políticas, pero no se puede conciliar con las prácticas del gobierno democrático. Pues, en última instancia en una democracia, los valores que convienen a la mayoría tienen que prevalecer.

A vía de ejemplo citaremos un programa que no es producto de nuestro medio, más lo es de otros países y de años diferentes al actual. En el momento en que se adopta en un país determinado, es apropiado a las necesidades y las circunstancias, puede resultar sumamente inadecuado si las condiciones y el ambiente cambian. La determinación de la edad a la que se pueden reclamar los beneficios del seguro de vejez variará con las mutaciones de la configuración demográfica del país. (2) "Así mismo, variarán las decisiones respecto a la parte del ingreso nacional que debe destinarse, a través de los sistemas de seguridad social, al grupo de personas de edad en comparación con los jóvenes o a la población en edad productiva. El estado del mercado de trabajo influi



rá en el grado en que se haga presión sobre los obreros desocupados para que acepten trabajos a los que no estén acostumbrados o para que se preparen de nuevo como condición de elegibilidad para el seguro de desocupación. El recurso de la cuota patronal puede ser procedente en los comienzos de un programa, si se hace necesario utilizar al patrón como agente fiscal del gobierno, o para adaptar a los trabajadores a la exigencia de que ellos ayuden también a pagar su propia seguridad, o bien si el programa es nuevo y se cree imprescindible asegurarle un ingreso de una fuente de recursos de asignación específica pero no tiene sentido, si las tesorerías han desarrollado, como parte de sus procedimientos fiscales generales, métodos (que incluya la retención de impuestos) para recaudar impuestos de los obreros y de aquéllos que tengan pocos ingresos, o si los obreros han aceptado pagar alguna cantidad de los costos de sus beneficios del seguro social, o si el sistema ha estado en vigor tanto tiempo que sobre una gran masa de la población votante y está tan generalmente aceptado como una función "normal" del gobierno, que sea mínima la posibilidad de que la legislación no estipule los fondos apropiados para su mantenimiento". (3)

En particular, no debe olvidarse que entre los factores que determinan los cambios se cuenta la instauración y el funcionamiento continuo de los sistemas de seguridad social a lo largo de un período de años. Muchos de los progra-

mas de seguridad social contienen disposiciones que fueron -  
necesarias y justificables en la época en que los programas-  
se iniciaron y cuando era esencial incorporar ciertas salva-  
guardias de un nuevo experimento de métodos para mantener a-  
los que no contaban con suficientes recursos. Pero en un --  
país donde todos los trabajadores han nacido en un mundo en-  
el que es tan natural que el gobierno administre institucio-  
nes que les garantizan un mínimo de ingresos en caso de inca-  
pacidad por cualesquiera causa para participar en la produc-  
ción, de igual modo que el gobierno provee de carreteras, po-  
licías y educación, existe mayor escala de métodos optativos  
para proporcionar al obrero seguridad que en un país donde -  
se introduce dichas medidas por primera vez. Una de las de-  
rivaciones más importantes del funcionamiento continuo de --  
los sistemas del Seguro Social, el tendrá repercusiones deci-  
sivas en el futuro desarrollo de los planes de acción, con-  
siste en que la comunidad empieza a obtener por primera vez-  
datos amplios y fidedignos sobre el alcance de los riesgos -  
sociales cuyo temor movió a establecer primeramente dichas -  
medidas. También se obtienen datos respecto a los costos de  
los diferentes programas y la forma en que han de distribuir  
se.

Tal información facilita la formación de planes de ac-  
ción más racionales. Puede considerarse la adopción de progra-  
mas nuevos en favor de las personas cuyas necesidades se - -

identifiquen por primera vez y en su exacta medida. Quizá dé por resultado mayores esfuerzos constructivos para prevenir aquéllas interrupciones de ingresos, cuyo verdadero costo se conoce con precisión por primera vez. Por que cuando los -- costos que representa la incapacitación para trabajar, y por lo tanto la falta de ingresos, se difunden entre la comunidad en forma de descanso del nivel de vida de los individuos y las familias afectadas, o de carga extraordinaria que recae sobre los parientes, ó aún de los costos pagados por miles de pequeñas subdivisiones políticas su gravedad puede no ser apreciada por la comunidad en conjunto. El compromiso -- público de proporcionar un ingreso supletorio sobre bases de finidas, y sobre el cumplimiento de las condiciones determinadas de elegibilidad, permite acumular información unificada y comparativa y revela por primera vez el verdadero grado de necesidad, así como el costo de proveer a la misma. (24)

#### C o m e n t a r i o

Considerese el avance de los países a los que hago referencia, como son: Estados Unidos, Inglaterra y Alemania.

"Los riesgos a que están expuestas las cosas y la misma vida humana, han determinado el nacimiento y desarrollo, -- cada vez más riguroso, del seguro.

El Contrato de seguro constituye siempre un acto de comercio para el asegurador; más para el asegurado, constituye

un acto, de comercio sólo cuando se realiza por causa de comercio. Por lo tanto si para el asegurado puede constituir acto de comercio el seguro contra daños, no puede suceder lo mismo tratándose del seguro sobre la vida.

Considerando aisladamente, un contrato de seguro aleatorio, porque la ventaja, que cada una de las partes estipula para sí en el contrato, depende de la suerte. Depende en efecto, de la realización del siniestro, ya que sólo en ésta hipótesis deberá el asegurador pagar la indemnización, -- que por lo general es superior a las primas pagadas por el -- asegurado, mientras que, por otra parte, aún cuando el siniestro no llegue a verificarse, el asegurado tiene que pagar el premio.

"Es imposible prever si la cosecha de un período determinado será ó no destruído por el granizo; pero si es posible calcular, con cierta aproximación, en que medida caerá -- el granizo, en una zona determinada, durante un año, es imposible prever si Ticio morirá dentro de un año, pero puede -- preverse también con cierta aproximación, cuántos hombres -- por término medio, morirán en un año, en un determinado grupo demográfico. Así es que por un lado la empresa pagará en algunos casos la indemnización misma; pero, por otro lado ganará las primas sin pagar las indemnizaciones en todos aquellos casos en que el riesgo no se verifique". (25)

La masa de las primas pagadas por todos los asegurados, constituye así el fondo con el cual podrá el asegurador cubrir las indemnizaciones a aquéllos asegurados que resulten perjudicados por el siniestro. De esta suerte el asegurador desempeña, en substancia, una función de distribución: con las primas recogidas de todos los asegurados, prevee a la indemnización de los efectos por el siniestro.

La perfección que han alcanzado los estudios encaminados a indagar la probabilidad en que ocurren determinados siniestros y la misma probabilidad de supervivencia de un individuo, han hecho del seguro una industria de las más sólidas y seguras, al permitir a cada individuo proveer oportunamente a los daños que pueden efectuarlo, ó a las consecuencias de la muerte ó de la vejez, el seguro cumple una función económica y social que es fundamental en toda la vida moderna.

Esto explica por que, en muchas hipótesis, el seguro se ha hecho obligatorio. Así, los obreros deben, a expensas del patrón asegurarse en muchos casos contra una serie de riesgos (daños, enfermedades, invalidez y vejez), y la ley decide las modalidades de estos seguros, determinando quienes deben soportar el pago de la prima.

Disciplina de las Empresas Privadas.- Ante todo se ha dispuesto que las instituciones de seguros no pueden ejerci-

tarse sino por Sociedades Anónimas ó Mutualistas, éstas son las únicas que están en aptitud de ejercitar y extenderse en todo el país.

En efecto, según antes hemos dicho, sólo cuando el asegurador celebra muchos contratos por los mismos riesgos, puede tomar como base el cálculo de las probabilidades, a fin de preveer en que medida ocurrirán los siniestros y poder -- realizar aquella función de distribución del riesgo a que antes nos hemos referido.

Inspirándose en éstos mismos propósitos, establece la ley G.O.C. que, para ejercitar la industria del seguro, la sociedad ha menester de una especial autorización administrativa, la que a su vez, sólo puede darse llenándose una serie de condiciones (la relativa a la cuantía del capital social), que garanticen la posibilidad de que la empresa esté capacitada para llenar dignamente sus obligaciones.

A este efecto, la misma empresa debe, desde un principio, destinar una suma como garantía de los asegurados, suma que deberá mantener siempre la debida proporción con la cuantía de los riesgos.

Esta suma (Concesión, en seguro contra daños; y su reserva matemática en el seguro sobre la vida) debe invertirse

en negocios particularmente seguros, indicados por la ley - (principalmente sobre inmuebles y títulos del Estado), y el Ministro de las corporaciones tiene el encargo de vigilar -- constantemente la marcha de las empresas de seguros, y que - no se pierda la debida igualdad entre sus fondos y las obligaciones contraídas.

Si la empresa no observa las normas prescritas para el ejercicio ó sus fondos resultan insuficientes frente a los - riesgos asumidos, se disuelve por real decreto y su liquidación se encomienda a un comisariado liquidador nombrado por el mismo decreto.

Tal liquidación constituye un procedimiento concursal - encaminado a realizar todo el activo de la empresa y a cubrir el pasivo. Se considera, por lo tanto, que substituye a la liquidación por quiebra. (15)

Teoría del Contrato de Seguro. Concepto Jurídico.

a).- Definiciones y Características.- Por Contrato de - Seguro, la empresa aseguradora, se obliga mediante una prima, a resarcir un daño ó a pagar una suma de dinero al beneficia rio la eventualidad prevista en el Contrato (Art. 1o. L.C.S. Ley sobre Contrato de Seguro),

Esta definición resuelve el problema de la unidad del-

seguro, tan discutida en otras legislaciones y pone de relieve todos los aspectos del Contrato.

En primer lugar podemos decir que es un contrato sustantivo. La definición lo presenta como un contrato autónomo que subsiste por sí, sin dependencias accesorial con otro. Es un contrato completo que encierra todos los elementos necesarios para su validez, con normas propias (Arts. 3, 4, -- 193 y 194 L.C.S.) y de carácter independientes.

Es un contrato único, no múltiple pese a la multiplicidad de aportaciones. Es un contrato de trato sucesivo en -- cuanto se cumple en el espacio y en el tiempo de un modo paulativo y continuo. El carácter sucesivo se pone de relieve en el Art. 34 L.C.S., que habla de los diversos períodos en que está dividido el seguro y para los que está calculada la unidad de la prima, y se deduce además del simple concepto del contrato. La unidad del contrato y su cumplimiento sucesivo, plantean un problema interesantísimo en relación con el mantenimiento ó alteración de las circunstancias que se tuvieron en cuenta al pactar el contrato.

Seguro sobre personas, constituya uno de los términos de la gran división establecida por la L.C.S. sin embargo, es sumamente difícil, por no decir imposible, constituir una -- teoría común a los diversos seguros sobre personas.



La Ley sobre Contratos de Seguros, en su Art. 151 dice; comprende en una definición todas las modalidades de los seguros de vida (existencia, enfermedad, invalidez) y considera como generales las disposiciones especiales del contrato de seguro sobre personas.

El concepto común de la Ley en los términos siguientes:

"El Contrato de Seguro sobre las personas comprende todos los riesgos que puedan afectar a la persona del asegurado en su existencia integridad personal, (17) (Art. 151 L.C.S. no obstante la técnica jurídica y de seguros establece con precisión notables diferencias entre el seguro de vida y los demás citados, pero incluso a la aparente existencia de un mismo riesgo que puede ser la duración de la vida humana. Pero la consideración detenida del problema muestra la radical diferencia entre seguro de vida en las que el riesgo es precisamente la duración de la vida humana, y los seguros de accidentes, invalidez y enfermedad, en los que el riesgo consiste en circunstancias que pueden repercutir sobre la vida humana, pero que jurídica y objetivamente son distintos e independientes de la duración de ésta. Así se distingue entre seguro de vida, seguro de accidentes, seguro de enfermedad y seguro de invalidez, nosotros quisiéramos que estuviera en esta ley el seguro al desempleo de aplicación federal, como lo menciona el maestro Rosas, en su libro inédito del Derecho Económico y Financiero del Trabajo.

## Seguro de Vida. Conceptos Generales.

Artículo 151.- El Contrato de seguro sobre las personas comprende todos los riesgos que puedan afectar a la persona del asegurado en su existencia, integridad personal, salud ó vigor vital.

Veámos en naturaleza jurídica, sobre ella existen las más diversas teorías, se ha hablado de que implica un contrato de préstamo aleatorio ó de una operación mixta, reconocen unánimemente el carácter de contrato de seguro el Art. 151. - citado y concluye en definitiva con toda discusión.

Ahora bién visto el Artículo anterior, enunciamos en forma un seguro sobre la existencia del asegurado, pero los Arts. 156 y 157 por ejemplo, y los Arts. 190 y 191, se deduce que este contrato tiene dos modalidades fundamentales. - Seguro por la duración de la vida y seguro por la conclusión de la misma, es decir, seguro positivo sobre la existencia ó seguro negativo sobre ella ó como correctamente se dice seguros para caso de vida y para caso de muerte. En los primeros el pago de la prima se produce cuando la vida del sujeto asegurado se extiende más allá de cierta edad ó de cierto número de años, previamente determinados. En los segundos, el derecho a la obtención de la prima está condicionado por la muerte, de la persona asegurada. La práctica de seguros conoce diversas combinaciones de una forma u otra.

## ELEMENTOS DEL CONTRATO

a) Personales.- Combinando las disposiciones de los - - Arts. 153 Frac. I y II de la Ley sobre Contrato de Seguro, - advertimos que en el seguro de vida cabe la existencia de un asegurador, de un asegurado que paga la prima, de una persona sobre quién se hace el seguro y de un beneficiario. En efecto el Art. 20 frac. I de la L.C.S., dice que "La póliza del seguro deberá contener los nombres, domicilios de los contra tantes y firma de la empresa aseguradora".

El Art. 153 Fracciones I y II, dice que " La póliza -- del seguro sobre personas deberá contener el nombre completo y fecha de nacimiento de la persona o personas sobre quienes recaiga el seguro y el del beneficiario si hay alguno determinado, es decir, que el Art. 20 antes citado se refiere al asegurador y al asegurado y el Art. 153 a la persona sobre - quien se constituye y al beneficiario.

a) Asegurador.- Nada de particular hay que agregar a - diversas referencias hechas respecto a la posibilidad de la - empresa aseguradora.

b) Asegurado.- La separación entre asegurado, tercero- beneficiario y persona sobre cuya existencia se pacta el seguro, puede ser efectivo o bien en la práctica todos o algunas de esas cualidades pueden coincidir en una sola persona.

Puede el asegurado pactar que se le abone determinada cantidad si viviera más de cierta edad (coincidencia de asegurado beneficiario y tercero sobre quien se constituye el seguro); puede el asegurado pactar el abono en una cierta cantidad a las personas que indica para el caso de su muerte (coincidencia de asegurado y persona sobre quien se constituyó el seguro); puede el asegurado pactar que se le abone cierta cantidad para el caso de muerte de cierta persona (coincidencia de asegurado y beneficiario); puede finalmente comprender el seguro de compromiso de que se abonará una cierta cantidad a los hijos del asegurado o a un tercero que se determine en el caso de muerte de tercera persona que se designe (en este caso las tres calidades quedan separadas). (1º)

#### Contrato de Seguro. Concepto y Naturaleza.

Se ha dicho que el riesgo es decir, la contingencia -- que sufre un daño o una pérdida, ha sido siempre el azote de la existencia humana.

Los riesgos a que están expuestas las cosas o la vida humana han determinado el nacimiento y desarrollo del seguro.

El seguro constituye precisamente una forma eficaz de hacer frente a los riesgos y de prever las pérdidas o daños que su realización significan, en virtud del seguro, los riesgos a que están expuestos el patrimonio ó la persona ase

gurada son asumidos por el asegurador.

Por el Contrato de Seguro, dice el Artículo 10. de la Ley sobre Contratos de Seguro (L.C.S.) la empresa aseguradora se obliga mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el Contrato.

Nuestro Código de Comercio (Art. 75 Frac. XVI) considera actos de comercio a los contratos de seguro de toda especie, siempre que sean hechos por empresas.

El Contrato de Seguro es bilateral, ya que las partes se obligan recíprocamente. Es un Contrato oneroso porque las partes estipulan gravámenes y provechos recíprocos. En un Contrato aleatorio como ha dicho Vivante, los que niegan el carácter de aleatorio al contrato de seguro incurren en el error de definir el contrato de seguro con los caracteres de la industria a que pertenecen. En efecto, considerados en su conjunto los contratos de seguro celebrados por determinada empresa aseguradora, no puede decirse que en realidad su función se la de asumir riesgos, sino la de compensarlos.

La empresa aseguradora.- según el Artículo 20. de la L.C.S., sólo pueden tener carácter empresas aseguradoras las que se organicen de acuerdo con la Ley General de Institucio

nes de Seguros (L.I.S.). Precisamente el Artículo 3o. Frac. 1a. de la (L.I.S.) prohíbe a toda persona física o moral que no tenga carácter de Institución de Seguros, la práctica de cualquier operación activa de seguros.

Son instituciones de seguro a), b) y c) Artículo 1o. de la Ley de Instituciones de Seguros dice.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Seguros, otorgará discrecionalmente las autorizaciones para que se constituyan o operen en materia de Seguro las Sociedades que llenen los requisitos establecidos por la L.I.S.

Artículo 2o.- Las autorizaciones se refieren a las siguientes operaciones a) Seguro de Vida, b) De accidentes y enfermedades, c) de Daños que podrán comprender alguna o algunas de las ramas siguientes.

1.- Responsabilidad civil y riesgos profesionales. 2.- Marítimos y transportes. 3.- Incendio. 4.- Agrícola. 5.- Automóviles. 6.- Créditos.- 7.- Diversas. (Art. 11 L.I.S.).

Estas autorizaciones son intransmisibles (Art. L.I.S.)

Las instituciones privadas de seguros podrán organizarse como Sociedades Anónimas ó como Sociedades Mutualistas, -

sólo a éstas últimas nos referiremos especialmente.

Cuando las instituciones de seguros se organicen como sociedades mutualistas, deberán ajustarse a las bases siguientes:

1a.- El contrato social deberá otorgarse ante Notario.

2a.- El contrato social deberá inscribirse en el Registro de Comercio, en forma prevenida en la L.S.M.

3a.- El objeto de la Sociedad se limitará a su funcionamiento como institución de Seguros.

4a.- La Responsabilidad social de los mutualizados se limitará a cubrir su parte proporcional en los gastos de gestión de la Sociedad salvo lo dispuesto en el caso de ajustes totales de siniestro.

5a.- El domicilio de la Sociedad, deberá estar siempre dentro del Territorio de la República.

6a.- Su duración podrá ser indefinida.

7a.- El nombre de la Sociedad deberá expresar su carácter de mutualista y la naturaleza de las diversas especies de riesgo asegurado.

8a.- El número de mutualizados, cuando se trate del ramo de vida, no podrá ser inferior a 300 individuos, ni de \$300,000.00 la suma asegurada, cuando la mutualidad opere en cualquier otro ramo el número mínimo del valor asegurado no será inferior a \$500,000.00 ó a \$5,000.00 el monto de las pri--

mas que deben ser pagadas en el primer año.

9a.- El Contrato Social deberá contener las estipulaciones siguientes:

a) La cuantía del fondo exhibido y la forma de amortizarse. b) Los nombres, apellidos, domicilio y demás generales de los mutualizados, con indicación de los valores asegurados por cada uno de ellos a las cifras de sus cuotas. c) - El máximo destino a gastos de funcionamiento inicial y la proporción de las cuotas anuales que podrá emplear el consejo de administración para gastos de gestión de la Sociedad, que serán fijados cada año por la asamblea general. d) Las condiciones generales de acuerdo con las cuales se celebrarán los contratos entre la sociedad y los mutualizados. e) - El modo según el cual se haya hecho la estimación de los valores asegurados y las condiciones recíprocas de prórroga ó rescisión de los contratos. f) La forma y las condiciones de la declaración que deben hacer los mutualizados en caso de siniestro para el ajuste de cada siniestro, pudiendo hacerse, si así se conviene en el Contrato Social, un ajuste total ó parcial de dichos siniestros, en la inteligencia de que, en caso de ajustes parciales, dentro de los tres meses que sigan a la expiración de cada ejercicio, se hará un ajuste general de los siniestros a cargo del año, a fin de que cada beneficiario reciba, si hay lugar a ello, el saldo de la indemnización regulada en su provecho. g) La facultad de la Sociedad para rescindir el Contrato después del siniestro, den-



tro del mes siguiente a la notificación hecha al asegurado.-

Las bases ó requisitos que debe llenar una sociedad Mutualista son 2la. en total, pero por considerar conveniente sólo menciono los más importantes.

