



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**Los Servicios Sociales como Prestaciones
en el Régimen de la Seguridad Social**

T E S I S
QUE PRESENTA
JUAN JOSE TAPIA ARENAS
para obtener el título de
Licenciado en Derecho

México, D. F.
Agosto 1972



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

Con agradecimiento que
ahonda el tiempo.

A MIS MAESTROS

Por los conocimientos
que desinteresadamente
me brindaron.

TESIS ELABORADA EN EL SEMINARIO DEL
DERECHO DEL TRABAJO, A CARGO DEL
MAESTRO:

DR. ALBERTO TRUEBA URBINA.

BAJO LA DIRECCION DEL MAESTRO:

LIC. JOSE DAVALOS MORALES.

I N D I C E

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN GENERAL	1
PROCESO EVOLUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: a) Su concepto, b) Proyección de la Seguridad Social en México, c) Nues- tro punto de vista	1

CAPITULO II

EL SEGURO SOCIAL: a) Su definición y análisis, b) Pers- pectivas y distinción de estos conceptos	13
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

CAPITULO III

1.- LOS SERVICIOS SOCIALES	24
2.- LAS RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVI- CIOS SOCIALES	28
3.- ARTICULOS 15, 16 y 17 DE LA VI REUNION DE LA CONFEREN CIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL-MEXICO.....	31

CAPITULO IV

1.- DIVERSAS CLASES DE PRESTACIONES: a) Prestaciones (eco nómicas) en Dinero, b) Prestaciones (médicas) en Espe cie, c) Prestaciones en Servicios Sociales.....	33
2.- FUNDAMENTACION JURIDICA DE LAS PRESTACIONES SOCIALES....	46

CAPITULO V

1.- LAS PRESTACIONES SOCIALES	50
-------------------------------------	----

2.- RESOLUCION NUMERO 70 APROBADA POR LA VIII CONFEREN CIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL CELEBRADA - EN LA CIUDAD DE PANAMA-PANAMA, FEBRERO DE 1968.....	54
3.- DIFERENTES TIPOS DE PRESTACIONES EN SERVICIOS SO- CIALES	58
4.- EL SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO EN LA LEY FEDERAL - DEL TRABAJO VIGENTE.....	62

CAPITULO VI

ASPECTOS DE DERECHO COMPARADO

1.- EL SEGURO DE DESEMPLEO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE - NORTEAMERICA.....	65
2.- LEY DEL SEGURO NACIONAL DE DESEMPLEO EN ESPAÑA.....	73
3.- CONVENIOS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES ADOPTA DOS POR LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y RATIFICADOS POR MEXICO EN MATERIA DE SEGURIDAD SO- CIAL Y DE TRABAJO.....	81

CAPITULO I

INTRODUCCION GENERAL

Seguridad es el desideratum fundamental del hombre. Se encuentra en la raíz de sus instintos y en la base de su evolución biológica y social. Todo tiende en él a asegurar su subsistencia.

Desde los primeros estadios históricos de los grupos humanos, encontramos la lucha perenne del hombre por obtener seguridad frente a todo; seguridad frente a las perturbaciones climáticas, frente a las enfermedades, el hambre, los ataques de las bestias, y seguridad ante los conflictos con el hombre mismo.

La sociedad humana para asegurar su subsistencia se ha allegado diversos recursos como son la habitación, el cultivo y almacenamiento de alimentos, el agrupamiento de los pueblos, y los medios de defensa de la comunidad desde las armas hasta las mismas leyes jurídicas, entre otros muchos recursos que me es prolijo enumerar.

Por otra parte, la sociedad contemporánea que nos ha tocado vivir llena de contradicciones, de brutales contrastes que surgen del juego complejo de las fuerzas sociales; en la que el hombre es objeto de explotación del hombre mismo. Es imperioso proteger a las clases más menesterosas del país, mediante un régimen científicamente planificado de Seguridad Social.

Por eso al escribir estas lacónicas líneas introductorias, viene a mi mente aquel profundo pensamiento de Séneca "No hay mayor desdicha que la que se deriva del miedo al porvenir".

PROCESO EVOLUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Históricamente la Seguridad Social se origina en los-

albores del siglo XIX, a raíz de la Revolución Industrial en Europa; pues anteriormente existieron las corporaciones, las cuales hasta las postrimerías del siglo XVIII, predominaron como constitutivas de la pequeña industria. Dentro de este sistema de trabajo, el obrero vivió realmente en la familia del patrón siendo éste último su protector, así como de su familia.

Al desenvolverse la gran industria, se observa la concentración en las ciudades de grandes grupos sociales, que emigran del campo y que viven exclusivamente de su salario, cuya insuficiencia los deja sin recursos frente a los riesgos de la vida y, del mismo trabajo que desempeñan y por consiguiente reducen su capacidad laboral. Esta inseguridad conduce paulatinamente al nacimiento de las asociaciones profesionales; así como a la creación de las primeras "cajas de previsión de accidentes", instituciones que toleradas por el Estado en un principio son más tarde reconocidas y posteriormente impulsadas; hasta llegar a la actual Seguridad Social.

Con la intervención estatal la incipiente mutualidad se robustece orientándose hacia la defensa de la salud pública, con lo que fortalecida económicamente por el poder público, adquiere un gran desarrollo en el curso del último medio siglo. No se puede considerar sin embargo, como una completa y eficaz solución al problema de la seguridad del trabajador.

Podemos decir de acuerdo con las palabras del maestro Alberto Trueba Urbina que, mientras más se promulguen leyes que cumplan lealmente con su función de proteger y reivindicar a los trabajadores dentro del régimen capitalista que vivimos; mayor será el paréntesis de paz social, frente al inexorable cambio de las estructuras económicas y por ende políticas y sociales en el porvenir.

Alemania es el primer país que dedica grandes esfuerzos al desarrollo del Seguro Social, estableciendo en 1883 con el Seguro de Enfermedades, y extendiéndolo en 1884 a los accidentes de trabajo. Es innegable que el seguro alemán ejerce gran influencia sobre la legislación social de otros países. Su ejemplo fue seguido por el Imperio Austro-Húngaro en 1889; por -

Noruega en 1909 y, por Inglaterra en 1891, cuando bajo el impulso del estadista David Lloyd George aparece el primer Seguro de Desempleo.

"Este movimiento legislativo, en pro de la Seguridad Social se ve bruscamente suspendido en la primera conflagración mundial, tomando nuevo vigor al advenimiento de la paz, incluyéndose en los Tratados de Versalles, que en uno de sus puntos habla de que deben perfeccionarse los sistemas de seguro social que habían heredado". (1)

En 1919 Checoslovaquia legisla el seguro de los trabajadores del campo; Polonia hace otro tanto en 1920, y Yugoslavia en 1922. Este movimiento legislativo adquiere pronto características casi universales, así vemos que al industrializarse otros países, se suman a este movimiento; apareciendo los primeros trabajos preliminares del Japón en 1922, de Chile en 1924, y posteriormente un gran número de países entre ellos México.

Implantado así el seguro, evoluciona en forma distinta dentro de cada país, pues cada uno de ellos tiene una idiosincracia diferente, siendo impulsado en unos más rápidamente que en otros, según sea la estructura institucional de cada uno de ellos. Paulatinamente va graduándose la idea inicial para ser sustituida por una concepción más amplia y de más relevancia social.

Esta nueva tendencia subraya el carácter general de la protección que presta el seguro, al abandonar la tendencia que existió originalmente a la individualización del beneficiario, concepción que se manifiesta al ampliarse los cuadros de las prestaciones que se conceden haciéndolos más completos.

No se detiene allí la evolución de la seguridad social, al darse cuenta los Estados de la importancia de la pro-

(1) Benito Coquet. La Seguridad Social en México. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1964. Pág. 169.

tección general a la clase y a la familia obrera, pugnan por abarcarlas en su totalidad e inician el movimiento que tienda a amparar a toda la población. Anteriormente, la protección familiar era considerada como parte de los programas de asistencia pública que deben desarrollar los Estados.