El maestro Mantilla Molina, nos explica la forma en -- que surge una ó surgió una Sociedad Mutualista, diciendo que un grupo de personas sujetas a un mismo riesgo convienen en indemnizar el siniestro que puede afectar a uno de ellos, repartiéndolo entre todos la cantidad necesaria para resarcir -- los daños producidos por dicho siniestro, ó si se trata de -- un mutualista de vida, en pagar cada uno de ellos una cantidad determinada al ocurrir la muerte de uno de los miembros de la agrupación.

"La función económica de las mutualistas es semejante -- a la de las Cooperativas de la Comisión Nacional de Seguros".

Las Instituciones de Seguros están sujetas a la inspección de vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Artículo 114 de la Ley sobre Instituciones de Seguros.

(19)

### c) EL SEGURO PRIVADO Y EL SEGURO SOCIAL.

Seguro Social y Seguro Privado.- Deben distinguirse --

los seguros sociales de los seguros privados.

El Seguro Social es de difícil definición responde a un deber de política social y de mejoramiento de la situación de los obreros, procurando dar al pueblo bienestar o la seguridad en la sociedad; mientras que el seguro privado sólo es un negocio individual; está denominado por el interés personal no se inspira en ningún pensamiento de solidaridad social "El Seguro Social sólo se aplica a las personas que obtienen sus recursos del trabajo propio. Se extiende a las causas que suspenden o aumentan la fuerza de trabajo, inclusive la muerte. Sus beneficiarios sólo pagan una parte de la prima, la que es integrada por el patrón y/o por el Estado; si no hay aporte del asegurado no existe seguro, sino asistencia.

Este autor agrega que el seguro de accidentes del trabajo no es un seguro social, sino privado; el asegurado es el patrón que cubre la responsabilidad. (20)

#### SEGURO DE ESTADO.

En el desarrollo de nuestro sistema económico han aparecido necesidades de seguros convenientes desde el punto de vista social que el capital privado no ha podido satisfacer. Los aseguradores no se negaron de manera arbitraria a aceptar los riesgos inherentes a esa situación; su aceptación en las condiciones predominantes hubieran sido a menudo muy po-

co lucrativas e incluso hubieran podido poner en peligro la solvencia de los aseguradores. Los problemas de seguros de esta clase se han resuelto creando fondos de seguros de Estado que son propiedad de los estados en los que están situados los riesgos asegurados y operando dentro de los mismos.

El ejemplo más notable de seguro de Estado es el establecimiento de fondos de seguro para indemnización de los trabajadores en diecisiete de los Estados de la Unión Americana. Siete de estos fondos de Estado son monopolios, pero los otros diez operan en competencia con aseguradores privados. Los fondos para pensionar a los maestros y a los empleados públicos son comunes en muchos estados y más recientemente se han creado fondos para seguro de automóviles en los Estados de la Unión Americana que exige seguro obligatorio, de ellos.

En algunos Estados se han creado también fondos de seguro en el campo de seguro contra granizo, el seguro de los valores, el seguro de vida y la garantía de los depósitos bancarios.

El seguro de riesgo de guerra del gobierno de los Estados Unidos se creó inicialmente para asegurar riesgos marítimos de navegación norteamericana, pero el 6 de octubre de 1917, se puso a disposición de todos los oficiales, soldados

y enfermeras en servicio de los departamentos del ejército - y la marina el seguro de vida y la protección contra invalidez total y permanente. Durante la guerra se hicieron estos seguros personales por el sistema de plazos, pero después se permitió a los asegurados convertir su protección en cualquiera de las formas permanentes más comunes del seguro de vida, y una buena parte de los seguros convertidos están en vigor hoy. Desde que terminó la guerra no se han hecho nuevos seguros. El Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos también recientemente en el campo de la garantía limitada de los depósitos bancarios, pero hasta ahora esta protección no se ha hecho aún permanente, aunque se estudia una legislación que permita conseguir ese fin.

Siempre que se ha producido un choque entre los seguros privados y los seguros oficiales, la razón de la discordia ha sido por lo general, que la Ley del Estado obliga a ciertos dueños de bienes a contratar seguros que protegieran a los que pudieran resultar perjudicados por el uso de sus bienes.

En estos casos había numerosos riesgos indeseables que asegurar que las compañías privadas no creían justificado -- aceptar, y hubo que establecer fondos del Estado para proporcionar medios de seguro para todas las personas a las que la Ley exigiera estar asegurados. Estos Fondos del Estado asegu

ran en la actualidad muchos riesgos buenos que las compañías asegurarían de muy buena gana, de modo que las empresas privadas pierden una cantidad importante de seguros cuando el Estado opera fondos en competencia. Esta situación conduce naturalmente a diferencias considerables de opinión en lo que respecta a la conveniencia de los seguros oficiales. (2)

### Lo público y lo privado en el derecho de seguros

Ha podido hablarse y nosotros mismos lo hacemos, de lo público y lo privado en el derecho de seguros como fuente de división entre los seguros privados, que afectan al interés individual, y seguros públicos, en los que el interés social es predominante. Esta distinción nos lleva directamente a la diferenciación entre el derecho público y el privado, basado en una vieja fórmula romana (*Jus-Publicum est. Quod ad statum rei romanae spectat privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet*); (traducción al final del capítulo), pero una atenta consideración del problema muestra los artificios de dicha división. Tampoco hace falta acudir a las normas sobre la cogencia del derecho de seguros, pues como declara el artículo 193 de la Ley sobre Contratos de Seguro.

"Todas las disposiciones de la presente ley tendrán el carácter de imperativa, a no ser que admitan expresamente el pacto en contrario"; Desde luego la cogencia de las leyes, sólo de modo indirecto indica que debajo de las mismas estálatiendo un interés público. Entre los seguros privados y --

Los seguros sociales la única diferencia está en la presencia o ausencia de una empresa dedicada a tal actividad. De este modo el núcleo auténtico de los seguros privados, queda formado por aquellos seguros realizados en masa y por una empresa. (22)

"Tampoco es factible la distinción sobre la base de la obligación de los seguros públicos, seguros obligatorios es el del viajero, y es un seguro privado".

Entre los seguros privados y los sociales, la única diferencia está en que éstos últimos toman al asegurado en consideración a su pertenencia a una clase determinada; la de los Trabajadores, y no como simples ciudadanos particulares. La presencia o ausencia de una empresa comercial como aseguradora, tampoco es nota definitiva. (23)

"La expresión Seguridad Social tiene dos significados. Designa la sensación colectiva de bienestar que se supone existe cuando los miembros de la colectividad perciben y tienen razón para creer que seguirán percibiendo en el futuro un ingreso mínimo suficiente para mantener un nivel indefinido de vida. Y también significa el conjunto de medidas que los gobiernos pueden tomar para asegurar a todo individuo, como un derecho, este ingreso mínimo sin el cual uno llegaría a tener que depender de otras personas para subsistir. El --

principal propósito de un plan de seguridad social en una economía basada principalmente en la empresa privada es introducir un elemento de continuidad del ingreso que elimine la sensación de inseguridad personal, considerada como un rasgo indeseable de esta forma de organización económica".

Principales causas de inseguridad. Las cosas que pueden llevar a unos a depender de otros para su subsistencia y, por tanto, a que tenga una sensación de inseguridad, Sin embargo, se reconoce generalmente que las principales causas de inseguridad económica son siete: vejez, incapacidad permanente y total, lesiones y accidentes del trabajo, lesiones y enfermedades en general, gastos en asistencia médica, y paro forzoso. Cuando los que sostienen a la familia con sus ingresos son incapaces de trabajar, todos los que dependen de ellos resultan afectados. En cambio, los gastos en asistencia médica ocasionados por enfermedades, lesiones e incapacidades de los miembros de una economía doméstica que no perciben ingresos pueden hundir a la familia en la pobreza, aunque el ingreso ganado de la familia no sea afectado.

El éxito de cualquier plan público para asegurar a todas las economías domésticas un nivel de ingreso suficiente para prevenir situaciones futuras depende del nivel que se pretenda asegurar en relación con la productividad de la economía nacional, y de los efectos que produzcan las medidas

del gobierno en la capacidad y voluntad de los individuos para realizar por sí mismos lo más posible de la tarea.

La base fundamental de la seguridad es la producción.- Ninguna sociedad puede ser segura si la gente consume más de lo que produce. Hemos visto que cualquier pueblo puede hacer esto por algún tiempo no reparando el desgaste anual y agotando la riqueza durable acumulada en el pasado. Toda garantía pública de seguridad que conduzca a este resultado sólo lo puede terminar provocando inseguridad en gran escala. Algunos planes de seguridad social demasiado ambiciosos quizá estén haciendo precisamente esto. La verdadera seguridad social depende fundamentalmente de la capacidad de un sistema-económico para mantener un ritmo de formación de capital tan rápido por lo menos como el ritmo de crecimiento de su población y para producir de modo continuo las cosas que consumen los beneficiados por su plan de seguridad social.

Objetivos correctos: Ajuste y continuidad del ingreso. Es evidente que la carga que tiene que soportar un plan de seguridad social será reducida a un mínimo si todas las personas que pueden trabajar estén empleadas continuamente y útilmente. Sin embargo, el empleo por el empleo no es la respuesta correcta. La producción de cosas que nadie necesita, o que se necesitan menos que otras que podrían producirse en vez de ellas, es un despilfarro. Un plan constructivo para una



sociedad basada en empresas privadas debería estar encaminado a asegurar la continuidad del ingreso a un nivel que no -- retarde seriamente la formación de capital neto de forma tal que hiciera más fácil a los individuos el ajustarse a las -- cambiantes exigencias del mercado. Si un plan de seguridad-social puede contribuir a humanizar los costos del ajuste, y por tanto reduce la natural resistencia de la gente a cambiar sus costumbres, Tiene cabida en una sociedad basada en empresas privadas.

Opinión tradicional. Hasta hace muy poco, se daba por sentado que en una sociedad libre la seguridad era incumbencia primordialmente del individuo. La familia, pariente cercano amigos y vecinos, y finalmente los organismos en caridad privada, tales como la Cruz Roja (y todas las fuentes voluntarias de socorro), eran considerados como la segunda línea de defensa contra la inseguridad. La tercer línea de defensa la constituía el Estado.

Como veremos enseguida, esta opinión no impera ya, si es que alguna vez imperó. En realidad, el orden de estas líneas de defensa ha sido invertido en la mayor parte de los países. Sin embargo hay muy buenas razones todavía para sostener que la seguridad es primordialmente una incumbencia personal y que la carga de la prueba corresponde a los individuos que piden ser eximidos de ella.

Responsabilidad del individuo. La mayor parte de la gente joven de cualquier sociedad es capaz de conseguir para ella y para su familia alimento, vestido, vivienda, educación y asistencia médica durante toda la vida. Si esto no fuera cierto, no sería posible un plan de seguridad social. Si la mayoría de las economías domésticas no fueran capaces de ganar lo que la opinión pública considera esencial, la cantidad con que habría de contribuir al plan de seguridad social la minoría sería tan grande que destruiría los incentivos necesarios para el funcionamiento de la economía basada en empresas privadas.

#### Importancia del principio del seguro.

El principio del seguro se aprovecha de lo que Winston Churchill ha llamado "La magia de los promedios". Muchos de los acontecimientos que afectan a las personas pueden ser predichos con gran exactitud en cuanto se refiere a grandes grupos. Lo que no puede pronosticarse es que miembros del grupo sufrirán la pérdida. Si cada miembro del grupo paga a un fondo central su parte de la pérdida total que se espera de un modo completo a los individuos del grupo que sufran pérdidas. Aquí se desprende el seguro de grupo.

Su papel en el capitalismo moderno. El capitalismo moderno hace mucho uso del principio del seguro. La propiedad de casas entrañaría mucho riesgo si no fuera porque el propietario puede asegurarse mediante un pequeño pago anual, --

contra pérdida total o parcial de su casa debida a un incendio, una tormenta, etc., a pesar de que, como todo el mundo sabe, la casa puede ser destruida totalmente al día siguiente de haberla asegurado. De modo semejante, las empresas -- pueden asegurar sus oficinas y fábricas, su maquinaria y -- equipo, sus almacenes, sus productos mientras son transportados y sus efectos por cobrar. El individuo puede asegurarse opntra la pérdida de ingresos y los grandes gastos en asistencia médica resultantes de accidentes, enfermedades y vejez; puede proteger a las personas que dependen de él haciéndose un seguro de vida. En suma, las oportunidades para protegerse uno mismo y proteger a la familia y al propio negocio contra pérdidas graves e imposibles de pronosticar, mediante pagos pequeños y regulares hechos con el ingreso corriente, son muchas y varias. Para proporcionar esta protección se han creado un gran número de compañías privadas.

Segunda línea de defensa. Desgraciadamente muchas personas y por lo general las que menos capaces son de resistir graves pérdidas, no ahorran, ni invierten dinero, ni se aprovechan de las facilidades del seguro voluntario. Cuando estas personas sufren un descalabro, tienen que ser ayudadas. En las sociedades en que la familia es la unidad social básica, la ayuda ha sido siempre prestada por otros miembros de la familia y por parientes cercanos. Los padres ayudan a -- sus hijos; los hijos ayudan a sus padres. Tíos, Tías, sobri-

nos, abuelos, todos acuden a cerrar la brecha. Cuando más -  
movilidad geográfica tiene una población, tanto más débil es  
la familia como unidad social y tanto menos puede contarse -  
con ella para ayudar al infortunado y al imprevisor en los -  
tiempos difíciles.

La caridad privada jugó durante largo tiempo un papel -  
muy importante en este país, pero, desde hace algunos años, -  
este fuente de ayuda a perdido importancia, en parte, a cau-  
sa de los pesados impuestos que tienen que pagar las perso-  
nas acomodadas, y en parte a causa del cambio de la filoso-  
fía social del que hablamos más adelante. El debilitamiento  
de la ayuda familiar y de la decadencia del papel de la cari-  
dad privada han hecho que el gobierno pase cada vez más al -  
primer plano en este campo.

El gobierno: la última línea de defensa. Cuando el go-  
bierno se encarga de mirar por aquellos que no han sabido mi-  
rar por sí mismos, no tiene nada que darles, salvo lo que to-  
me de los que han podido y querido cuidarse de ellos mismos.  
Esto indica que la intervención del Estado en el campo de la  
seguridad debe hacerse con cautela y reconociendo que, si in-  
tenta dar demasiado a los que trata de ayudar, puede termina-  
reando inseguridad para todos.

Nueva filosofía social. De acuerdo con la nueva opi- -

nión, el hombre es bastante bueno, previsor y diligente y su comportamiento antisocial obedece a que se siente inseguro.- Si se le libra de este temor, se habrán liberado todas sus energías. Las normas de trabajo, las huelgas y disputas jurisdiccionales y el deseo de los agricultores de que el gobierno sostenga los precios son consideradas extracciones de este temor. Todo ello desaparecerá o por lo menos será mucho más fácil de reprimir, si pueden encontrarse los medios de asegurar a todos legalmente, un modesto nivel de ingresos monetarios, de acuerdo con la necesidad y no con la capacidad de ganar. El deseo de ingresos superiores a este modesto mínimo se afirma, será más que suficiente para fomentar las tradicionales virtudes de frugalidad y diligencia y para incitar a los individuos imaginativos y los audaces a iniciar nuevos y mejores métodos de producción.

Exactamente como los términos socorro y caridad reflejaban la antigua filosofía social, la expresión seguridad social expresa la nueva.

"Nueva economía. Novedades recientes de la teoría económica han venido a apoyar la nueva teoría de comportamiento humano. Los defensores de lo que hemos llamado teoría ortodoxa del ciclo económico sostienen que una economía de mercado cuya existencia monetaria dependen de un sistema de banca con reserva parcial tiende necesariamente a experimentar - -

fluctuaciones cíclicas en el volumen de producción y empleo. Los economistas Keynesianos están de acuerdo con este diagnóstico, pero, sostienen además que las desigualdades que engendra el sistema puede ocasionar un volumen de ahorros indigestibles que produzcan paro forzoso crónico". (24)

La teoría Ortodoxa lleva a la conclusión de que gastos anticíclicos bien concebidos y realizados a su debido tiempo reducirán la amplitud de las oscilaciones del ciclo económico y que en un plan de seguridad social basado en el principio del seguro puede introducir un elemento anticíclico en el gasto total. La teoría Keynesiana, en la medida en que da más importancia a las desigualdades en los ingresos personales como causa de inestabilidad, favorece una política que recurra más a los impuestos progresivos y menos a las contribuciones de los pobres a los seguros, para financiar un plan de seguridad social. Así, estas dos teorías nos dan dos enfoques del problema de la seguridad social; la solución basada en el seguro y la solución basada en el bienestar. (25)

Lo que se denomina Corriente de Seguros por Derreñas, Cooperativas, Montepíos y Mutualidades, en que no se determina a priori el monto justo que deberá pagar cada asociado durante su vida, para afrontar los siniestros que irán produciéndose, sino que ese momento lo van determinando año por

año los fallecimientos. Como los componentes de cada grupo no se renuevan, va resultando más oneroso el costo de las -- primas a medida que transcurre el tiempo, se produce entonces un círculo vicioso; debido a que el seguro es demasiado caro, comienza la dirección de los asociados, y como estos -- son menos, el Seguro resulta cada vez más caro.

d) INSTITUCION QUE DEBE OTORGAR EL SEGURO A LOS TRABAJADORES.--

"La mayoría de las familias viven a la sombra de la inseguridad económica. El ingreso familiar dejaría de percibirse en forma súbita, si el asalariado, que es el sostén de la familia, muriese, perdiera su trabajo, se enfermara ó sufriera un accidente. Muchos padres se preocupan por la dificultad para procurarles lo necesario a sus hijos, y la llegada de otro hijo, por mucho que sea motivo de regocijo en otros aspectos, impone un grave desequilibrio en el presupuesto de la familia. La llegada de la vejez provoca serios problemas económicos a los pobres. "¿Quién cuidará de ellos cuando -- sean demasiado viejos para trabajar?". (X)

"Algunos "individualistas acérrimos" pueden decir que la gente debiera precaverse por sí misma en contra de tales contingencias, aportando una reserva suficiente de ahorros; -- pero será posible, que una familia de escasos recursos le --

quede márgen para ahorrer?

Las familias económicamente pobres, requieren todo su ingreso y aún no les es suficiente, para adquirir los más indispensables artículos de primera necesidad y uso diario. Es una obligación del Estado, por lo menos es la tesis admitida, procurar que ninguno de sus ciudadanos mueran de inanición - (hambre)". (27)

En Inglaterra, se promulgó en el año de 1832, la "Ley de Beneficiencia para Pobres", es decir, con su creación y promulgación el Estado aceptó su obligación. La citada Ley, decía entre sus artículos, que los pobres (sin trabajo) que se encontraban físicamente capacitados debían como obligación interesarse y trabajar en donde los ocuparan, y el auxilio que se prestaba a los ancianos y enfermos se reducía al mínimo; todo esto se desarrolló durante el siglo pasado.

En el siglo actual, la mentalidad se cambió y se ha tenido que adoptar un criterio completamente diferente. Hoy en día ya no se considera a la pobreza como una falla por la que hay que culpar al pobre, sino un mal social que debe erradicarse; es deber del Estado, proporcionar a sus ciudadanos, aunque sea un mínimo de seguridad económica. En Gran Bretaña ha imperado y prevalecido esta opinión, y por medio de medidas legislativas se ha puesto en vigor lo que denomi-



nan en aquel país "Estado Benefactor."

"Seguridad Social o Económica para los británicos es lo mismo, no existe un límite diferenciado francamente establecido por el uso general; por lo que, la práctica que se sigue es la de incluir bajo del rubro de Seguridad Social -- únicamente las disposiciones para proporcionar prestaciones en dinero a personas que pasan por dificultades económicas, estas disposiciones incluyen el Seguro de Desocupación y enfermedad; compensaciones económicas a los trabajadores que han sufrido accidentes en el desempeño de su trabajo, prestaciones de maternidad, asignaciones familiares para los hijos; pensiones de vejez para las viudas, para los ciegos, para los inválidos de la guerra; y como recurso final una Asistencia Nacional". (26)

¿Cuál es la idea central, de la Seguridad Social ó Económica, como la designan ellos? Para el sustentante y su forma de pensar, consiste en proporcionar un ingreso mínimo a la familia cuando por razones no imputables al trabajador sea suprimida ó agotada la única fuente de trabajo, y como consecuencia el ingreso económico.

Existen otros tipos de ayuda al trabajador que la designan "Pensiones Familiares"; consiste en recibir de esta -- Institución una cantidad de 8 chelines semanarios (241.92 --

ovos. aproximadamente), por cada hijo después del primero; - es decir, al segundo hijo se tenía este derecho, pero como es natural, todo esto estaba debidamente limitado y que no sería aconsejable que un país que proporciona estas facilidades deje el campo abierto y de Seguridad Social a todo - - aquel que traspase sus fronteras, porque traería como consecuencia, que se convertiría en una atracción para todos los pobres del mundo, de ahí que la Seguridad Social implique -- ciertas estrictas restricciones a la inmigración y lo que es más, un período mínimo de residencia en el país antes que un inmigrante llegue a tener derecho a los beneficios que son - exclusivos de los nacionales. (28)

La Ley del Seguro Nacional de 1946 provee lo necesario para la existencia de "un sistema sumamente amplio y unificado de seguridad social que abarca prácticamente a todos los habitantes de la Gran Bretaña", ya sea que tengan ocupación propia ó se encuentren desocupados. (29)

En las llamadas "Pensiones Familiares", existen pagos parciales generalmente en especie y no en dinero, y las razones que danes que el dinero puede gastarse imprudentemente o destinarse a otras finalidades distintas a las que estaba -- destinado. Entre las prestaciones en especie, se mencionan - las comidas, educación gratuita, tratamiento médico, hospitalización, subsidios para alojamiento destinado a los pobres.

Hasta 1954 se tenían subsidios para el pan, comidas y algunos otros viveres de primera y más indispensable necesidad; buscando con ello mantener bajo el costo de la vida; además de que con éste sistema, se limitarían los gastos del gobierno. (29)

Con el transcurso del tiempo, se redujo el monto gastado en los subsidios a los alimentos y muchos de ellos quedarán abolidos totalmente.

De que dependerá las prestaciones que un país pueda proporcionar a sus ciudadanos, en primer lugar de la producción nacional por persona; un país rico puede procurarse niveles mayores que un pobre pero las prestaciones en dinero están limitadas, como ya apuntamos anteriormente y se da preferencia a ayuda en especie. (30)

¿Quién otorga el seguro de desempleo en Inglaterra y Estados Unidos?

a) "Inglaterra.- El Ministro de Seguridad Nacional coordina el programa. Su administración comprende dos secciones principales: 1) Un plan extenso de seguridad social para la ancianidad, la invalidez y los riesgos de la salud (Ley de Seguridad Nacional de 1946) y 2) La indemnización para los trabajadores (Ley de Lesiones Industriales de 1964). Un

sistema de pensiones familiares fue establecido por la Ley de Pensiones Familiares de 1945. La asistencia pública se -- proporcionó de acuerdo con la Ley de Asistencia Nacional de 1948, a través del Consejo Nacional de Asistencia, departamento de la Oficina del Interior. El Ministro de Sanidad Pública administra un amplio programa de servicio de salud pública, basado en la Ley del Servicio Nacional de Sanidad de 1946. Las pensiones familiares han estado en vigor desde el 1.º de agosto de 1946, y las otras partes del programa desde el 5 de julio de 1948." (30)

La médula de todo el plan de seguridad social es el -- sistema de seguro social. Incluye seguro contra enfermedad, -- el desempleo, la invalidez, de ancianidad, indemnización para los trabajadores, y subsidios especiales para el matrimonio, el alumbramiento y los gastos funerarios.

Protege a más de treinta y cinco millones de personas, contra los peligros de enfermedad, desempleo, ancianidad, invalidez, muerte del mismo sostén de la familia, y contra los accidentes del trabajo. La población asegurada se divide en tres categorías:

- a) Personas desempleadas;
- b) Personas que dependen de sí mismas; patronos, profesionales, artistas y artesanos; y

c) Personas que no trabajan, en su mayor parte mujeres casadas que se dedican a las labores propias de su sexo.

En la legislación original de 1946, las contribuciones y los beneficios del programa del seguro social eran a base de tarifas uniformes, con una cantidad igual para los miembros de cada una de las categorías: hombres y mujeres adultos, y jóvenes de ambos sexos, menores de dieciocho años, -- que estuvieran trabajando. Los beneficios son pagados en caso de retiro, invalidez, desempleo, antes y después del alunbramiento, y se pagan beneficios más elevados, de acuerdo -- con el programa de seguro contra accidentes industriales, a los trabajadores total y parcialmente incapacitados y a sus allogados. Se pagan beneficios suplementarios a la esposa -- del trabajador retirado a su viudedad y a su hijo menor de dieciseis años, en tanto que las pensiones familiares son pagadas a los niños subsecuentes que hubiere en la familia. (31)

La Ley del Seguro Nacional de 1959 corrigió este principio de un sistema uniforme de tarifas, tanto en las contribuciones como en los beneficios, e introdujo un programa graduado adicional de contribuciones y beneficios para las pensiones de retiro de trabajadores y empleados. Estas contribuciones graduadas están en relación con la remuneración que percibe la persona asegurada, y son pagadas por el trabaja--dor y por su patrón.

Las contribuciones graduadas, sin embargo, no afectan los beneficios de maternidad, enfermedad, desempleo, y supervivientes, ni se aplican a las personas que dependen de sí mismas o a las que no están empleadas, las cuales continúan aseguradas de acuerdo con el sistema original de tarifas uniformes de contribuciones y tarifas uniformes de beneficios. Para estas últimas dos categorías, la Tesorería Nacional paga una tercera parte de las contribuciones. (32)

Las contribuciones graduadas y los correspondientes beneficios de retiro, también graduados, de acuerdo con lo que perciben las personas aseguradas que no ganan más de nueve -- hasta quince libras esterlinas a la semana, están reguladas de acuerdo con el plan suplementario de 1959. Pueden ser "contratadas" por compañías de seguros privados, aprobados por el gobierno, ó por el sistema de pensiones de retiro, para los empleados públicos. En 1958, aproximadamente nueve millones de empleados, o sea una tercera parte de la población trabajadora total de Inglaterra, estaban amparados por planes de retiro, privados de servicio social, de este tipo. Los planes privados de pensiones deben ajustarse a los requisitos legales que garanticen la solvencia de las compañías, y deben proporcionar pagos de retiro y la reservación de derechos de pensión, equivalente a los beneficios graduados oficiales de pensión, de acuerdo con el programa de seguridad nacional. (32)

"La administración de los beneficios del seguro social-

está a cargo del Ministro de Pensiones de Seguridad Nacional y de sus oficinas regionales y locales, con la ayuda de comités locales de orientación. Los consejos médicos y los tribunales de apelación médica deciden las cuestiones relacionadas con los daños a la salud y la capacidad para el trabajo.

(3) Tribunales locales de apelación, independientes, escuchan las quejas de las personas aseguradas. Los empleados del Consejo de Asistencia Nacional no son, generalmente, trabajadores sociales profesionales. Las entidades sociales privadas ofrecen orientación personal a los beneficiarios de la asistencia pública y de seguridad social.

La segunda parte del sistema británico de seguridad social son las pensiones familiares. Son pagadas, mediante solicitud, a todas las familias con dos o más hijos menores de dieciséis años de edad, sean cuales sean las condiciones económicas de la misma. La pensión se paga a la madre, hasta el año siguiente en que el menor cumpla dieciséis años si está en la escuela o se encuentra realizando tareas de aprendizaje. La pensión de la familia está basada sobre la consideración de que, en nuestra sociedad industrial, los salarios se pagan de acuerdo con el trabajo que se desarrolle. Por esta razón, las familias con numerosos hijos no pueden ganar lo suficiente para vivir decorosamente, en tanto que un trabajador soltero puede vivir bien con el mismo salario. La pensión familiar representa, por lo tanto, la división, entre -

la sociedad y los padres, de los gastos que origina criar, educar y preservar la salud de los hijos. La pensión familiar de ocho chelines a la semana no compensa el costo total de criar a los hijos. Todos los niños reciben en la escuela desayunos o comidas gratuitas., servicio de recreo y de sanidad, en hogares para vacaciones de verano y en campamentos gratuitos. Las pensiones familiares son financiadas por los impuestos nacionales; en 1959, 8,750,000 niños en 3,500,000 familias recibían pensiones familiares en la Gran Bretaña. (34)

La tercera parte del sistema de seguridad social comprende la asistencia pública. De acuerdo con la Ley de Asistencia Nacional de 1948, la asistencia pública sustituyó a la ley de pobres, a través de dos nuevos planes: 1) La asistencia financiera a las personas económicamente necesitadas, administrada por el Consejo de Asistencia Nacional y sus doce oficinas regionales y 350 oficinas locales; y 2) Servicios individuales e institucionales, administrados por los concilios del condado. En casos perentorios, la oficina local puede conceder asistencia de urgencia inmediatamente. Las personas ancianas, ciegas, sordas, paráliticas e incapacitadas son alentadas a hacer esfuerzos por ganarse una parte de lo que necesitan para sobrevivir. La asistencia nacional es concedida de acuerdo con las regulaciones generales; pero se toman también en consideración las condiciones individuales del solicitante. Este tiene derecho a apelar contra



la decisión de la oficina local ante el Consejo de Asistencia Nacional. El Consejo asume la responsabilidad financiera de los vagabundos y de los "personas ocasionalmente pobres", -- que antiguamente eran sostenidas por las autoridades locales.

(34)

Los concilios del condado, como autoridades locales, -- proporcionan servicios de asistencia diferentes de la ayuda-financiera. Estos servicios incluyen asilos para ancianos, e instituciones especiales para enfermos, ciegos, sordos, deficientes mentales, inválidos y personas impedidas por otros -- problemas. Los residentes pagan la pensión de sus propios ingresos o de los beneficios del seguro. Si sus ingresos son -- insuficientes, el Consejo de Asistencia Nacional paga la diferencia, incluyendo algún dinero para sus gastos personales".

El condado proporciona enseñanza en general, talleres, instrucción vocacional y actividades culturales y recreativas, y emplea el personal de los centros especiales (llamados hoteles), así como trabajadores sociales que ofrecen servicios clínicos a los residentes. Los organismos sociales -- que ofrecen servicios privados, pueden recibir solicitudes -- del condado para que acepten en sus instituciones personas -- ancianas o incapacitadas, ó para que proporcionen atención -- individual a ciertos casos, mediante los servicios de sus -- trabajadores sociales y de sus colaboradores voluntarios".

(35)

b) En los Estados Unidos funciona el Seguro de Desempleo de la siguiente manera:

Concepto.- El Desempleo ha sido llamado el azote de la sociedad industrial moderna. La ociosidad forzada de millones de ciudadanos ha causado privaciones ampliamente difundidas. La idea del seguro de desempleo es garantizar un ingreso que sustituya al salario normal cuando éste se interrumpe por la pérdida del empleo. El pago del seguro se garantiza solamente durante un período definido y en aquellos casos en que la pérdida del empleo no ha sido causado por culpa del trabajador. Al mismo tiempo, el seguro de desempleo trata de reducir el período de paro forzoso mediante la obtención de trabajos, proporcionados por los servicios públicos de empleo.

Historia de su Organización.- Cuando la Ley de Seguridad Social instituyó el seguro de desempleo, en 1935, los Estados Unidos acababan de pasar por una difícil situación económica, con sus consiguientes porcentajes elevados de desocupados y sus severos sufrimientos. A diferencia del programa federal de seguro para la vejez y sobrevivencia, el "seguro de desempleo" o "indemnización de desempleo" fue creado como un sistema federal-estatal. La Ley federal indujo a todos los estados a adoptar las leyes de indemnización de desempleo por el llamado "recurso de compensación de impuestos".

Esto significa que la Ley de Seguridad Social estableció en todas partes un impuesto del 3% sobre los nómines de todos los patrones que emplearan ocho ó más trabajadores durante más de veinte semanas al año, y les pagaran hasta 3,000 dólares al año, (Ciertos tipos de empleo fueron excluidos) La Enmienda de la Ley de Seguro Social de 1954 extendió el alcance del seguro a las empresas que contrataran cuatro ó más trabajadores.

Siempre que ha sido aprobada una Ley estatal de seguro de desempleo, el noventa por ciento del impuesto federal del mismo se ha acreditado al fondo de seguridad contra el desempleo de dicho estado, y se ha puesto a su disposición para el pago de los beneficios de desempleo dentro de los límites del estado. En estas circunstancias, todos los estados promulgaron leyes de indemnización de desempleo porque, sin una ley así, los patrones estarían pagando el impuesto federal, sin posibilidad de una reducción de tributos sin que por ello se beneficiaran los trabajadores desocupados de ese estado. Para la aprobación de una ley estatal de indemnización por desempleo, se tienen que satisfacer los siguientes requisitos:

1o.- Todos los beneficios deben pagarse por conducto de las oficinas públicas de empleo;

2o.- Los impuestos deben ser depositados en el Fondo -

de Fideicomiso de Desempleo, que es administrado por el Secretario del Tesoro;

30.- Los fondos deben ser usados exclusivamente para indemnización de desempleo;

40.- Los beneficios no deben ser negados a causa de la negativa a aceptar trabajo disponible como resultado de una huelga o de una disputa laboral, o en un trabajo donde se pagan salarios menores a los normales; y

50.- Nadie debe ser forzado a hacerse miembro de un sindicato, o renunciar a un sindicato.

Todos los estados y el distrito de Columbia promulgaron leyes de indemnización de desempleo que satisfacen los requisitos federales; todas estas leyes ordenan que los trabajadores deben ser registrados en un servicio público de empleo, que trata de obtenerles trabajos adecuados. Cada estado administra su propia Ley de indemnización de desempleo; pero el costo total de la administración es sufragado por el Gobierno Federal del diez por ciento del impuesto sobre nóminas que se reserva para este propósito y que no es acreditado al fondo estatal. Equivale a un 0.3% de las nóminas, mientras que el restante 2.7% es acreditado al estado. Los estados deben garantizar la administración correcta del fondo.

En caso de queja, deben proporcionar una audiencia justa, ante un tribunal imparcial, y deben administrar el en-

pleo de personal sobre base de méritos.

Desde julio de 1954, el sobrante del impuesto federal de seguro de desempleo, ya descontados los gastos, ha sido usado para formar una reserva de 200 millones de dólares, -- disponibles para préstamos sin interés a los estados que tengan cuentas de reserva agotadas. El resto del exceso se devuelve a los estados para agregarlo a los beneficios de indemnización por desempleo y a la administración del programa.

La administración federal es de la responsabilidad Oficial y está encargada a la Oficina de Seguridad de Empleo -- del Departamento de Trabajo, de los Estados Unidos. En los estados, un departamento especial, una comisión especial, o otras leyes laborales, es responsable de administrar el seguro de desempleo.

Se han expresado ciertas dudas acerca de si este arreglo es correcto o no, en el sentido de que el Gobierno Federal paga todos los gastos administrativos, pero tiene muy poco control de las leyes que se administran.

Empleos que Abarca.-- En general, todos los trabajos, exceptuando las labores agrícolas, las domésticas, la atención del hogar, y el trabajo en organizaciones religiosas, de caridad, científicas y educativas, que bajo la influencia de --

las leyes estatales. Varios estados, sin embargo, han amparado con el seguro a uno ó más de estos grupos, y muchas leyes estatales protegen a los empleados en firmas que tienen menos de cuatro trabajadores; diecisiete estados incluyen dentro de las regulaciones del trabajo inclusive aquellos casos en que hay un solo trabajador. La Enmienda de 1954 agregó, también, los dos y medio millones aproximados de empleados federales a los grupos amparados por las leyes de indemnización de desempleo.

El veinte por ciento de los trabajadores asalariados dejan de estar protegidos por el seguro particularmente empleados públicos, trabajadores sociales, empleados de instituciones de caridad o sin fines lucrativos, trabajadores domésticos y trabajadores agrícolas.

El impuesto sobre los nóminas es pagado, en la mayor parte de los estados, por los patronos solamente; pero Alabama exige también contribuciones de los empleados, y Rhode Island, California, Nueva Jersey y Nueva York requieren tales contribuciones para beneficios especiales de seguro contra incapacidad temporal.

Las contribuciones y los beneficios van de acuerdo con los salarios, con límites en cuanto a los beneficios máximos y mínimos. La gran mayoría de los estados fijan la duración

de la indemnización por desempleo, de acuerdo con la colocación o sueldos anteriores. Los beneficios semanales máximos y el período mínimo durante el cual pueden ser pagados los beneficios son muy diferentes de un estado a otro; van desde dieciséis semanas hasta veintiséis, en un año, según determinen las leyes y disposiciones especiales. Estos preceptos -- han dado por resultado una condición en la cual se paga a -- los beneficiarios considerablemente menos del 50 por ciento del salario promedio recibido antes de la pérdida del trabajo. Esto ha suscitado crítica entre los obreros organizados, en el sentido de que la protección que ofrece la indemnización por desempleo no es suficiente.

La indemnización se paga a los trabajadores que son aptos para trabajar y están dispuestos a hacerlo. Antes de que un trabajador sin colocación puede exigir la indemnización por desempleo tiene que estar registrado en el servicio público de empleo. Generalmente, la solicitud de indemnización se basa en la pérdida del trabajo, por ejemplo, debido a que cierra una fábrica, se disminuye el número de obreros por falta de pedidos o por la pérdida parcial del trabajo. Después de presentar su reclamación, el trabajador tiene que esperar, generalmente una semana, durante el llamado "período de base": generalmente un año.

De acuerdo con las leyes de indemnización por desem---

pleo, un trabajador pierde su trabajo tiene derecho a recibirla, siempre y cuando hay recibido una cierta cantidad de salarios o trabajado determinado número de semanas, o ambas cosas, durante el llamado "período de base"; generalmente un año anterior a la pérdida del empleo, con un intervalo de un trimestre. Estos requisitos tratan de limitar la indemnización por desempleo a los trabajadores regularmente empleados; pero discriminan a los trabajadores migratorios, o a los de muy bajos ingresos, que tal vez no ganen lo suficiente durante el período de base para tener derecho a los beneficios.

En algunos estados, el beneficio mínimo es tan reducido que apenas llega a 10 dólares por semana, mientras que el beneficio máximo varía entre 20 y 55 dólares semanales. Muchas leyes estatales determinan la cantidad máxima que, durante un año, puede ser pagada a un trabajador sin colocación. En julio de 1958, el promedio de indemnización semanal que se pagaba en los Estados Unidos era de 30.62 dólares. Como la indemnización por desempleo está limitada a un corto tiempo, no proporciona una seguridad económica continua a los trabajadores que agotan los beneficios ofrecidos por el seguro de desempleo sin encontrar un nuevo trabajo. Por esta razón, en 1958, se prometió mediante una enmienda legal, una ampliación de los beneficios, en un 50 por ciento, que garantiza un pago promedio adicional de hasta 29 dólares durante ocho semanas. Este pago está financiado por medio de presta-



mos federales a los estados. Beneficia a trabajadores que -- han agotado su indemnización, o no han estado protegidos por el seguro contra desempleo. .