El Lic. Benito Coquet, en su obra la Seguridad Social en México nos aclara: "No fue sino hasta la aprobación del proyecto de Convenio de Normas Mínimas, presentado por la Oficina Internacional del Trabajo en la Conferencia de Filadelfia, verificada en el año de 1944 cuando se reconoció que las asignaciones familiares, quedaban comprendidas dentro del campo de la seguridad social". (2)

La ampliación y el perfeccionamiento de los organismos de seguridad social es de tal suerte, el resultado de una evolución constante y tenaz. En definitiva, puede concluirse que el predominio creciente de los organismos de tipo nacional, es el trazo sobresaliente de la evolución del sistema obligatorio de la seguridad social.

a) SEGURIDAD SOCIAL. SU CONCEPTO.

La expresión "Seguridad Social" empezó a usarse en los Estados Unidos en la década de los años treinta, según dice A.J. Altmeyer. Fue adoptada, al buscarse una expresión más amplia que la de seguros sociales, que incluyera no sólo las formas clásicas de éstos, sino también la asistencia de carácter financiero concedida por el gobierno a personas carentes de recursos, con cargo a los ingresos generales del Estado.

Se atribuye al libertador Simón Bolívar el origen de este término. El libertador declaraba en febrero de 1819: "El sistema de gobierno más perfecto es el que engendra la mayor -

(2) Benito Coquet. La Seguridad Social en México. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1964. Pág. 169.

suma de seguridad social y la mayor suma de seguridad política.

Pero no alcanza resonancia mundial hasta que la Carta del Atlántico la emplea en su artículo quinto, allí se define como uno de los objetivos substanciales de las Naciones Unidas. Desde ese momento el término se emplea con más o menos precisión en la doctrina y en las legislaciones nacionales e internacionales, sólo o acompañado de otros términos sinónimos o complementarios.

En fecha posterior la O.I.T. y la Conferencia Internacional de Seguridad Social han puntualizado mejor este término.

Al celebrarse en Chile la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social; proclama en 1942 su conocida "Declaración de Santiago de Chile", señalando allí los principios fundamentales de la seguridad social. La Oficina Internacional de Trabajo en su XXVI Conferencia Internacional, celebrada en Filadelfia en el año de 1944, usa ya oficialmente el término de seguridad social, perfilando y concretando su contenido como específico y distinto al de seguro social y al de asistencia social.

El concepto de seguridad social tiene como eje vital el anhelo congénito al hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas, de alimentos, vestidos, casa y educación. Así la realización de la seguridad social sólo podrá lograrse eliminando las causas que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades más importantes, lo cual sólo es posible dando al hombre un régimen de protección contra riesgos comunes de la vida, presentes y futuros.

La seguridad social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida, y de cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad.

El Lic. Adolfo Desentis, miembro de la Conferencia Nacional de Seguridad Social concluye que: "La Seguridad Social

trata aspectos más amplios de bienestar individual y colectivo que el Seguro Social no puede garantizar. La Seguridad Social - es ya un propósito determinado y claro de remediar los males sociales por medio de coordinación consciente de métodos de alcance general y de efectos previstos en favor de la sociedad." (3)

Para el profesor Francisco de Ferri, la Seguridad Social "es un nuevo modo de producir, de organizar el trabajo, de distribuir los ingresos de la nación, proclamando que una parte de ellos debe de ser necesariamente destinada, a asegurar, a mantener ciertos niveles mínimos de vida, y la plenitud así como la estabilidad del empleo". Es decir, para este autor la Seguridad Social consiste en la organización de la economía, teniendo en cuenta preferentemente las necesidades de las grandes masas.

El Ingeniero Manuel García Cruz, Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social ha expuesto: "La Seguridad Social es un derecho público, de observancia obligatoria y de aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegure a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente, el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados de la vida productiva dentro de una vida decorosa". (4)

(3) Adolfo Desentis. Historia de la Inseguridad Social y los Seguros sociales. México D.F. 1950.

(4) Miguel García Cruz. La Seguridad Social es Ciencia. Revista de Seguridad Social. Publicación de la C.I.S.S. y de la A.I.S.S. Año XI. Núm.4. Julio-agosto de 1962. Págs. 13 y siguientes.