Un trabajador sin empleo puede quedar descalificando en su derecho a recibir beneficios derivados del seguro de desempleo si perdió su trabajo en una disputa obrero, si fué -- despedido por mala conducta en el trabajo, si dejó su trabajo voluntariamente sin una causa justificada y si se ha negado a aceptar el trabajo adecuado disponible, sin dar razones válidas. Muchos estados descalifican también a un trabajador que no ha estado "buscando trabajo activamente", excepción -- hecha de que se registre en el servicio de empleos. En la -- mayor parte de los casos, la descalificación difiere la indemnización por desempleo durante cierto número de semanas; -- pero, en otros, reduce los beneficios, o los cancela definitivamente.

Dependientes.- En once programas, los beneficios del -- seguro de desempleo son complementados con dotaciones adicionales para los dependientes, que van desde 1 a 3 dólares a la semana por dependiente, con beneficios máximos semanales, para el asegurado y sus dependientes, que oscilan entre 20 y -- 70 dólares.

Plan interestatal de pago de beneficios. Para los tra-

bajadores que se desplazan de un estado a otro, acuerdos recíprocos celebrados entre cuarenta y cinco estados hacen posible que los salarios ganados en varios estados puedan ser combinados para establecer el derecho a obtener la indemnización por desempleo.

En cuatro estados (California, Nueva Jersey, Nueva York y Rhode Island) las Leyes de Seguridad de Incapacidad Temporal, combinadas con la indemnización por desempleo, proporcionan beneficios de seguro, también durante un período determinado, por la pérdida de salarios debido al desempleo producido por enfermedad o incapacidad (que no provenga de accidente del trabajo). Los beneficios del seguro de incapacidad son pagados de acuerdo con la misma escala con que se proporciona la indemnización por desempleo. El seguro por incapacidad temporal es administrado por la organización de seguros de desempleo en tres estados, por ejemplo: por la Comisión de Estabilización de Empleos en California. En Nueva York, es administrado por el Consejo de Indemnización de los Trabajadores. Los beneficios son pagados en efectivo, al igual que la indemnización de desempleo; pero, en California, se paga también un beneficio adicional de hospitalización por un máximo de 10 dólares al día, durante doce días al año, a cargo de la División de Seguro de Incapacidad. Las contribuciones al seguro de incapacidad, en California y Rhode Island, provienen exclusivamente del 1% del impuesto sobre nómina, pa

gido por los trabajadores (¡no por los patronos!). Este im--  
puesto es deducido de su salario; en Nuevo Jersey y Nueva --  
York, tanto el patrono como el trabajador contribuyen. Excep--  
to en Rhode Island, los patronos pueden ser asegurados con--  
forme a un "Plan Privado", aprobado. (36)

### C o m e n t a r i o

La idea del Seguro de Desempleo en México, es garanti--  
zar un ingreso al trabajador cuando por razones ajenas a él--  
se ve privado de empleo y la Ley del Seguro Social, así como  
la Ley Federal del Trabajo no proveen, una garantía de suel--  
do correspondiente, para que satisfaga sus necesidades más --  
indispensables.

El Desempleo actualmente es en nuestro país, alarmante  
y a pesar de los esfuerzos que hace el gobierno federal para  
dar facilidad a los empresarios, tanto nacionales como extran--  
jeros que deseen invertir en México.

Creo que el error consiste en la concentración de la po--  
blación en el área metropolitana, de ahí que con la industria  
pase lo mismo y la ciudad de México sufra las consecuencias --  
de inadecuada distribución de la población en el territorio --  
nacional. La concentración de la Industria en las ciudades --  
más importantes del país como son: la Ciudad de México, el --

Estado de México, Monterrey y Guadalajara, ha traído como --  
consecuencia, cada vez más gentes que arriben a estas ciuda--  
des y principalmente a la ciudad de México con la ilusión de  
encontrar trabajo y mejorar su nivel de vida, pero al ver --  
frustrados sus anhelos se convierten en una carga para la --  
ciudad y sus habitantes, donde los servicios en general se --  
planean para resolver un problema inmediato y cuando se pone  
en servicio el problema ya es más grande y por lo tanto ya --  
resulta inadecuado su funcionamiento.

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

- (1) ASCARTLII TULLIO.- "Derecho Mercantil".- Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1940. Pág. 363.
- (2) C.P. SANCHEZ CASTAÑEDA SERGIO.- "Humanística y Técnica en una Institución de Seguridad Social". Editada por la Sría. Gral. del I.M.S.S. 1974. 5o. Ciclo de Conferencias del I.M.S.S. Págs. 142, 143 y 144.
- (3) C.P. SANCHEZ CASTAÑEDA SERGIO.- Ob. Cit. Págs. 137, -- 138, 139, 140, 141 y 142.
- (4) C.P. SANCHEZ CASTAÑEDA SERGIO.- Ob. Cit. Págs. 143, -- 144, 145, 146 y 147.
- (5) C.P. SANCHEZ CASTAÑEDA SERGIO.- Ob. Cit. Págs. 145, -- 146, 147 y 148.
- (6) C.P. SANCHEZ CASTAÑEDA SERGIO.- Ob. Cit. Págs. 67 y 68.
- (7) HALPERIN ISSAAC.- "Contrato de Seguro", Editorial Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires. 1946. Págs. - 1, 2, 3, 4 y 5.
- (8) RODRIGUEZ RODRIGUEZ JOAQUIN.- "Derecho Mercantil". Tomo II Editorial Porrúa, S.A. México 1969.- Octava Edición Pág. 162.
- (9) CODIGO DE COMERCIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS.- Colección Porrúa, S.A. México 1972. Vigésima Cuarta Edición Ley sobre Contrato de Seguro. Cuarta Parte.
- (10) BURNS EVELINE M.- "Seguridad Social y Acción Pública". Editorial Limusa-Wiley, S.A. Nueva York 1965. Pág. 469.
- (11) DE PINA VARA RAFAEL.- "Derecho Mercantil Mexicano" Editorial Porrúa, S.A. 1970 Pág. 233.
- (12) BURNS EVELINE M.- "Social Insurance in Evolution" American Economic Review Supplement. Marzo de 1944 P. 189.
- (13) TILMUS RICHARD M.- "Social Administration in a Changing Society". Sept. de 1951 Pág. 510 y siguientes.
- (14) BURNS EVELINE M.- Ob. Cit. Págs. 498, 499, 500, 501, - 502, 503, 504, 505 y 506.

- (15) ASCARELLI TULLIO.- "Derecho Mercantil", Ed. Porrúa, S.-  
A. México 1940. Pág. 436.
- (16) ASCARELLI TULLIO.- Ob. Cit. Pág. 438.
- (17) ASCARELLI TULLIO.- Ob. Cit. Pág. 440.
- (18) ASCARELLI TULLIO.- Ob. Cit. Págs. 345, 436, 347.
- (19) MANTILLA MOLINA ROBERTO.- "Derecho Mercantil". Edi. Por-  
rrúa, S. A. México, D.F. Págs. 325 y 326.
- (20) HALPERIN ISSAAC.- Ob. Cit. Págs. 31 y 32 Capítulo I.
- (21) ALLEN T. FRANCIS.- "Principios Generales de Seguro". --  
Traducción de Teodoro Ortiz.- Fondo de Cultura Económi-  
ca.- México, Buenos Aires. México 1949.- Págs. 33, 34 y  
35.
- (22) ASCARELLI TULLIO.- "Derecho Mercantil". Traducción del-  
Lic. Felipe de J. Tena.- Editorial Porrúa Hnos. y Cía.,  
S.A. México 1940. Pág. 364.
- (23) RODRIGUEZ RODRIGUEZ JOAQUIN.- Ob. Cit. Pág. 100.
- (24) ASCARELLI TULLIO.- Ob. Cit. Pág. 370.
- (25) SICKLE VAN V. JOHN Y ROGGE A. BENJAMIN.- "Introducción-  
a la Economía".-Editada por la Unión Tipográfica Edito-  
rial Hispano-Americana, de México, D.F. 1959. Traduc-  
ción al español por ANGEL GAOS, Primera Edición. Págs.-  
de 553 a 562.
- (26) BENHAM FREDERIC.- "Curso Superior de Economía".-Fondo -  
de Cultura, Buenos Aires. 1966.-Edi. Offsett Diana, S.A.  
Pág. 49.
- (27) BENHAM FREDERIC.- Ob. Cit. Pág. 49.
- (28) BENHAM FREDERIC.- Ob. Cit. Pág. 50.
- (29) BENHAM FREDERIC.- Ob. Cit. Pág. 51.
- (30) BENHAM FREDERIC.- Ob. Cit. Pág. 52.
- (31) BENHAM FREDERIC.- Ob. Cit. Pág. 53.
- (32) CHALOTTE TOWLE.- "El Trabajo Social y las Necesidades He-  
sicas".-Edit. Fournier, S.A. México, D.F. 1965 Pág. 64.
- (33) CHALOTTE TOWLE.- Ob. Cit. Pág. 65.
- (34) CHALOTTE TOWLE.- Ob. Cit. Pág. 66.

- (35) CHALOTTE TOWLE.- Ob. Cit. Pág. 67.  
(36) FRIEDLANDER WALTER A.- "Dinámica del Trabajo Social". -  
Editorial Pax-México. 1969.- Págs. de la 68 a 80.

S i g n i f i c a d o

(\*) HOLOCAUSTO.- Sacrificio.

T r a d u c c i ó n d e :

Jus publicum est quod ad statum rei  
romanae spectat; privatum quod ad  
singulorum utilitatem pertinet.

al español:

Derecho Público por lo que al Estado Romano respecta; Priva  
do por lo que al interés individual procede o corresponde.

## CAPITULO II

### a) LA BASE JURIDICA.-

En primer lugar y como principal fundamento, deberá -- quedar comprendido dentro de la fracción XXIX, del artículo 123 Constitucional, que dice: Es de utilidad pública la -- Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invali- -- des, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de en- -- fermedades y accidentes, de servicio de guardería y cual- -- quier otro encaminado a la protección y bienestar de los -- trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores -- sociales y sus familiares; así como en la Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, en vigor en su Título Noveno que es- -- exclusivo para Riesgos de Trabajo, y concretamente en el ar- -- tículo 477, agregándosele una fracción; es decir, quedaría- -- de la siguiente manera:

Artículo 477.- Cuando los riesgos se realizan pueden -- producir:

- I.- Incapacidad temporal;
- II.- Incapacidad permanente parcial;
- III.- Incapacidad permanente total;



IV.- La muerte; y

V.- Riesgo por desempleo.

Para el pago del riesgo por desempleo, a que está expuesto el trabajador, se pagará al trabajador directamente, y sólo en casos de incapacidad mental debidamente comprobada ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en un Departamento Especial, que deberá ser creado con amplias facultades y que dependerá por la materia a la Secretaría -- del Trabajo y Previsión Social, el pago se hará a la persona ó personas, de las señaladas en el artículo 501 de la -- Ley Federal del Trabajo.

Para determinar el pago a que deberá referirse esta -- protección al trabajador, se tomará como base el salario mínimo, de acuerdo con la zona que se trate.

El Departamento de Seguro de Desempleo, que como se dijo antes, dependerá de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quedará exceptuado de la obligación de pagar en los casos y modalidades siguientes:

I.- Si el trabajador se niega a trabajar, no obstante que se le ofrece el empleo adecuado a su capacidad;

II.- Si el trabajador no hace el menor esfuerzo por -- buscar trabajo, ni acude al Departamento encargado de proporcionarárselo.

III.- Si el trabajador intencionalmente motiva el des-  
pido para lograr el pago del seguro;

IV.- Si el trabajador no obstante estar trabajando, co-  
bra el seguro; en este caso tendrá la obligación de devolver  
la cantidad indebidamente recibida;

V.- Si el desempleo ocurre por ser el trabajador un --  
ebrio consuetudinario; y

VI.- Las demás que la Ley prevea.

En el Departamento de Seguro de Desempleo, habrá tan-  
tos inspectores como sean necesarios para vigilar en cada -  
empresa o establecimiento la buena marcha del Seguro, ade-  
más se formarán comisiones compuestas por trabajadores y pa-  
trones, así como un representante del Gobierno para investi-  
gar las causas del Desempleo y proponer las medidas conve-  
nientes.

Como una idea general, el Seguro de Desempleo, deberá -  
ser incluido en el Título Noveno de la Nueva Ley Federal del  
Trabajo Reformada, agregándole los artículos que sean nece-  
sarios ó un apartado especial, q ue quede comprendido dentro  
de los artículos del 472 al 515 de la Ley Federal del Traba-  
jo.

LEY DEL SEGURO SOCIAL  
TITULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES.

## Finalidad de la Ley del Seguro Social.

Artículo 2o.- La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Tomando en cuenta que la protección para el bienestar -- consiste en contar con lo más indispensable; es decir una -- cantidad económica para subsistir, en tanto no se encuentra empleo, debe quedar encuadrado entre otros artículos en este segundo de la Ley del Seguro Social, el Seguro de Desempleo.

Artículo 3o.- La Seguridad Social está a cargo de dependencias públicas federales, y es un organismo descentralizado, por tanto aquí también encuadra.

Artículo 4o.- El Seguro Social es el instrumento básico de seguridad social, y está establecido como un servicio público con personalidad y patrimonio propio, de ahí que le compete extender sus beneficios al Seguro de Desempleo.

Artículo 7o.- El Seguro Social proporciona servicios en especie y en dinero, por lo tanto integrará esta nueva --

protección de Seguro de Desempleo.

Artículo 10.- Las prestaciones que corresponden a los asegurados y en éste caso a los desempleados serán inembargables.

### CAPITULO III

Del Seguro de Riesgos de Trabajo.

Por lo que se refiere a riesgos cubre los siguientes:

Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. —

(accidentes o enfermedades de trabajo);

Enfermedades no profesionales y maternidad;

Invalidez, vejez y muerte; y

Cesantía en edad avanzada.

Para abreviar en este análisis, diremos que la Ley del Seguro Social adopta los conceptos de accidente y enfermedades que define la Ley Federal del Trabajo, así como los Riesgos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeña su trabajo o viceversa. (1)

La Ley del Seguro Social, como protectora de las clases económicamente débiles como algunos trabajadores del campo y obreros independientes, subempleados y en este ca-

so los trabajadores que por razones de un sistema indus---  
trial incapaz de dar cabida a toda la fuerza de trabajo -  
humana disponible, y un sistema de gobierno que tampoco --  
cuenta con la solución al problema; es necesario que esta-  
Institución integre y proteja a estos miles de trabajado--  
res desempleados, que no cuentan más que con sus brazos pa  
ra ganarse la vida. Por otro lado este gran número de gen  
te desocupada, representa una carga para la sociedad y a-  
la vez una gran amenaza para romper en un momento dado el  
Estado de Derecho, como se está intensificando en los últi  
mos días.

Es importante señalar que de acuerdo con la naturaleza  
de esta protección, queda encastrada la Seguridad de Desem  
pleo en el Capítulo correspondiente a Riesgos de Trabajo,--  
que en su Capítulo Tercero perceptus la Ley del Seguro So-  
cial página 54 del año de 1973 en vigor; y comprende los -  
artículos, del 48 al 62 respectivamente. En este Capítulo  
se propone agregar una sección ó bien en un apartado espe-  
cial incorporar uno ó varios artículos, que prevean del Se  
guro de Desempleo.

También se propone que del Capítulo Tercero Sección --  
Tercera de las Prestaciones en Dinero página 58 de la mis-  
ma Ley del Seguro Social, sea incluido éste beneficio para  
los Desempleados aprovechando el cuadro ó tabla de grupos,

para tener derecho según el grupo de cotización que se encuentra en la página 59 de la citada ley; es decir se aprovecharán los artículos comprendidos del 65 al 74 para regular el derecho al beneficio y al mismo tiempo reunir los requisitos para recibirlo, ya que por ser fundamental el tema de Seguro de Desempleo y con características similares a Prestaciones en Dinero, queda a mi modo de pensar adecuado al fin que se persigue.

#### C o m e n t a r i o

Comentario sobre los países, donde existe el Seguro de Desempleo; como son algunos de ellos, Inglaterra, Estados Unidos, etc.

Es cierto que el trabajador en general, vive a la sobre de la inseguridad económica, por la inflación monetaria a que esta expuesto hoy en día en México; así como el exceso de impuestos a todos los bienes y productos en general, por eso cada vez más se procura, que la familia de todo trabajador quede asegurada. Con este Seguro de que venimos hablando, por que lo considera como un derecho y estan sólo un punto de vista para que algún día se llegue a la Seguridad Social en toda su magnitud y cuando sufra la pérdida del empleo o falta del mismo. Así quedarían protegidos y tutelados los desempleados, con el Seguro de Desem

pleo.

Para adecuar el Seguro de Desempleo a nuestro sistema, se hace necesario recurrir al artículo 123 Constitucional, protector de la clase trabajadora en México, en su fracción XXIX, exige que se considere de utilidad pública la Ley del Seguro Social, de ahí que debe quedar dentro de las prestaciones comprendidas en esta fracción el Seguro de Desempleo y a su vez pasar a la Ley del Seguro Social, en los artículos correspondientes.

Con respecto a que el obrero ahorre un seguro particular contra diferentes riesgos a que está expuesto, esto no es posible, ya que su sueldo en el caso del mínimo aprobado por la Ley, no es suficiente para satisfacer completamente sus necesidades, mucho menos para ahorrar y si ha esto agregamos la constante alza de precios de artículos de consumo inmediato y necesarios.

Compartimos la idea de ingleses y norteamericanos, en el sentido de que no es posible culpar al pobre de su pobreza; todo lo contrario es el producto de un sistema el cual se deben buscar fallas y corregirlas hasta donde sea posible; ya que en un país donde existen pocos que tienen todo y muchos que carecen de lo más indispensable, nadie estará tranquilo.

Pasando a comentar la ayuda al trabajador, ésta debe ser en especie y en dinero, inclinándonos más por lo primero, dada la idiosincrasia que tiene nuestra muy respetable clase trabajadora que fácilmente es víctima de comerciantes vividores que haciendo uso de los modernos medios de comunicación masivos le hacen creer que le descuentan en los artículos que le ofrecen, pero la realidad es otra ya que, cuando le venden un artículo rebajado es porque ya recuperaron además de su inversión la ganancia correspondiente.

El Plan de Seguridad Social, de acuerdo con esta tesis deberá abarcar, además de todo lo previsto en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución, el seguro de desempleo y agregando un apartado tanto en el Título Noveno de la Ley Federal de Trabajo como en la Ley del Seguro Social en el capítulo correspondiente.

La Administración, creo que la competencia y por las facultades que la misma Constitución le otorga, debe quedar a la responsabilidad a la Ley Federal del Trabajo y como consecuencia de esto, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dirigir y aplicar todo lo que ha Seguro de Desempleo se refiere; ya que este tiene una función social, además de que se agregarán tantos artículos como sean necesarios a la Ley del Seguro Social en lo que, a protección



de la clase trabajadora se refiere.

Lo que es importante, y se hace necesario encomendar, estas funciones a personal debidamente capacitado y seleccionado, así mismo, cumplir con los requisitos previstos -- que al efecto se dicten, debiendo desde luego no ser igual a los que prevén la legislación inglesa y norteamericana, -- ya que de acuerdo con las costumbres de nuestro pueblo, -- tendrá que ser adecuada a nuestro sistema de vida y a nuestras posibilidades económicas y políticas.

La idea general, desde luego es en atención al problema que vive hoy en día la clase trabajadora en México, que son escalofriantes las cifras de desocupados y con ninguna esperanza de encontrar empleo, la situación es desesperante ya no digamos, para un obrero común y corriente, sino -- para un calificado e inclusive para aquél profesionista -- que ha hecho una carrera y que posee un título, de ahí que un Seguro de Desempleo es necesario, para aliviar aunque sea parcialmente las necesidades indispensables de un padre de familia, y en general a todo trabajador dispuesto a prestar sus servicios.

## b) EL DESEMPLEO EN MEXICO:

### 1.- Antecedentes del Problema.-

El problema del desempleo en la actualidad uno de los obstáculos fundamentales para el logro de una mejor distribución del ingreso y una sociedad más justa.

A pesar de que sólo recientemente ha recibido atención, sus orígenes deben buscarse en el período anterior a la segunda guerra mundial, al momento de iniciarse el desarrollo económico del México moderno. En el decenio de 1930, México era todavía una sociedad predominantemente feudalista; la mayor parte de la fuerza de trabajo se encontraba en actividades agrícolas y pecuarias y el desarrollo de las ciudades estaba limitado sólo a algunas industrias incipientes así como a proporcionar los servicios necesarios para el desenvolvimiento de la actividad económica en general. En ese entonces, el país importaba la mayoría de sus productos manufacturados, pagándolos con exportaciones de minerales, principalmente petróleo, productos agrícolas y materias primas en general.

Puede entonces decirse que durante la década de los 30s el país era todavía una sociedad tradicional en su mayor parte. La población era también bastante más pequeña de lo que

es en la actualidad; según el Censo de Población de 1930, -- los habitantes del país sumaban 16.6 millones de personas y la fuerza de trabajo, es decir aquella parte de la población dedicada a alguna actividad económica era de 5.2 millones. -- De ese total, la mayor parte (70%) se dedicaba a las actividades agropecuarias; el resto (30%) a la industria y a los servicios. Entonces el problema fundamental de pobreza se daba en el campo; sin embargo, la presión sobre la tierra no había aumentado al grado que lo hizo posteriormente. (2)

Al iniciarse la segunda guerra mundial, dió principio -- la etapa de industrialización del México actual. Al no encontrarse disponibles los productos que tradicionalmente se habían importado, hubo un clima propicio para el desarrollo de los empresarios nacionales, quienes empezaron entonces a fabricar algunos de los productos industriales.

No importaba que estos fueran caros o de menor calidad -- que los que con anterioridad se habían obtenido del exterior, puesto que la posibilidad de importar de hecho no existía durante ese período.

Al mismo tiempo, este auge inicial de la producción nacional dió lugar a que se iniciara el rápido proceso de migración del campo a la ciudad; el pueblo, en busca de mejores oportunidades económicas, dejaba el campo y se dirigía a

las ciudades en busca de empleos. Así en 1940 la población total era de 19.7 millones de habitantes; la urbana de 6.9-- millones y la rural de 12.8 millones. Diez años más tarde-- la población rural había pasado a 14.8 millones mientras que la urbana había crecido más rápidamente, alcanzando en 1950 la cifra de 11 millones. Es decir, la rural se incrementó - 1.5% y la urbana a 4.9% anual durante el decenio. (2)

A partir de 1950, el proceso de urbanización en México se ha acelerado, pues la migración del campo a la ciudad, -- que durante la década de 1940 a 1950 había sido sumamente rá pida, se aceleró aún más durante los decenios posteriores.

Así, durante el período 1960 - 70 la población rural pa só de 17.2 millones de habitantes a 20 millones, mientras que la urbana aumentó de 17.7 a 28.3 millones. Al mismo tiempo, la política de desarrollo se orientó principalmente a la --- creación de un sector industrial moderno. Es decir, se die ron toda clase de incentivos fiscales, como exenciones de im puestos a las empresas nuevas, y de importaciones, permitién dose la entrada al país con un pago muy bajo de impuestos de todo tipo de maquinaria y equipo. A la vez, el Gobierno fe deral invirtió crecientes sumas en la infraestructura necesa ria para el desarrollo industrial construyendo modernas ca-- rreteras, otorgando servicios subsidiados de electricidad, - agua y energéticos a las empresas de las grandes ciudades y,

CUADRO 1

DINAMICA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES.

Sector	Población económicamente activa.				Estructura Porcentual				Tasas de crecimiento medio anual				
	(miles de personas)				1950	1960	1970	1970 <sup>2</sup>	1950-1970	1950-1970	1950-1970 <sup>a</sup>	1960-1970	1960-1970 <sup>a</sup>
Sector Primario	4 935.5	6 235.3	5 388.5	5 388.5	59.50	55.30	40.88	40.88	2.36	0.44	0.44	-1.45	-1.45
Agropecuario 1	4 836.3	6 088.7	5 206.6	5 206.6	58.30	54.00	39.50	39.50	2.33	0.37	0.37	-1.55	-1.55
Extractivas 2	99.5	146.6	181.9	181.9	1.20	1.30	1.38	1.38	3.95	3.06	3.06	2.18	2.18
Sec. Secundario	1 227.8	2 007.0	2 839.1	2 075.4	14.80	17.80	21.54	23.33	5.04	4.28	4.70	1.53	4.36
Transformación	978.9	1 556.0	2 205.3	2 441.4x	11.80	13.80	16.73	18.52	4.74	4.14	4.68	3.55	4.61
Construcción	224.0	405.9	580.0	580.0	2.70	3.60	4.40	4.40	6.12	4.87	4.87	3.63	3.63
Electricidad	24.9	45.1	54.0	54.0	0.30	0.40	0.41	0.41	6.12	3.95	3.95	1.82	1.82
Sector Terciario	1 774.2	2 954.2	4 192.9	3 956.8	21.39	26.20	31.81	30.02	5.23	4.39	4.09	3.56	2.97
Servicios 3	1 774.2	2 954.2	4 192.9	3 956.8xx	21.30	26.20	31.81	30.02	5.23	4.39	4.09	3.56	2.97
Insuficiente Especificados	355.8	78.9	760.6	760.6	4.30	0.70	5.77	5.77	-	-	-	-	-
Total	8 295.6	11 275.4	13 181.3	13 181.3	100.00	100.00	100.00	100.00	3.12	2.34	2.34	1.57	1.57

x Incluye 236 126 personas de servicios de reparación, porque los datos del censo de 1960 y anteriores incluían estas actividades

xx Excluye 236 126 personas de servicios de reparación, porque los datos del censo de 1960 anteriores no las incluían.

1 Incluye agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

2 Incluye industrias extractivas, petróleo y gas

3 Incluye comercio, servicios, transportes y gobierno

- Datos ajustados.

Fuente: Censo de Población, Dirección General de Estadísticas (1970)

en fin, protegiendo el mercado en el cual dichas empresas vendían sus productos mediante prohibiciones frecuentes de importar cualquier producto que pudiera competir con los fabricantes en México, Sin embargo, la atención que se había dado al sector agrícola disminuyó considerablemente. Durante el régimen del General Lázaro Cárdenas, el 20% del total de la inversión del Gobierno federal se destinó al desarrollo del sector agrícola. Durante sexenios posteriores ésta proporción disminuyó y en el período de 1964 a 1970 llegó a sólo el 11.2%. Es claramente visible, entonces la disminución en la política económica de la importación concedida al sector rural en favor del desarrollo del sector industrial.

La población rural se consideró como la que reside en localidades menores de 2,500 habitantes.

El problema fundamental a que ha dado lugar este patrón de desarrollo, desde el punto de vista del empleo, es que -- las políticas seguidas concentraron por un lado el ingreso -- de manera pronunciada en grupos relativamente pequeños y, -- por otro, promovieron indiscriminadamente el uso de toda tecnología moderna, sin considerar que, en general, la maquinaria importada estaba hecha para países donde la mano de obra es bastante más escasa que en México y el capital mucho más abundante. Por ello, en dichos países se considera normal y eficiente tratar de ahorrar mano de obra, automatizando los

procesos industriales al máximo grado posible.

A la vez que en las empresas modernas que se establecían en el sector industrial se empleaban las técnicas más intensivas en el uso del capital y, por consiguiente, ahorradores de mano de obra, las políticas seguidas dieron lugar a que en dicho sector se iniciara un desplazamiento en términos relativos, y en algunos casos en términos absolutos, de las empresas tradicionales o artesanales por parte de la industria moderna. Aún cuando en general las empresas tradicionales no han tenido que cerrar sus puertas, es un hecho que la estructura industrial de México durante los últimos veinte años se ha transformado de manera fundamental; ahora es mayor la importancia de las empresas modernas en el sector industrial como un todo y también dentro de cada una de las ramas industriales.

El proceso de modernización del sector industrial ha ocurrido en muchos países conforme aumenta el grado de desarrollo económico ha sucedido en países tan diversos como los sud-americanos, los europeos y otros. En el caso mexicano, sin embargo, la concentración de los beneficios del desarrollo industrial contribuyó a limitar el mercado. Debido a que los industriales podían contratar a la mano de obra en un mercado en el cual ésta era abundante, a la vez que podían vender sus productos en mercados muy protegidos de la

competencia del exterior, les fue posible acumular grandes fortunas. Desde el punto de vista de la estructura del consumo, sin embargo, esto significó un límite para el mercado y la producción nacional, un incremento en la demanda de artículos suntuarios ó de lujo, comúnmente de importación. En la actualidad la importancia del consumo suntuario es todavía bastante alta y es aún limitado el mercado para la producción nacional de manufacturas.

El problema ocupacional en México ha sido consecuencia tanto del elevado ritmo de crecimiento de la población como de la poca capacidad del sistema económico para generar un número creciente de empleos adecuadamente remunerados. La baja capacidad de crear empleos ha estado en gran medida ligada a los instrumentos de política económica mediante los cuales se ha desarrollado el sector industrial y a la menor importancia concedida al desarrollo rural. Por otro lado, la tasa de crecimiento de la población, que durante la década de 1960 a 1970 un ritmo anual de aumento del 3.4%. El rápido crecimiento demográfico ha significado un incremento constante de la población en edad de trabajar. Por consiguiente, la fuerza de trabajo, que en 1950 fué de ocho millones de personas, se había elevado en 1970 a más de 13 millones. (3)

El análisis de la estructura del empleo en términos de-



la composición sectorial de la ocupación es muy reveladora - de la capacidad de generación de empleos en diferentes sectores de la economía. En 1950, 3.4 millones de personas trabajan en el sector urbano de la economía, es decir, en actividades no agrícolas; en ese mismo año, la fuerza de trabajo empleada en la agricultura era de 4.9 millones de personas. Veinte años más tarde, las proporciones se habían invertido totalmente. El sector agrícola empleaba a 5.7 millones de personas, es decir, en veinte años su capacidad de absorción de mano de obra había aumentado en un porcentaje casi nulo - (7% apenas), lo cual supone una tasa de crecimiento anual de 0.3%. En 1970, por otro lado, la ocupación en las actividades urbanas, es decir, en actividades no agrícolas, como servicios, industriales, construcciones, electricidad, transportes y comunicaciones y gobierno, ascendía a ocho millones de personas. (3)

Estas cifras revelan una notable transformación en el carácter de la economía mexicana durante los últimos 20 años; prácticamente todo el incremento de la fuerza de trabajo se dirigió, en busca de empleo, hacia las ciudades, pues en el campo no se generó prácticamente todo el incremento de la fuerza de trabajo se dirigió, en busca de empleo, hacia las ciudades, pues en el campo no se generó prácticamente ninguna ocupación. Por consiguiente, el rápido proceso de migración de la población en edad de trabajar hacia las ciudades,

significó que éstas tuvieron que absorber no sólo el incremento natural de su fuerza de trabajo, sino también el aumento debido a la migración del campo a la ciudad. Además, este proceso migratorio ha tenido características muy negativas - desde el punto de vista de las exigencias que ha impuesto al aparato productivo y a la infraestructura social urbana. Habiéndose concentrado la mayoría de los migrantes en las áreas metropolitanas de la ciudad de México, de Guadalajara, de Monterrey y en un grado menor de algunas otras de la frontera norte del país, el Gobierno Federal se ha visto ante la urgente necesidad de canalizar una parte creciente de sus recursos para dotar de servicios urbanos básicos a esta población que, por otro lado, ha llegado a la ciudad con una necesidad inmediata de servicios sociales básicos pero que no ha tenido éxito igualmente rápido en su búsqueda de empleo productivo.

De tal manera, el problema ocupacional se ha agravado - a partir de 1950 y más aún durante el último decenio. Así durante el período de 1960 a 1970, el incremento de la fuerza de trabajo urbana fue de 2 673 000 personas. De esta cifra, - solamente 600 000 personas pudieron encontrar empleos en actividades industriales, 160 000 en la construcción y 65 000 en electricidad, transportes y comunicación. Esto significó que durante el decenio anterior, 1 848 000 personas hubieron de - ser absorbidas por el comercio y los servicios, que son las - actividades en donde se concentra el mayor parte del subem-

pleo. Esto es así porque las personas, al no encontrar empleo remunerado en alguna actividad productiva, se dedican - en la mayoría de los casos a ofrecer algún servicio o vender algún producto que, por innecesario que sea para la sociedad, no deja de reeditarles una remuneración inmediata. Es más, - durante este período aumentó de manera sustancial el número de personas en estos sectores que declararon en 1970 que trabajaban por su cuenta, es decir, que trataban de ganarse la vida fuera de los esquemas institucionales de la organización económica.

Al haber existido este enorme incremento en la población que declaró estar ocupada en actividades comerciales y de servicios, el fenómeno de terciarización en las ciudades de México ha adquirido características muy distintas a las que se observan en los países avanzados. También estos últimos - tienen un porcentaje de la población económicamente activa en la actividad de servicios; sin embargo, en esos casos son servicios de comercio de carácter moderno que producen un elevado ingreso para sus trabajadores. En México, por otro lado, - una persona se dedica al comercio o a los servicios (en muchos casos por su cuenta) cuando no le ha sido posible encontrar - otro empleo adecuadamente remunerado.

El problema ocupacional se ha transformado, entonces, - de un problema fundamentalmente de pobreza en el campo a uno

de desempleo y subocupación en las ciudades que, desde el -- punto de vista social y político, es seguramente más grave -- que el primero. No deja de alarmar el hecho de que un gran -- número de los buscadores de trabajo en las ciudades sea de -- jóvenes que, no encontrando otra ocupación, a veces están en condiciones de desempleo que podrían, en un momento dado, -- acercarlos a la delincuencia como resultado de su necesidad -- económica.

#### MAGNITUD DEL PROBLEMA OCUPACIONAL EN MEXICO.

El problema ocupacional en este país, a pesar del rápi do proceso migratorio del campo a la ciudad, se expresa toda vía de manera más grave en el campo. Son los estados con la mayor producción de población económicamente activa en la -- agricultura los que tienen los mayores porcentajes de pobreza y subempleo. Una división del país en nueve regiones, tal como se indica en cuadro 2, permite observar que los estados donde es mayor la magnitud del problema ocupacional se en-- encuentran en las regiones Centro y Centro Sur del país. En -- estas regiones, que comprenden al Distrito Federal y al esta do de México la primera, y a los estados de Guanajuato, Que-- rétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos, la segunda, se-- encuentran 2 de los 5 millones de personas que se dedican a-- la agricultura en el país. Por otro lado, en los diez esta-- dos del norte y noroeste: Baja California Norte y Sur, Sono--

ra, Sinaloa, Nayarit, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Durango, había solamente un millón de personas dedicadas a la agricultura. El problema ocupacional en la agricultura es -- grave porque la mayoría de las personas en dicho sector trabajan sólo un número limitado de días al año y se encuentran a un nivel sumamente bajo del ingreso. (4)

Según las estadísticas disponibles más recientes, las cuales provienen del Censo de población de 1970, en ese año la fuerza de trabajo del país estaba constituida por 13 millones de personas, lo cual representaba el 26.8% del total de la población. De ese total 5 millones de personas se dedicaban a la agricultura, 2.8 millones al sector secundario, -- que incluye las manufacturas, la construcción y la electricidad, y 4.2 millones de personas desempeñaban actividades comerciales, de servicios, de transporte y el gobierno. (4)

La mayor cantidad de subempleo y desempleo en México -- se da en el sector agropecuario, en el comercio y en los servicios. De los 5 millones de personas en el sector agropecuario, 2 millones se encuentran en las regiones del Centro, -- Centro Sur y Pacífico Sur. De tal manera, el problema de la pobreza en el campo se sitúa principalmente en esas regiones. Por otro lado, la mayor concentración poblacional en las actividades de comercio y servicios, que dentro del sector urbano son las que absorben a la población desempleada y sub--

CUADRO 2

Distribución regional de la subutilización de los recursos humanos 1970

Zonas	Población económicamente Activa	Subpoblación	Desocupados	Tasas de participación de subempleo (%)	Tasa de participación de la desocupación (%)
Centro	3 222 759	1 076 814	155 117	33.4	4.8
Noroeste	1 034 771	356 590	47 206	34.5	4.6
Norte	1 803 760	606 203	72 510	33.6	4.0
Centro Norte	632 103	356 346	23 977	56.4	3.8
Centro Sur	1 949 325	1 085 828	69 130	55.7	3.6
Pacífico	1 510 039	662 633	46 238	43.9	3.1
Golfo	1 196 742	724 490	32 385	60.5	2.7
Península	298 306	183 580	7 526	61.5	2.5
Sur	1 307 252	755 934	31 098	57.8	2.4
Total	12 955 057	5 805 418	485 187	44.8	3.8

Fuente: IX censo general de población y vivienda, Dirección General de Estadística (SIC).

ocupada, está en el área metropolitana del valle de México, - en Guadalajara y Monterrey.

El análisis de esta información revela las características peculiares del problema ocupacional. En el campo es un problema de empleo durante gran parte del año y de salarios su zablemente bajos durante las épocas en las cuales están ocupados los trabajadores. Un estudio reciente del Centro de Investigaciones Agrarias revela que en promedio, más de tres millones de jornaleros sin tierra trabajan únicamente 100 días al año, lo cual entraña que sus niveles de ingreso sean muy bajos.

Dado que el desempleo abierto casi no existe en México, y que el subempleo constituye la mayor manifestación del problema ocupacional es necesario situarlo dentro del contexto geográfico del país.

Se define como subempleados aquellas personas ocupadas que se encuentran en alguna de las situaciones siguientes: - Primero, trabajan un número de horas menor que el considerado como normal en un período de referencia, o bien, están -- dispuestas a trabajar más tiempo pero no encuentran empleo -- para hacerlo; segundo, obtienen ingresos anormalmente bajos; tercero, no utilizan sus calificaciones o capacidades en forma completa; cuarto, están ocupadas con niveles de productividad anormalmente bajos o nulos. La información captada en-

el último Censo General de Población permite elaborar algunos indicadores para evaluar la magnitud del problema y sus rasgos elementales.

Los resultados de la estimación dan un total de 5.8 millones de personas subocupadas, que representan el 44.8% de la fuerza de trabajo del país; de éste total, el 60% se encuentra en actividades agropecuarias, el 14.4% en servicios, el 10% en la industria de transformación y el 6.4% en el comercio. El resto declaró actividades insuficientemente específicas.

Del total de los subocupados, el 24.8% está constituido por personas que trabajan por su cuenta, fundamentalmente en el sector agropecuario el comercio y los servicios, actividades en las que representan, respectivamente el 22.8, -- 36.1 y 17.2 por ciento de la subocupación.

La subocupación se distribuye en forma muy irregular en el territorio nacional: frente a un promedio de 44.8% para el país, en las zonas del golfo de México y la península de Yucatán, que incluye los estados de Veracruz, Tabasco, -- Campeche y Yucatán y el nuevo estado de Quintana Roo, la proporción de los subocupados en relación con la fuerza de trabajo total alcanza niveles alarmantes, alrededor del 60%. En contraste, en las zonas de mayor desarrollo como son el Cen-



tro, Noroeste y Norte, el subempleo se reduce a poco menos de la mitad (34%). Dentro de estos límites se encuentran las otras regiones del país: La Centro Norte, la Centro Sur, y la del Pacífico.

Desde el punto de vista global de la economía, el subempleo representa un desperdicio de recursos humanos. Desde el punto de vista de cada subocupación, representa un grave problema de pobreza personal y familiar.

El desempleo abierto, es decir, el representado por las personas que declararon en el último censo de población no tener empleo y estar buscándolo, es un fenómeno de importancia mucho menor que el subempleo. Dadas las características de la economía nacional y la inexistencia de un sistema de seguridad contra la desocupación raro es el individuo que puede estar desempleado durante algún tiempo; en la mayoría de los casos hará cualquier cosa por obtener un ingreso, con lo cual quedará clasificado dentro del grupo de subocupados y no como desempleado abierto.

Un total de 485 200 personas desempleadas, declararon estar buscando trabajo sin tenerlo durante la semana anterior al censo. Estos constituyen el desempleo abierto y representan únicamente el 3.8% de la fuerza de trabajo del país.