La Oficina Internacional del Trabajo considera Seguridad Social, al conjunto que forman el Seguro Social y la Asistencia Social. Como vemos, para dicha organización la seguridad social es el continente; y el seguro social así como la asistencia social son el contenido. O bien lo podemos interpretar de otra manera; diciendo que la seguridad social es el fin, siendo el seguro social y la asistencia social los medios para llevar a cabo dicho fin. Para esta oficina la seguridad social tiene como fin, garantizar una existencia económica a las personas que hayan perdido su capacidad de trabajo, ya sea parcial o totalmente.

Cada país debe de resolver el problema del funcionamiento de su seguridad social, tomando en cuenta su situación económica y su régimen político.

En el año de 1955, se publicó el resultado de una encuesta que realizó la Organización Internacional del Trabajo, en marzo de 1952. En dicho estudio se llegó a la conclusión de que más que fijar una definición del concepto de seguridad social, en el cual difícilmente podrían encuadrarse las muy diversas situaciones que presentan la mayoría de los países, es conveniente partir del principio de que existe un régimen de seguridad social cuando se cumplen las siguientes condiciones:

"Primero. Que el sistema o servicio tenga por objeto proporcionar asistencia médica, curativa o preventiva o ambas a la vez, o bien garantizar los medios de subsistencia en caso de pérdida involuntaria de las ganancias o de una parte importante de éstas o bien proporcionar un ingreso suplementario a las personas que tengan cargas familiares.

Segundo. Que el sistema o servicio esté instituido por un acto legislativo que atribuya derechos individuales determinados, o bien imponga obligaciones definidas a un organismo público paraestatal o autónomo.

Tercero. Que el sistema o servicio sea administrado -

por un organismo público, semipúblico o autónomo; sin embargo - es admisible una excepción en el caso de indemnización por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales". (5)

Por el contrario, el término seguridad social se restringe en principio en muchos países, a los servicios o regímenes establecidos en virtud de la legislación pública que otorga derechos individuales específicos y que han sido concedidos, para facilitar medios de subsistencia a los sostenes de familia - que involuntariamente hayan perdido o sufran disminución de su capacidad de trabajo remunerado. Se acostumbra sin embargo incluir dentro de la seguridad social, a los regímenes que facilitan ingresos suplementarios a las personas con cargas familiares, y por razones históricas a los regímenes que facilitan la asistencia médica.

En la formación del concepto "Seguridad Social", pueden clasificarse las diversas tendencias y direcciones que ahora existen; en dos grupos principalmente:

I. Aquélla que la considera como la etapa final del seguro social, es decir, el seguro social integral entendiéndose por tal, la política expansionista que conduce a amparar no sólo a las clases trabajadoras de un país, e inclusive a todos los ciudadanos sino hasta los residentes, ampliando y profundizando los riesgos clásicos que cubre el seguro social.

II. Las que consideran que la seguridad social está formada conjuntamente por el seguro social y la asistencia social, en su aceptación clásica.

b) PROYECCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Las carencias tan elementales que padece la mayoría -

(5) Benito Coquet. La Seguridad Social en México. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1964. Pág. 166.

del pueblo mexicano, y la necesidad de que el ingreso nacional se distribuya cada vez más equitativamente entre los sectores que producen y trabajan nos están indicando la urgencia de lograr, en el ámbito de la seguridad social, nuevas metas que hagan posible que nuestra organización social sea más justa. Para ello es preciso alcanzar, en el menor tiempo posible, tanto la extensión, como la generalización de la seguridad social para que llegue al mayor número y de ser posible a la totalidad de los habitantes de la República Mexicana; en la medida que sea necesario para proporcionar seguridad económica y bienestar social a la población.

La realización de esta extensión y generalización de la seguridad social, significan mayores aportaciones económicas por parte del Estado, de los patrones, y de los trabajadores, lo que motivará que surjan opositores que aleguen que el costo de la seguridad social se encarecerá en detrimento del costo de la vida, que este costo resultará excesivo para la economía del país. En el año de 1943 se objetó con razones semejantes, la implantación del seguro social. Sin embargo el crecimiento del régimen de seguridad social, a lo largo de veinte años de su existencia, aunados al crecimiento económico y su aportación al progreso del país, han demostrado que tales argumentos carecían de validez.