El 60% de este grupo constituido por hombres y el 40%

por mujeres. Al observar el comportamiento por grupos de edad, se nota que la tasa de desempleo es mayor entre los 12 y 29 años, para luego descender para el grupo de 30 a 39 y volver a subir en el correspondiente a más de 40 años, de edad. Esta distribución indica que las personas jóvenes, debido a su bajo nivel de experiencia y de capacitación, se enfrentan a dificultades sustancial( ) para obtener empleos adecuadamente remunerados. En igual situación se encuentran las mujeres, puesto que, representan las dos quintas partes de la desocupación abierta aún cuando representan menos que la quinta parte del total de la fuerza de trabajo.

Entre las características más importantes de los desocupados o subocupados en el país está la de su juventud. No sólo incide el desempleo abierto de manera muy importante sobre las personas jóvenes. También entre aquellas que están ocupadas y que tienen entre 15 y 24 años de edad; El mayor grupo se encuentra en los servicios y el comercio en las ciudades. Esto parece indicar que, en general, los jóvenes de las ciudades provienen del campo en busca de mejores oportunidades de empleo. Sin embargo, debido a su falta de experiencia y a su bajo nivel educativo, generalmente fracasan en su intento de encontrar empleo en el sector industrial, teniendo por lo tanto que refugiarse en actividades de servicio o comercio, donde de hecho se encuentran subocupados, y, desde el punto de vista social, tienen una productividad sumamente

baja.

Una segunda característica importante de los desocupados es su bajo nivel educativo. Debido a limitaciones de información, el análisis se reduce a los desempleados que radican en los municipios en donde se encuentran las 70 ciudades mayores del país, es decir, las que en general tienen una población superior a 50 000 habitantes, más las localizadas en las zonas fronterizas. De un total de 244 000 desocupados en estas ciudades, el 16% no tiene primaria; es decir, ninguna instrucción, el 32.2% tiene una instrucción primaria inconclusa, el 28% terminó la primaria, el 12% tiene instrucción media, el 6.5% tiene instrucción profesional y sólo el 1.1% ha llevado algún curso de adiestramiento o capacitación. Esto indica que más de la mitad de los desempleados no tienen la instrucción primaria completa. Si a éste grupo se añaden los que sólo terminaron la primaria, sube al 80.3% el porcentaje.

Respecto a la distribución geográfica de la subocupación en México, las cifras muestran que en las 70 ciudades principales del país, la tasa promedio de desocupación, 4.6%, es mayor que el promedio nacional de 3.6%. Esto parece indicar que en las zonas más importantes la población en general no declara encontrarse desempleada porque sabe que de poco le serviría salir a buscar un trabajo; simplemente se dan --

Cuadro 1

Métricas de la subutilización de los recursos por  
ciudades (métricas, 1970)

	Población económicamente activa	Subempleados	desocupados	Tasa de participación del subempleo (1)	Tasa de participación de la desocupación (2)
Distrito Federal	2 230 986	786 951	109 091	35.3	4.9
Guadalajara	361 165	81 415	11 640	22.6	3.2
Monterrey	258 772	39 133	9 908	15.1	3.8
Cd. Nezahualcóyotl	143 828	20 213	9 062	13.1	6.3
Cd. Juárez	108 078	27 733	6 046	25.7	7.6
Puebla	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
León	110 389	28 572	3 263	25.9	3.0
Tijuana	89 013	25 557	4 013	29.7	4.5
Méicali	93 738	39 733	5 294	40.2	5.4
Chihuahua	74 104	19 580	3 437	26.4	4.6
San Luis Potosí	68 624	19 971	1 045	29.0	4.4
Torreón	66 263	18 269	2 685	27.6	4.1
Veracruz	68 639	22 442	2 297	32.7	3.1
Mérida	64 387	27 224	1 662	42.1	2.6
Morelia	51 167	23 676	1 894	42.4	1.7
Tuxtla Gutiérrez	19 107	5 535	325	29.0	1.7
Suma	3 813 260	1 193 919	173 651	31.1	4.6
Estados Unidos Mexicanos	12 955 057	5 805 418	488 178	44.8	2.8

Fuente: IX censo general de población y vivienda. Dirección General de Estadística. (SIC).

\* Ciudades de más de 200 000 habitantes, excepto las dos últimas que se incluyen con fines de representatividad (cobertura Municipal).

n.d. = no disponible.

uenta con perfecta claridad cuando existen empleos disponibles y cuando no los hay. Por otro lado, en las ciudades, sobre todo en las regiones más avanzadas del país, la población se dedica en mayor grado a buscar ocupación, de tal manera que la tasa de desempleo abierto correspondiente a las ciudades es mayor que la de las zonas más atrasadas. En el caso de estas últimas, como se vió con anterioridad, el mayor problema es el de la subocupación, llamada también desempleo -- disfrazado.

Las tasas de desocupación para distintas ciudades muestran una gran variación, que va desde el 6.3% correspondiente a Ciudad Netzahualcóyotl, hasta el 1.7% para Tuxtla Gutiérrez. En el Distrito Federal, la tasa de desempleo abierto ascendía en 1970 al 4.9 por ciento.

En el cuadro 2 se muestran las cifras referentes a la subocupación en cada una de las regiones del país. Asimismo, en el cuadro 3 se muestra la magnitud del problema ocupacional de las principales ciudades del país. (5)

"El Desempleo en México Características Generales".

Proporcionado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en su departamento de "Servicio Público del Empleo", en un estudio realizado por el señor Sadi Trejo Reyes:

El problema del desempleo ha sido en la actualidad, -- uno de los problemas más difíciles de resolver en México, no obstante que el gobierno ha creado instituciones como el Infonavit entre otros para dar ocupación a los cientos de miles de desocupados que existen a lo largo y ancho del país. -- Pero a pesar de los esfuerzos realizados, tanto por las autoridades como por la iniciativa privada, el problema cada día se agrava más y los empleos que son creados inmediatamente -- son ocupados y casi no se nota el alivio al problema.

En el estudio realizado por el señor Trejo Reyes, es -- indudablemente hecho con mucho interés en el problema; así -- que, analizándolo nos permitimos comentar lo siguiente:

Como él cita que en la década de 1930 a 1940, México -- carecía de industria básica y la mayoría de los productos industriales eran importados, fue así como al iniciarse la segunda guerra mundial dió principio la etapa de industrialización en México, de tal manera que hasta ésta el país era -- agricultor por excelencia y la poca industria que existía como la minera, textil y otras de menor importancia no eran el renglón fuerte del país. Pero con la nueva etapa que se iniciaba, es decir, la atención de los gobiernos que han pasado de 1940 a la fecha a la industria y dejado en segundo término a la agricultura, ha traído como consecuencia que una -- gran cantidad de gentes del campo emigren a las zonas donde--

se ha instalado la mayor parte de la industria básica.

En los últimos 25 años las ciudades donde se asientan las industrias se han multiplicado su número de habitantes, y hasta el momento no se ha visto que se ponga en práctica alguna fórmula para frenar esa desordenada llegada cada vez mayor de gente de la provincia en busca de un trabajo para mejorar su situación de vida.

Consideramos que una posible solución para evitar que el campesino salga de su lugar de origen, sería hacer más atractivo el campo, es decir, proporcionarle al verdadero trabajador de la tierra una ayuda directa en todos los órdenes, técnicos, económicos, de adiestramiento etc., pero la situación real en gran parte de nuestros campesinos, es todo lo contrario están olvidados y con poca o ninguna esperanza de mejorar.

La industria en México ha sido en todos los órdenes positiva para el país, ya que millones de mexicanos viven de esa fuente de trabajo y definitivamente no podemos prescindir de ella, sólo que se debe equilibrar de la manera más adecuada posible y no desatender el campo mexicano para que de esta manera se motivara nuestra gente campesina a trabajar la tierra con la esperanza de ser bien remunerada y a la vez no abandone el campo con lo cual todos saldríamos beneficiados.

Porque es lamentable que existan rincones de la patria, donde aún se siguen empleando métodos antiquísimos en comparación a los empleados en países desarrollados, donde un sólo campesino produce alimentos para miles de gentes; mientras que en nuestro país existen miles de campesinos que no producen siquiera para su consumo personal, de ahí que al no existir esperanza de un mejor futuro opten por emigrar a los centros industriales y ofrecer sus servicios por un bajo sueldo.

Lugar donde llegan.- Generalmente a la periferia de la ciudad de México, así como al Estado de México, donde surten sus necesidades a los habitantes de éstos lugares que ya de por sí tienen. Esto trae como consecuencia que siempre existan problemas de servicios públicos adecuados por el crecimiento constante de estas zonas, por otro lado al ver frustradas sus esperanzas de empleo se convierten en una carga para la sociedad, formando cinturones de miseria que padece la ciudad.

Como una ampliación a este comentario se hace necesario mencionar que en el campo el problema también es grave, si tomamos como base que las tierras repartidas desde hace varios años a los padres de familia actualmente ya no son suficientes porque las familias se han multiplicado y no así sus tierras que siguen siendo de la misma extensión. Como un



dato estadístico señalamos que el 40% de las personas que se dedican a la agricultura se encuentran en el centro del país y que comprende los estados de México, el mismo Distrito Federal, Puebla, Tlaxcala y Morelos y en contra posición a esta concentración, existen miles de jornaleros sin tierra que trabajan únicamente 100 días al año como peones en el campo y el demás tiempo se mantiene desmontando irracionalmente en la mayoría de los casos los montes y ofreciendo carbón y leña en las ciudades más próximas a su lugar de origen para obtener por lo menos con que subsistir en unión de su familia.

#### c).- EL FINANCIAMIENTO DEL SEGURO.

Financiamiento en los Estados Unidos de Norteamérica.- La Ley de Seguridad Social no estableció directamente un programa de seguridad contra desocupación, pero estipuló el siguiente estímulo efectivo para que los Estados lo llevaran a cabo; Estableció un impuesto del 3 por ciento sobre las planillas de pago para el seguro contra la desocupación. Sin embargo, un empleador queda exento del pago de cualquier suma hasta el 2, 7 por ciento de su planilla de pago rasable, si ha pagado esa suma para el fondo estatal de seguro contra la desocupación establecido por la ley estatal. Por ejemplo, un empleador, cuya planilla de pago imposible sea de 100 000 dólares, deberá pagar 3 000 dólares al gobierno federal si el-

Estado no tiene indemnización por desempleo. Si el Estado -- tiene un impuesto a las nóminas por seguro contra la desocupación, cuyo monto alcance el 2 por ciento, el empleador pagará 2 000 dólares al Estado y 1 000 dólares al Gobierno Federal. Si la tasa de impuesto estatal es del 2,7 por ciento, abonará 2 700 dólares al Estado y 300 dólares al Gobierno -- Federal. Este criterio podrá ser ajustado, ulteriormente, mediante el empleo de una "clasificación experimental", que es un aspecto importante del seguro contra el desempleo, el -- cual comentaremos a continuación. De la porción del impuesto a las planillas de pago para el seguro contra el desempleo, -- que recauda el Gobierno Federal tomó a su cargo el costo de -- administración de los programas estatales.

En efecto de las disposiciones sobre indemnización por desempleo de la Ley de Seguridad Social fué el de compeler a los empleadores a pagar impuestos sobre sus nóminas, ya fuera que el Estado hubiera o no tomado medidas para el pago de beneficios por desocupación. En consecuencia, para los Estados fue ventajoso el hecho de establecer programas, mediante los cuales sus propios obreros desocupados pudieran obtener beneficios. Hacia fines de 1937, todos los Estados, así como el Distrito de Columbia, Hawaii y Alaska, habían adoptado -- planes de indemnización por desempleo.

Para tener derecho al convenio de descuento de la tasa

y para los fondos federales de administración, los programas estatales de indemnización por desempleo deben reunir ciertas condiciones, entre las cuales están comprendidas las siguientes: La recaudación de la tasa sobre las nóminas para indemnización por desempleo debe ser depositada en el Fondo de Garantía para desocupación por desempleo, en la Tesorería Federal. Cada fondo estatal es registrado separadamente. El dinero registrado del fondo sólo debe ser empleado para el pago de beneficios, excluidos los gastos de administración.- El personal administrativo estatal debe ser seleccionado única y exclusivamente por orden de mérito. Se exige que los pedidos de indemnización sean pagados por intermedio de oficinas públicas de empleos u otras reparticiones aceptadas y no, por ejemplo, por intermedio de oficinas de socorro. Deben adoptarse disposiciones para que se atiendan los reclamos de aquellos cuyos pedidos son denegados. Se exige también la emisión de informes periódicos sobre el funcionamiento del sistema estatal.

Los Estados proceden con un considerable grado de discreción en la formulación de sus planes de indemnización por desempleo. Determinan el monto de los beneficios, aunque la Ley Federal también contiene algunas disposiciones sobre esa materia.

**PROTECCION.-**

No todos los patronos se hallan sujetos a los impuestos federales de indemnización por desocupación. Están exentos los patronos con menos de ocho empleados. No están comprendidos en la ley, además, los trabajadores agrícolas, el servicio doméstico, obreros accidentales y los que trabajan por cuenta propia.

Tampoco lo están los obreros de transporte, porque se hallan protegidos por una legislación especial.

"De acuerdo a las disposiciones de la Ley de Seguridad Social los Estados tienen el derecho de incorporar empleados no incluidos en la disposición federal". Más de la mitad de los Estados, por ejemplo, han modificado la exigencia de que una empresa debe tener por lo menos ocho empleados para que le sea aplicable el seguro por desocupación.

Para tener derecho a la indemnización por desocupación, un trabajador debe haber estado trabajando en una ocupación protegida por lo menos durante un período mínimo especificado por cada uno de los estados. Este requisito, que es normal en los programas de seguro social, significa que han sido pagadas las primas correspondientes al obrero en esa oportunidad, en forma de contribución impuesta al empleador. El requisito prueba, también, si quien solicita el beneficio -- forma parte o no de la fuerza de trabajo.

Un individuo desocupado que satisfaga los requisitos para tener derecho a los beneficios con relación a su anterior ocupación, no significa que tenga derecho a la indemnización por desempleo. Es difícil establecer el por qué. La indemnización por desocupación tiene por finalidad beneficiar a los obreros que han quedado involuntariamente sin trabajo. Por lo tanto, las leyes estatales no acuerdan el derecho a los obreros que han abandonado su ocupación anterior sin tener motivos valideros para ello, o si han sido despedidos debido a mala conducta. Se requiere, también, que los obreros que obtengan beneficios estén inscritos en las bolsas de trabajo locales y puede quitárseles el derecho a recibir beneficios si no aceptan un trabajo adecuado que les sea ofrecido. La descalificación puede significar que los beneficios le serán cancelados completamente o, como alternativa, pueden serles disminuídos o simplemente postergados.

**Alcance y Duración de los Beneficios.**- Los beneficios semanales por indemnización acordados por el desempleo son establecidos por las leyes federales en la mitad del promedio de salario semanal correspondiente a un período previo. Sin embargo, se fijan máximos y mínimos. En la actualidad, los máximos están por debajo del término medio de los salarios y alcanzan alrededor de 20 a 30 dólares. En unos pocos Estados los beneficios son incrementados por pequeñas asignaciones adicionales, si el obrero tiene familiares que dependen

dan de él. No obstante, una apreciable proporción de obreros desocupados suele recibir beneficios que alcanzan sumas considerablemente inferiores a la mitad de sus salarios semanales anteriores.

La mayor parte de los Estados indemnizan tanto la desocupación parcial como la total. Se produce así para evitar una situación en la cual los ingresos del obrero desocupado-parcialmente sean inferiores a los beneficios que recibiría si estuviera totalmente desocupado.

Algunos Estados establecen límites fijos en número de semanas, durante las cuales el obrero puede recibir beneficios en un año cualquiera. En otros Estados, la duración de los beneficios depende de los ingresos los pagos corresponden comúnmente a un máximo de 20 a 26 semanas, después de un período de espera que, en la mayor parte de los Estados, es de una semana.

Tal como el caso de otros seguros sociales, la protección incompleta excluye a algunos obreros enteramente. Para los obreros protegidos, el programa debe ser apreciado a la luz del monto y de la duración de los beneficios.

Los pagos de beneficios han aumentado en su monto desde el origen del programa, pero son aún pequeños en relación

al costo de vida. En verdad el monto ideal de pagos es un asunto controvertido. Los beneficios que son demasiado pequeños ponen en peligro el nivel de vida; por otra parte los beneficios muy elevados pueden alejar el interés por encontrar ocupación.

El hecho de que los beneficios sean de duración limitada indica, claramente, que el seguro por desocupación provee al individuo de una protección directa, limitada contra una desocupación prolongada en cantidades importantes, se harían necesarias otras medidas para mantener los intereses.

La Ley Federal permite a los Estados la incorporación en sus programas de la estimación experimental de indemnización por desocupación, al establecer que un empleador puede ser exceptuado del impuesto sobre su nómina, más allá del 2.7 por ciento de su total, no sólo en virtud de los pagos que hace al fondo de indemnización estatal, sino también si el Estado lo libera de parte de sus pagos, a causa de una experiencia ocupacional favorable. Por consiguiente, en un estado que usa la estimación experimental, los empleadores experimentados en materia de empleos pueden pagar impuestos por montos muy inferiores al nivel del 3 por ciento. La estimación experimental representa bajo las leyes actuales, el único medio por el cual los estados pueden reducir el porcentaje del impuesto sobre su nómina para indemnización por de-

sempleo.

En 1941, sólomente 17 Estados habían adoptado la estimación experimental, pero ese número creció hasta que, aproximadamente en 1948, este sistema fué implantado en todos los Estados. El amplio uso de la estimación experimental, --unido al alto nivel de ocupación que ha caracterizado a la última década, ha dado lugar a una declinación del promedio de las tasas de impuestos pagados por los empleados. En 1941, el promedio de la tasa de contribución nacional pagada por los empleadores fué del 2,6 por ciento; en 1950 fué del 1,5 por ciento.

El seguro contra el desempleo y el nivel de ocupación.-- El uso predominante de la estimación en base a la experiencia no indica un acuerdo total con sus principios. Muchas personas autorizadas continúan creyendo que la estimación en base a la experiencia tiene, a lo sumo, una eficacia limitada en cuanto a incentivo para el empleador.

La relación del seguro por desempleo con respecto al nivel de empleo no está limitado, en sus efectos, al comportamiento del empleador individual. Examinémoslo, en cuanto a su efecto sobre toda la economía.

Se dice a veces que el seguro por desempleo puede redu



cir la desocupación por la siguiente razón: Si la ocupación está en un alto nivel, las reservas disponibles para beneficios tienden a crecer. Aunque el efecto de esas grandes reservas depende, en sumo grado, de la forma cómo se las maneje, es decir, de la política fiscal general del gobierno, es posible que la acumulación de reservas pueda actuar como freno en las tendencias inflacionistas. Si el desempleo aumenta, aumentarán también los pagos por beneficios compensatorios del mismo y serán hechos a personas que, en general, los emplearán con el propósito de adquirir mercancías para el consumo. Por consiguiente, en un período en que haya menor ocupación, el fondo de indemnización por desempleo, proveerá de un estímulo a la demanda de los consumidores. En otras palabras el seguro contra el desempleo actúa en tal forma, que amortigua, en cierto grado, el ciclo de los negocios paradójicamente, la tasa estimativa anual en cierta forma, esa tasa de impuesto tiende a incrementar en momentos en que el nivel de ocupación está declinado. (6)

Los impuestos a los trabajadores en los Estados Unidos, para el Seguro de Desempleo.- Casi todos los programas recaudan por lo menos parte de los costos entre los trabajadores, ya sea en forma de porcentaje gravado sobre la totalidad ó sobre parte de sus salarios ó ingresos, ó bien mediante el requisito de que todos los beneficiarios paguen una suma fija de dinero. Sin embargo, en los Estados Unidos, en todas -

las leyes de compensación para obreros y en todas las leyes de seguros de desempleo estatales, con excepción de dos, los impuestos los pagan en su totalidad el patrón, sobre quién también recae el costo total de los programas de seguro de desempleo e incapacitación temporal. Pero aún en los Estados Unidos, los costos del programa del Seguro Social más importantes en términos de cobertura y gastos (Seguro de Vejez -- etc.), están financiados por los impuestos gravados en forma igual a los trabajadores y a los patrones, al igual que a los sistemas ferroviarios de jubilación e incapacidad permanente. En Rhode Island y California, la incapacitación momentánea está fincada únicamente por los empleados, mientras que en Nueva Jersey y Nueva York es una obligación a la que contribuyen ambos, el patrón y el empleado, aunque es el empleado quién aporta la cantidad mayor.

En líneas generales, esta distribución de todos ó parte de los costos de los programas de Seguro Social para los trabajadores, es una forma de gravámen con referencia al beneficio recibido, un principio que se encuentra en las estructuras fiscales de algunos gobiernos.

El pago de los costos que por el beneficiario es, evidentemente, la consecuencia inevitable de los sistemas que pagan beneficios con base en las cuentas anteriores. Pero aún cuando este principio de pago de beneficios sea abandonado

do ó muy modificado, cabe sostener que por lo menos algunos de los costos deben de recaer sobre grupos potencialmente beneficiados. Así, en los sistemas de beneficio que relacionan estos con los salarios anteriores, por las razones que se han adoptado el criterio de que el pago de los beneficiarios era esencial. La mayoría de los países estiman que estableciendo una relación fija legal entre los beneficios que se reciban y los impuestos que se paguen, se fomenta el sentido de responsabilidad social. (7)

Es así que Lord Beveridge sostenía, en apoyo del principio de cuotas, que: "Los ciudadanos, como personas aseguradas, deben comprender que no pueden obtener más que determinados beneficios por una determinada aportación; deben tener motivo para apoyar las medidas respecto a la administración económica y no deben acostumbrarse a considerar al estado como un Dispensador de Dávivas por las cuales nadie está obligado a pagar". Este argumento ha sido reiterado tanto antes como después del informe de Lord Beveridge. De hecho, se conoce muy poco de los efectos que, en orden a fomentar el sentido de responsabilidad, produce el requisito de la cuota -- por parte del beneficiario. Ciertamente es que hay indicios de -- que por lo menos cuando la unidad administrativa es pequeña -- de manera que el abuso del programa trae como resultados inmediatos y directos un aumento de las cuotas para los miembros, a todos les interesaría mantener los costos dentro de --

un mínimo aceptable. Tal parece haber sido el caso de algunos de los impuestos subsidiados voluntariamente, los cuales tomaron como modelo los proyectos de los Sindicatos y las Sociedades amigables de beneficio mutuo. (7)

En los países en donde se han fijado cuotas a los trabajadores, parece indicar que el método sirve hasta cierto punto para fomentar cierto grado de responsabilidad frente a los programas públicos que confieren beneficios a los individuos. La misma naturaleza del programa de cuotas requiere que las legislaturas traten de los ingresos públicos y de los gastos simultáneamente y recaben las opiniones de los contribuyentes en potencia respecto a su conformidad para adquirir beneficios adicionales mediante el pago de impuestos progresivos. Cabe notar que tanto en Inglaterra, y, con una excepción en los Estados Unidos, las ampliaciones o liberalizaciones más importantes de los sistemas de seguro mediante cuotas y que éstas últimas han sido aceptadas por los trabajadores.

El efecto que posiblemente ejerza el sistema de cuotas en el orden a la limitación de las demandas que se hacen al erario no es, sin embargo, la única razón por la que se ha preferido el sistema de imponer gravámenes a los beneficiarios. Los que opinan que el principio no se puede aplicar en su totalidad creen, sin embargo, que no es democrático el que un-

sector de la población reciba positivos beneficios en efectivo sin verse obligado a pagar impuestos.

Finalmente, existe el argumento fiscal que, con el aumento de las exigencias del recaudador de impuestos sobre ingresos libremente disponibles de la población, es necesario cargarles impuestos a los que perciben bajos ingresos "los cuales integran principalmente el grupo de los beneficiarios", de manera que se puede conseguir el ingreso público necesario. Asimismo, se ha sostenido que dicho impuesto es de recaudación relativamente sencilla, en virtud de que el presunto contribuyente sabe que, si no paga el gravamen perderá sus derechos a los beneficios.

La mayoría de los países, inclusive los Estados Unidos, exigen impuestos a los patrones, así como a los trabajadores, para pagar los costos de sus sistemas de Seguro Social. En todas partes excepto Gran Bretaña, los costos de las compensaciones para los trabajadores recaen exclusivamente sobre los patrones. En ciertos países (sobre todo en Rusia y en los países cuyos sistemas de Seguro Social se basan en el modelo ruso), todos los costos del Seguro Social se basan al patrón. En Francia, el costo de los subsidios por hijos la mayor parte de los costos de los demás programas del Seguro Social. Así mismo, como ya hemos visto, en los Estados Unidos, son los patrones los únicos que pagan los impuestos por

el Seguro de Desempleo "salvo dos Estados", así como también los impuestos de los sistemas ferroviarios de Seguro de Desocupación e Incapacitación y contribuyen al igual que los obreros a los costos del Seguro de Vejez y para los sobrevivientes. La contribución del patrón suele ser un porcentaje sobre la nómina de empleados, aunque en algunos países, como en Gran Bretaña, el patrón paga una suma fija a cada empleado.

Hasta 1954, los arreglos para el financiamiento Federal de la administración del Seguro de Desempleo estaban calculados para fomentar aún más fricciones aunque en otra forma. La administración definitiva de la suma del crédito administrativo es de la incumbencia del Congreso. El proyecto de presupuesto lo presenta el Departamento Federal de Trabajo con base en el presupuesto preparados por los administradores estatales, generalmente después de obtener la aprobación de sus propios directores de presupuestos estatales. Los Estados no solamente son de la opinión de que la Oficina Federal adopte una actitud indebidamente restrictiva hacia la aprobación de sus proposiciones, sino que hasta 1954, tenían una verdadera queja en cuanto a que, durante muchos años, el Congreso había votado créditos aún menores que el presupuesto aprobado, presentado por el Secretario del Trabajo. En su opinión, esta injusticia se agravaba por el hecho de que generalmente se suponía que el 0.3 por ciento del in-

puesto sobre el empleo que retiene el gobierno federal debe-  
destinarse a financiar los costos administrativos y, con ex-  
cepción de los primeros años, los créditos del Congreso fue-  
ron bastantes inferiores al rendimiento de dichos impuestos,  
y, por consiguiente quedó una "utilidad" para el contribuyen-  
te federal general a costa de los contribuyentes estatales -  
del impuesto sobre la nóminade empleados. En 1954, un Decre-  
to de enmienda estipuló que a partir de 1955, el impuesto --  
del 0.3 por ciento se aplicaría especialmente a los fines de  
seguridad de empleo cualquier excedente del rendimiento so-  
bre los créditos para la administración debía abonarse a los  
fondos estatales, en proporción a los impuestos pagados por-  
los patrones. (7)

El Financiamiento del Seguro de Desempleo en México .-  
Las prestaciones del Seguro de Desempleo, serán cubiertas --  
por las cuotas que para este efecto aportaran los patrones,-  
los trabajadores y el Estado; tendrán estas cuotas, carácter  
de impuestos; es decir, serán obligatorias.

Determinación.- Será de acuerdo con la cuantía del ca-  
pital de la empresa, el número de trabajadores y las utilida-  
des obtenidas. Por medio de informes de períodos cortos (6 -  
meses digamos), que la propia empresa entregará al Departam-  
ento de Seguro de Desempleo dependiente de la Secretaría del  
Trabajo y Previsión Social, haciendo una declaración de los -

gastos en materia prima, producción obtenida, sueldos de empleados etc. y utilidades si las hubo.

Las empresas serán clasificadas y agrupadas empleando un promedio máximo y mínimo; además las primas correspondientes se expresarán en el reglamento correspondiente conforme a las reglas que se determinen en un Capítulo Especial de la Ley Federal del Trabajo.

Todas las empresas grandes y pequeñas deberán inscribirse en el Departamento de Seguro de Desempleo, dependiente del Servicio Público del Empleo artículo 537 de la Ley Federal del Trabajo, su función tendrá carácter social; este servicio será gratuito y su objetivo, será resolver el problema del desempleo en México. Así mismo se reglamentarán los servicios privados para proporcionar empleos, en cuyas prevenciones se determinarán los casos de excepción en que las agencias privadas pueden conseguir fines lucrativos y en relación con profesiones especiales, pero el servicio siempre será gratuito al que pretenda trabajar.

Para el mejor cumplimiento de sus funciones, el Departamento de Seguro de Desempleo, se establecerá en los lugares que de acuerdo a previos estudios se juzgue conveniente.

El servicio de éste proyecto de Seguro de Desempleo,--



se regirá por reglamento que la Secretaría del Trabajo y Previsión, expida agregando tantos artículos como sean necesarios al Capítulo IV del Título Once de la Ley Federal del Trabajo.

Los patrones tendrán la obligación de aportar el impuesto en dinero exclusivamente que la ley les indique, para este Fondo de Seguro, en caso de que no lo hicieren en el tiempo y fecha correspondiente, deberán dar las razones a la citada dependencia de su omisión.

Para obtener los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del Seguro de Desempleo; así como, la constitución de reservas del fondo, aportarán los trabajadores, los patrones y el Estado. Los patrones y trabajadores que estén incorporados al sistema de porcentaje sobre salarios conforme a la ley especial que emitirá al efecto el departamento correspondiente. En todos los casos en que no este expresamente previsto por la ley o decreto la cuantía del impuesto. El estado cubrirá el faltante de la nómina respectiva; es decir, cuando ésta no se cubra con la aportación de los trabajadores, de los patrones y del propio estado.

Las sociedades cooperativas de producción, las administraciones obreras mixtas, las sociedades locales, grupos so-

lidarios o uniones de crédito cubrirán el 50% de las primas-totales al fondo y el Gobierno Federal pagará el excedente.

Por lo que respecta a los sujetos de aseguramiento comprendidos en este ambicioso proyecto, los decretos respectivos determinarán con base en las prestaciones que se otorguen y demás modalidades las cotizaciones; así como los impuestos a cargo de los asegurados y los patrones y finalmente la contribución del gobierno federal.

En una iniciativa que el Ejecutivo enviará al Congreso de la Unión para su estudio y discusión, para que una vez -- aprobado quede incorporado a nuestra Constitución; Así recogerá la historia de México uno de los más importantes avances en lo que a protección se refiere; es decir, quedará protegida la clase más necesitada en México, la trabajadora oprimidos y pilares de la economía nacional.

Funciones que tendrá el Departamento de Seguro de Desempleo.

1.- Coordinadamente con el Servicio Público del Empleo, llevar un minucioso registro de las personas que están desempleadas.

2.- Tener sin excepción, un registro de todas las empresas instaladas en el territorio nacional.

3.- Obligar a las empresas con cierta cuantía de capi-

tal, de acuerdo con el estudio previo, tener un departamento de adiestramiento para la capacitación de sus trabajadores y un renglón especial para los estudiantes egresados de las escuelas oficiales, para que realicen su capacitación correspondiente y se acabe con el clásico padrinismo y amiguismo que existe en México.

4.- Tendrá el Departamento de Seguro de Desempleo facultades para solicitar toda clase de información en los centros de trabajo, Instituciones, Oficiales o Estatales y los particulares que se ocupen de problemas económicos, tales como Organizaciones Sindicales, Instituciones de investigaciones sociales y económicas, Cámaras de Comercio, Instituciones Industriales Oficiales, Particulares y cualquier otra semejante que tenga que ver con el problema del desempleo en México.

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

- (1) DR. TRUERA URBINA ALBERTO.- "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. 1972. Pág. 439.
- (2) REYES TREJO RAUL.- "Desempleo en México". Características Generales.- Revista publicada en el Servicio Público de Empleo dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Pág. 730.- México. 1975.
- (3) REYES TREJO RAUL.- Rev. Cit. Pág. 731.
- (4) REYES TREJO RAUL.- Rev. Cit. Pág. 732.
- (5) CENSO POBLACION Y VIVIENDA.- Dirección General de Estadística. IX Censo General (Secretaría de Industria y Comercio). 1970.
- (6) PEARCE DAVIS y GERALD J. MATCHETT.- "Economía Laboral Moderna".- Traducida por Juan R. Bach. Edi. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires. 1960.
- (7) BURNS EVELINE M.- "Seguridad Social y Acción Pública".- Editora: Empresa de Libros S. A. México, D. F. 1965.

### CAPITULO III

#### a) MODIFICACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La creación del Seguro de Desempleo con fundamento en la situación de desempleo en que vive el país, se propone hacer modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, tomando en cuenta que el trabajador desempleado, no cuenta con ningún ingreso para satisfacer sus necesidades; así mismo el país tampoco cuenta con las fuentes de trabajo necesarias para dar cabida al desempleo, puesto que existen cientos de miles de desempleados que están dispuestos a prestar sus servicios, de ahí que alguien les debe dar protección; y aquí se propone la creación del Seguro de Desempleo, como una solución a este grave problema que requiere de una pronta solución.

La modificación a la Ley Federal del Trabajo, constituye la base para dar protección, es decir, quedaría haciendo un agregado al Título Noveno de la Ley, donde habla de Riesgos de Trabajo. Se propone que el Seguro de Desempleo se otorgue a los que trabajan en una institución, sea este del Gobierno, privado o cualquier otra donde por razones no imputables al trabajador éste pierda su empleo. Así mismo creemos por nuestra situación, tanto política como económica que es difícil ver realizadas nuestras ideas, pero confiamos en-

que sean tomadas en cuenta, y que algún día no muy lejano -- sean puestas en práctica para bien de todos.

La Seguridad Social en sus inicios, parecía una idea -- muy lejana de realizarse, sin embargo actualmente protege y tutela a casi todos los trabajadores, y es justo reconocerlo que falta mucho por hacer, es decir faltan muchos trabajadores de ser protegidos, pero la idea es hacerlo extendiendo -- dicha protección a todos los económicamente débiles.

De la misma forma deseamos que el Seguro de Desempleo, sea una rama del Derecho Social como atinadamente lo dice el maestro Alberto Trueba Urbina, en su libro "Nuevo Derecho -- del Trabajo", página 439, es decir, que proteja a todos los -- desempleados que estén dispuestos a ofrecer sus servicios a -- quién los ocupe. Los desempleados de México están integrados por toda clase de trabajadores, a saber, desde un obrero que no sabe desempeñar ningún trabajo, hasta un profesionalista -- que posee un título y que ha estudiado durante aproximadamen -- te 16 años y que durante esos años ha tenido la ilusión de -- que, al obtener un título ocupará un puesto que siempre ha -- anhelado, pero la realidad es muy distinta; al salir a la vi -- da profesional se encuentra con que en todas partes existen -- miles de aspirantes y tendrá que pasar a formar parte de la -- larga lista de solicitudes mientras tanto, será un desemplea -- do ó subempleado si se decide a aceptar cualquier trabajo --

temporal que generalmente no va de acuerdo a su profesión. - Ahora bién, la gran cantidad de desempleados de todas clases, es decir, preparados e impreparados constituye una carga al Estado y a su vez al trabajador empleado, ya que hace uso de los servicios públicos y no aporta nada al erario. Además es una fuerza de trabajo que se está desperdiciando lamentablemente por falta de empleos.

Consideramos que una forma de fomentar el empleo, sería que el Estado destinará mayor cantidad de recursos, para así abrir mayores fuentes de trabajo, dando preferencia a las ciudades menos industrializadas, mismas que no sólo serían beneficiadas, sino que a la vez tendrían un elevado sentido de distribución de la riqueza y de la industria nacional, asimismo la oportunidad de empleos para los trabajadores de ciudades donde se instalen.

Es necesario una adecuada política de desarrollo regional y urbano para el país como un todo. Desarrollo no significa la creación de unas cuantas zonas industriales en unas cuantas ciudades de provincia; entraña el fomento de los polos de desarrollo que pueden integrar el crecimiento de cada una de las regiones del país de manera que el resultado sea la generación de nuevas oportunidades de empleo en muchas ciudades de provincia.

Una política adecuada y educativa, contribuiría de ma-

nera importante a una estrategia de máximo empleo, a la vez que haría más equitativo el proceso de desarrollo en México. En algunos países, es característico que exista una enorme cantidad de personas cuyo potencial de trabajo se desperdicia, aproximadamente del 30 al 40 por ciento de la fuerza de trabajo total y que el índice va en ascenso. La magnitud del problema determina problemas políticos, económicos y sociales que conducen a un Estado de descontento que cada día se generaliza más.

En las zonas rurales de nuestro país, del desempleo -- suele ser producto de la carencia de tierras ó de la poca intensidad con que se utilizan éstas. Los grupos de desocupados y subocupados, se integran por gente que a diario emigra del campo a los centros industrializados del país y aún no logra acomodarse en algún empleo fijo. Existen jóvenes que apenas terminan la instrucción primaria ó aún antes abandonan sus estudios por falta de recursos económicos de sus padres, para buscar algún empleo que les permita ser autosuficientes y dejar de depender de sus padres.

Podemos mencionar otro grupo, que está integrado por aquellos que trabajan de manera independiente, que podemos llamarlos subempleados; entre éstos se cuentan los vendedores callejeros que abundan en México, los comerciantes en pequeña escala, los aseadores de calzado, los que cuidan au-



tomóviles, los que consiguen taxis en las terminales de autobuses, etc. etc.

"Debiera existir una especie de "Ley de Empleo", es decir, una Ley que fije la obligación del Estado de vigilar -- que los coeficientes del subempleo en los sectores agropecuarios y manufactureros, no rebasen ciertos límites. Por ejemplo, el Estado no debiera permitir que el 40 por ciento de la población trabajadora del Distrito tenga ingresos inferiores al mínimo. "

El sector público, naturalmente, debiera poner el ejemplo al sector privado, para que la inversión se orientara en el campo canalizando de preferencia obras de construcción, -- como por ejemplo caminos vecinales, sistemas de irrigación -- propias para ser aprovechadas por los campesinos y en general toda obra que a la vez que sea utilizada en el campo, no requiera de una especialización de los trabajadores que ahise coupon.

Aún cuando existe toda una serie de medidas de política económica y social que contribuirían al logro del pleno empleo en diez ó quince años, aunque por el momento no se puede resolver el problema del desempleo en México, por lo que, se considera que éstas son las más importantes. Su realización en los próximos años debe constituir uno de los ele

mentos prioritarios de la política económica; de otra forma, el problema ocupacional de México continuará agravándose y no sería entonces posible el desarrollo con igualdad.

Las modificaciones que más contribuirán a una mayor generación de empleos como resultado de la expansión de la industria se refieren a los incentivos que otorga el Gobierno a esta actividad. En la actualidad éstos se conceden en la forma de exenciones fiscales, facilidades para la importación de maquinaria, depreciación acelerada para propósitos del cálculo del ingreso gravable y, en general una serie de medidas que abaratan el costo de inversión así como en las importaciones. Estos incentivos se han utilizado tanto para promover la industria en general como para favorecer la descentralización de la actividad económica. Por otro lado, una política de costo para el bienestar social, indispensable en una sociedad moderna, se ha hecho recaer sobre la mano de obra con lo cual se ha encarecido el costo de la vida, desalentándose su uso. Además, las ventajas concedidas para fomentar la descentralización industrial han tenido hasta la fecha un efecto mínimo, pues estando el principal mercado y todas las oficinas gubernamentales en la ciudad de México, no han existido incentivos suficientes para la descentralización. Por lo que la estructura de tarifas para el transporte ferroviario favorece a las empresas situadas en el área metropolitana de la ciudad de México aún si estas deben traer-

sus materias primas desde sitios bastante lejanos.

Es obvio entonces que el costo de la política de bienestar social no debe recaer sobre el uso de la mano de obra sino sobre el del capital. Será necesario, además, que a mediano plazo se busque la forma de incorporar a los servicios de bienestar social que hasta la fecha ha estado marginada de esos beneficios por no estar empleada en una empresa que tenga la suficiente capacidad económica para cumplir con todas las obligaciones que fija la ley, Sin embargo, el problema inmediato debe resolverse en forma más expedita. Una posibilidad sería reemplazar todos los incentivos que se conceden en la actualidad, tales como los mencionados, por uno sólo que se otorgue fuera del área de las ciudades de México, Estado de México, Monterrey y Guadalajara y que dependa únicamente del número de nuevos empleos creados, ya sea por empresas nuevas o por las ya existentes. Esto, al mismo tiempo constituiría una política eficaz de descentralización.

Esta medida, además simplificaría en forma muy importante la administración de la política económica, haciendo posible que las empresas pequeñas y medianas no encontraran demasiado gravoso solicitar los beneficios concedidos. El costo de este cambio sería provechoso, pues el mismo monto de beneficios fiscales que se conceden bajo el actual sistema podría concederse en la nueva situación. El efecto, sin embargo, se-

ría totalmente distinto, en virtud de ser totalmente protector.

b) PROPOSICION PARA AGREGAR UN INCISO AL ARTICULO 123-  
CONSTITUCIONAL.

Con base en la realidad socio-económica del país se -- propone agregar un inciso al artículo 123 Constitucional, ya que el problema del desempleo en México es cada día más alax mante, pues el no contar con las fuentes de trabajo suficientes, y el no tener una directriz previa de industrialización. ¿cómo se podrá planear o resolver el problema del desempleo?

Por lo anterior consideramos que el inciso a proponer sería:

Fracción XXXII.- El Seguro de Desempleo, se otorgará a los que laborando en una institución de gobierno, privada ó-fábrica que daran sin su respectivo trabajo, temporalmente.- Esto se tendría que someter a la aprobación de los respectivos órganos del Estado para su aprobación y proyección.

Esta proposición tendría como objetivo que incluida a-la Constitución Federal de la República, quedarán protegidos todos los trabajadores del país; así mismo, agregar artículos respectivos en la Ley Federal del Trabajo.

La importancia del proyecto debe estudiarse y analizar

se, de tal forma que sea adaptada a las necesidades del país, y también a la idiosincrasia del trabajador mexicano; ya que los trabajadores juegan un papel muy importante y definitivo en esta conquista de lograrse, tomando en cuenta que en la historia del trabajo en México siempre han existido avances importantes, pero es necesario que el trabajador mexicano -- comprenda la importancia de este paso en la vida del país y -- es de esperarse que su sentido de responsabilidad, su conciencia de clase reconozca el alcance que tiene tal proyecto si -- se lleva a la práctica.

Ahora bien, debemos considerar que, la clase trabajadora podría lograr su bienestar a través de este Seguro de Desempleo, además se lograría que el trabajador sea hombre ó -- mujer, viva más tranquilo, tanto en su empleo como en su hogar y tengamos una mejor producción tanto en cantidad como -- en calidad.

El avance del país y la tecnología moderna, reclama -- que la clase trabajadora ocupe en el desarrollo del país, un lugar más importante y definido del que tiene, que tenga una mayor y más efectiva participación en la vida política y económica del país. Se debe pugnar porque las autoridades del trabajo impartan justicia sin partidismo, en los conflictos que se les presenten; así mismo seleccionar el personal, de tal forma que ocupe los puestos el más capacitado y honesto

to de que disponemos para así esperar obtener los resultados más óptimos en sus resoluciones.

Vivimos en una época de constantes renovaciones y es necesario que cuando el trabajador ponga en movimiento los organos jurisdiccionales tenga la confianza en que la sentencia dictada será imparcial; es decir, dictada en favor de -- quien realmente tiene la razón y consecuentemente el derecho, es muy común que los patrones nunca aceptan ser vencidos en juicio por un trabajador y llegan inclusive a decir que prefieren pagar más, pero no precisamente al trabajador, esto trae una serie de consecuencias graves para la economía del trabajador que espera con desesperación una cantidad que resolverá aunque sea en parte su problema económico, pero debido a una serie de vicios que existen en los tribunales del trabajo, las liquidaciones de laudos tardan años; lo que es más se han dado casos en que se han perdido los expedientes de las juntas o sea hacen el recurso de "alzada".

Todo cuanto aquí se expone, tiende a asegurar un patrimonio al trabajador, un incentivo para que luche por superar se, pero ya con una base con la que tendrá asegurada la subsistencia propia y la de su familia.

El agregado al artículo 123 Constitucional, es una adecuación a las condiciones en que vive el país, la situación-

es alarmante con tanta gente desocupada, sin una esperanza -- de encontrar empleo ya que no contamos con las fuentes de -- trabajo que son necesarias e indispensables para dar cabida -- a los miles de desocupados que ofrecen sus servicios y por -- falta de empleos son rechazados.

Ahora nos preguntamos, ¿quién es culpable de la actual situación planteada; es decir, del desorbitante número de de empleados en el país?, y habrá muchas respuestas, fundadas-- unos e infundadas otras, pero cualquiera que sea la respuesta lo cierto es que el problema existe y es preocupante, medidas ó leyes en práctica, creo que no existen, ya que todo se reduce a proyectos, estudios declaraciones de funcionarios ó -- líderes políticos, para atraer la atención pública y hasta -- ahí, pero soluciones concretas y puestas en marcha no hemos-- visto, no obstante que el tema es cotidiano y a diario lo vi-- vimos cada vez más alarmante.

La solución que aquí proponemos es implantar el Seguro de Desempleo, agregándole un inciso al Artículo 123 Constitucional y una modificación a la Ley Federal del Trabajo, de -- tal manera que todos los trabajadores desocupados y que reú-- nan los requisitos en esta tesis propuestos, tengan una base económica con que satisfacer sus necesidades más indispensa-- bles, porque en última instancia, ninguna culpa tiene un tra-- bajador que ofrece sus servicios y es rechazado.

Creemos que es de justicia y de equidad que los que -  
tengan posibilidades económicas aunque sea en la mínima par-  
te compartan con lo que carecen de todo y esto visto a la --  
luz de la teoría integral, según lo dicho por el maestro --  
Trueba Urbina, sería compartir los beneficios y las necesida-  
des con todos los que de un modo u otro viven de su trabajo,  
al mismo tiempo solucionar los problemas de desocupación que  
afrontamos y que tiende a agudizarse más con un sólo ideal -  
"justicia Social para Todos", tenemos fe en la justicia, en-  
el estado de derecho en que vivimos en el cual todos somos -  
directa ó indirectamente culpables de que cada vez más sea -  
notoria que la riqueza sea disfrutada por unos cuantos, y --  
que la gran mayoría de mexicanos se priva de los más indis-  
pensable.

Es necesario y urgente que las autoridades correspon--  
dientes, tomen cartas en el asunto y afronten el problema del  
desempleo con decisión, porque de lo contrario el país está  
amenazado por una rebelión de los muchos que nada tienen que  
perder, contra los pocos que todo tienen; mientras existen -  
lugares en las grandes ciudades, así como rincones apartados-  
del país, donde se respire una inconformidad de sus habitan-  
tes, agresividad hacia los que tienen un modo de vivir confor-  
table, mientras ellos viven entre la miseria, la insalubridad,  
donde las garantías que las leyes dan no son respetadas, ya -  
que impera la ley del talión, la palabra garantía, justicia, -  
libertad, no la conocen, sólo saben que provienen de una cla-



se pobre y así están sentenciados a vivir.

Salgamos al encuentro de tantos compatriotas nuestros con esta protección de Seguro de Desempleo, poniendo al servicio todos los recursos disponibles, unidos trabajadores ag tivos, patrones y gobierno con un solo objetivo, justicia pa ra todos si esta idea llega a progresar, se habrán cumplido los anhelos de muchos mexicanos de buena voluntad, si por el contrario no fructifica que es lo más seguro lamentablemente quedará como el inicio de un proyecto pensado en las clases más necesitadas del país, por quienes siempre nos pronunciamos porque de ello somos y a ellos nos debemos, estamos -- convencidos que siempre el económicamente fuerte lo ha sido o lo es, en la medida en que ha explotado al pobre, es decir, cuando al hombre de la antigüedad se le ocurrió decir esto -- es río y poner una barrera como señal de exclusividad, en -- ese momento apareció la diferencia de derecho al mismo tiempo, hizo su aparición la palabra Derecho y en contra posición a ella la palabra obligación, por lo que tanto ha lucha do el hombre con resultados muy relativos, ya que en dos gue rras que ha sufrido la humanidad ha traído cientos de miles de vidas humanas sacrificadas por que esas dos simples y apa rentemente insignificantes palabras Derecho y Obligaciones.

México ha sido llamado por los que dicen que saben, "El cuerno de la abundancia", y con casi medio siglo de estabili-

dad, tanto en lo político como en lo económico, no ha sido - capaz de alfabetizar a todos sus pobladores pues existen in- finidad de dialectos en todo lo largo y ancho de nuestra pa- tria, y mientras no sean incorporados esos núcleos de compa- triotas nuestros a la civilización, que es privilegio de - - unos cuantos, no dejaremos un sólo instante en reclamar su - incorporación al México que desconocen.

La revolución sólo benefició a unos cuantos de inmedia- to, pero no así a la gente que la hizo en los campos de bata- lla un análisis de la situación en la que vive nuestra gente del campo y también de las llamadas "ciudades perdidas" hará prueba plena de todo lo aquí expuesto.

Esperamos que nuestra proposición, cuente con el respal- do de quienes pueden y deben darle la importancia debida. Es- tamos totalmente convencidos de que no esta todo perdido, de contrario existen hombres capaces y con buenas intenciones, - que luchan por que cada vez más la justicia sea equitativa- - mente impartida, esos hombres son los que hacen que tengamos esperanza y fé en el futuro y a los que ayudaremos y propor- cionaremos ideas, soluciones para lograrar que nuestras ideas tengan utilidad en el futuro.

Los problemas que afronta nuestra clase trabajadora, - son muchos y de muy variada magnitud y creemos que los gran-

des problemas siempre requieren de grandes soluciones que no siempre es posible realizar, pero en la medida en que nos preocupemos de ellos y aunque sea en parte le demos soluciones, dependerá que la situación sea parcialmente resuelta. - Sabemos que nuestro problema de Desempleo radica entre otras muchas cosas, en la explosión demográfica y faltas de empleos naturalmente, entonces es necesario intensificar las campañas de concientización de nuestros trabajadores, en sentido de que deben planear su familia, además que deben capacitarse y estar cada vez más preparados para desempeñar el trabajo que en un momento dado les sea proporcionado, porque es muy común que se solicite un trabajador y haya muchos aspirantes, pero de todos sólo unos cuantos están capacitados, - de ahí que de la preparación que tenga el trabajador dependerá el trabajo que aspira desempeñar.

c) BENEFICIOS QUE SE OBTIENEN CON EL SEGURO DEL DESEMPLEO.

En Estados Unidos de Norteamérica, el Seguro de Desempleo tiene como beneficios al trabajador los siguientes:

Se paga a los trabajadores que son aptos para trabajar y están dispuestos a hacerlo. Antes de que un trabajador sin empleo pueda exigir el pago de seguro, tiene que estar registrado en el servicio público de empleo. Después de presentar

su reclamación, el trabajador tiene que esperar generalmente una semana, durante el llamado "período de base", generalmente un año.

De acuerdo con las leyes de indemnización por desempleo, un trabajador que pierda su trabajo tiene derecho a recibirla, siempre y cuando haya recibido una cierta cantidad de salario ó trabajado determinado número de semanas, ó ambos casos, durante el llamado período de base, un año anterior a la pérdida del empleo, con un intervalo de un trimestre, en 1958 el promedio de pago semanal era de 30.62 dólares.

Un trabajador sin empleo puede quedar descalificado en su derecho de recibir beneficios derivados del seguro de desempleo si perdió su trabajo en una disputa obrera, si fué despedido por mala conducta en el trabajo, si dejó su trabajo voluntariamente sin causa justificada y si se ha negado a aceptar el trabajo adecuado disponible, sin dar razones válidas. Muchos estados descalifican también a un trabajador que no ha estado "buscando trabajo activamente", excepción hecha de que se registre en el servicio de empleo. En la mayor parte de los casos, la descalificación difiere el seguro por desempleo durante cierto número de semanas; pero en otros, reduce los beneficios ó los cancela definitivamente. (1)

Además del Seguro de Desempleo, tiene por finalidad de

neficiar a los obreros que han quedado involuntariamente sin trabajo. Por tanto, la Ley no debe acordar el derecho a los obreros que han abandonado su ocupación anterior sin tener motivos válidos para ello, ó si han sido despedidos debido a mala conducta. Se requiere, también, que los obreros que obtengan beneficios estén inscritos en las bolsas de trabajo - que al efecto se proporcione y pueda quitárseles el derecho a recibir beneficios si no aceptan un trabajo adecuado que les sea ofrecido. La descalificación puede significar que -- los beneficios le serán cancelados, completamente ó como alternativa, pueden serles disminuidos ó simplemente postergados. (2)

Se pagarán también estos beneficios de Seguro de Desempleo a los huelguistas, en circunstancias especiales, tales como cuando tiene lugar la huelga y es declarado existente; es decir ha reunido todos los requisitos de ley.

Al establecer en México el Seguro de Desempleo, se estará buscando obtener un beneficio para el trabajador desempleado, proporcionándole un ingreso estable para sostenerse en unión de su familia. Se espera además una mejor y más justa distribución de los empleos que existen en el país con -- más probabilidades de que los ocupen personas idóneas.

Se luchará al implantar éste sistema de Seguro, que el

trabajador empleado desempeñe su trabajo más tranquilo y desaparezca la zozobra en él, de ser despedido, además terminar de una vez por todas el desamparo en que quedan los trabajadores al ser despedidos y mientras las juntas (Federal ó Local) rinden su veredicto, si es justificado o injustificado el despido, el trabajador dispondrá de una cantidad para subsistir mientras es acomodado en algún trabajo. Con respecto al trabajador que está dispuesto a trabajar y por falta de empleos es rechazado, con el Seguro de Desempleo tendrá asegurado su gasto familiar por lo menos.

De los patronos se espera que entiendan el avanzado esfuerzo del Gobierno Federal para hacer justicia a vasto sector de la población, como lo es la clase trabajadora que significan pilares y cimientos del progreso del país, por lo tanto es indispensable toda su cooperación para alcanzar el mejor éxito posible.

Los trabajadores juegan un papel muy importante y definitivo en esta conquista de lograrse, ya que en la historia del trabajo en México siempre han existido avances importantes, pero es necesario que el trabajador mexicano comprenda la importancia de este paso en la vida del país, y es de esperarse que su sentido de responsabilidad, su conciencia de clase reconozca el alcance que tiene tal proyecto si es llevado a la práctica.

Como es el propósito al aportar una idea con la mejor intención y deseos para que sirva de algo en la vida presente y futura de la clase trabajadora de México.

Ahora bien, debemos considerar que, la clase trabajadora podría lograr su bienestar a través de este Seguro de Desempleo, además se lograría que el trabajador sea hombre o mujer, viva más tranquilo tanto en su empleo como en su hogar y tengamos una mejor producción tanto en calidad como en cantidad.

¿Qué beneficios se esperarían del Seguro de Desempleo?

- 1o.- Que los trabajadores tengan un mínimo de sueldo asegurado.
- 2o.- Que los hijos de éstos, tengan sus estudios asegurados y hagan su vida normal.
- 3o.- Que el Estado no resienta un desequilibrio económico, como en los últimos tiempos se ha sentido.
- 4o.- Las industrias pueden reestructurarse, con lo que todos saldríamos beneficiados.
- 5o.- Lograr por todos los medios disponibles, terminar de una vez por todas con la explotación de niños-subempleados que existen en todo el país.
- 6o.- Pagar porque ningún niño en edad escolar quede sin obtener y terminar su preparación o educación.

primaria.

Luchar porque el Seguro de Desempleo sea a nivel nacional; pues esto daría como resultado frenar con carácter de urgente el éxodo de gente del campo a la capital principalmente, además distribuir más equitativamente los empleos que se obtengan.

También es de esperarse que los beneficios que se obtengan hagan consciente al trabajador para que sepa hacer uso de sus derechos y a su vez cumpla con sus obligaciones, porque es sabido que la clase trabajadora en su mayoría ignora cuales son sus derechos y es la causa que muchos patronos aprovechan tal situación para explotarlos y evadir la Ley Federal del Trabajo que es un auténtico instrumento protector del trabajador.

Asimismo se espera otro beneficio, terminar con líderes deshonestos y funcionarios inmorales que tanto mal le causan al trabajador en nuestro país y es que desconocen el movimiento obrero, olvidan el propósito que tuvieron los representantes obreros en la elaboración del artículo 123, que se incluyó en la Constitución de 1917. Como olvidar sus discursos apasionadamente obreristas, con palabras sencillas sin rebuscar conceptos para transmitir el sentir de sus compañeros, como las de los Diputados Constituyentes Heriberto Ja



ra, Jesús Urueta y Natividad Macías entre otros, ideas que parecían inalcanzables en ese tiempo pero que se han logrado parte de sus anhelos; Ahora con esta proposición, se inicia una nueva lucha en la historia del movimiento obrero y se pone a la consideración, crítica y estudio de las autoridades correspondientes y sea cual sea el resultado de la misma, -- quedará ahí, como una aportación, como un deseo de un estudiante del derecho obrero que anhela el bienestar de la clase trabajadora y de todos los mexicanos.

## CONCLUSIONES:

PRIMERA.- Dado el desamparo en que vive la clase trabajadora en México, y por la poca funcionabilidad del Sindicalismo Mexicano, considero: que debe establecerse una Institución para proteger al trabajador que en un momento dado se ve sin empleo y por ende sin ningún recurso económico para sostener a su familia.

SEGUNDA.- Considérese que el Seguro de Desempleo en México, llevaría como finalidad la de respaldar en un momento dado a las Empresas y al trabajador, en virtud del sistema capitalista en que vivimos.

TERCERA.- Al plantearse la idea del Seguro de Desempleo, y al haber propuesto que se establezca una Institución que controle las cuotas del trabajador para el pago del Seguro de Desempleo, quiero advertir también que ésta Institución no debe ser de tipo burocrático.

CUARTA.- Al hablar del financiamiento del Seguro de Desempleo en México, consideramos que éste debe ser pagado por el mismo trabajador con una cuota no mayor de un 3%, sobre su ingreso y probablemente con una ayuda por parte de la Empresa privada de un 2%.

QUINTA.- Es sin lugar a duda un gran beneficio para la clase trabajadora de México, si se lograra establecer el Seguro de Desempleo, considero que al establecerse éste Seguro, daría como resultado, la coadyuvancia a la resolución del problema económico del Estado en épocas de inflacionismo interno o con influencias de relaciones económicas internacionales.

## PUBLICGRAFIA

- (1) PEARCE DAVIS y GERALD J. MATCHETT.- "Economía Laboral Moderna".- Editorial Bibliográfica.-Argentina, Buenos Aires. 1960.- Págs. 335 - 336.
- (2) FRIEDLANDER WALTER A.- "Dinámica del Trabajo Social".- Ed. Pax-México. 1969.- Págs. 461.

## LEGISLACIONES CONSULTADAS

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.
- 2.- Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, 25a. Edición. 1975 México, D.F. Edi. Porrúa, S. A.
- 3.- Código de Comercio y Leyes Complementarias 24a. Edición. 1972 México, D. F. Edi. Porrúa, S. A.
- 4.- Seguros y Fianzas, 9a. Edición 1974. México, D. F. -- Edi. Porrúa, S. A.
- 5.- Ley del Seguro Social 1973, México, D. F. Editada por \*Editores Mexicanos, S.A. de C.V.

## DOCUMENTOS Y REVISTAS CONSULTADAS

- 1.- Quinto Ciclo de Conferencias, sobre Seguridad y Solidaridad Social. La edición estuvo al cuidado de la Secretaría General del Instituto Mexicano del Seguro Social. 1975, México, D. F.
- 2.- Primer Semanario sobre Desarrollo Económico de México, - Edición al cuidado del Departamento de Comunicaciones - de la Confederación de Cámaras Industriales, 1973.
- 3.- "E n g r a n e".- Periódico Obrero, Organo de la Federación Obrera Revolucionaria, Número 86, lo. de abril - de 1975, México, D. F.
- 4.- "El Desempleo en México": Características Generales, -- Por Saúl Trejo Reyes, Revista editada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1970.