La magnitud de los problemas humanos, económicos y sociales que con la extensión y generalización de la seguridad social se pretende resolver, justifica y requiere la colaboración de los sectores activos de la población, por eso, considero que constituye un ambicioso programa para acrecentar el progreso del país.

El costo de la seguridad social de un país, se estima considerando la cuantía representada por el trabajo de los trabajadores, como lo que significa en porcentaje, en relación con el ingreso nacional. Es claro suponer que la cuantía de los porcentajes resultará elevada en aquellos países que cu-

bren a la totalidad de la población o bien que presten un mayor número de servicios; pero son indicadores de los extraordinarios esfuerzos que se realizan, para proporcionar seguridad económica y bienestar a sus habitantes.

En un trabajo de investigación auspiciado por la O.I.T. en el año de 1963 en Ginebra Suiza, se obtuvieron las siguientes cifras estadísticas: "en Alemania Occidental es de 33.30 del que corresponde al patrón el 14.9; en Austria 35.60 correspondiendo al patrón 20.65; en Bélgica es 36.25 y al patrón 23.0; en Chile es 51 y al patrón 36.5; en Francia, 36.75 y al patrón 30.75; en Italia 60.30 y al patrón 46.85, y en México, el 16.50, que se cubre por trabajadores, patrones y el Estado". (6)

Como vemos, la cifra correspondiente a México, es la más baja de todas las mencionadas. Sin embargo el costo de la Seguridad Social en México, comparativamente es uno de los más bajos del mundo, en relación con el salario que perciben los trabajadores, si consideramos lo que la seguridad social representa en estos países. La comparación de lo que cuesta la seguridad social en la República Mexicana, considerando el porcentaje que representa en relación con el producto nacional, es mucho más impresionante y demostrativa de las inversiones que es aún necesario e impostergable realizar, en los futuros programas de seguridad social.

En ese mismo trabajo de investigación auspiciado por la Oficina Internacional del Trabajo a cerca del costo de la seguridad social, llevado a cabo de 1949 a 1957 y publicado en el año de 1963, se llegó a las conclusiones siguientes: en Alemania representa el 22% del ingreso nacional; en Austria el 18.7%; en Bélgica el 17.4%; en Chile el 12.3%; en Francia el -

(6) Oficina Internacional del Trabajo. Costo de la Seguridad Social. 1949-1957. Ginebra Suiza. 1963.

19.1%; en Italia el 16.0%. En México la inversión en seguridad social a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, apenas si llega al 1.8% del producto nacional.

Desde el año de 1943 el costo de la Seguridad Social en México, no ha tenido variaciones importantes y se ha mantenido casi estable, el por ciento que sobre los salarios representa, no obstante que en las diversas reformas que se han hecho a la ley siempre se han introducido mejoras, tanto en los servicios como en las prestaciones en dinero establecidas en favor de los trabajadores.

La seguridad social tiene, además, un valor excepcional que no es posible traducir en cifras. La inestabilidad política y aun las revoluciones violentas que se presentan en algunos países responden, fundamentalmente, a las grandes discrepancias que existen entre el desarrollo económico y social; es decir, obedecen al hecho de que los hombres carecen de seguridad económica, y que viven sin seguridad frente al mañana. La seguridad social que tiende a evitar en parte estas discrepancias, a distribuir mejor el ingreso nacional, a proporcionar bienestar y satisfacción a las grandes masas de la población, es en cambio garantía de la tranquilidad social y de la estabilidad política a condición de que sea debidamente encausada. Su extensión para cubrir el mayor número de habitantes, la consolidación de sus servicios y prestaciones constituye la más sólida base de las instituciones políticas, jurídicas y sociales, que en luchas seculares el pueblo se ha dado para lograr una vida digna y decorosa.

c) NUESTRO PUNTO DE VISTA.

El término Seguridad Social a pesar de que ha sido adoptado universalmente, es un término multívoco; pues no existe unidad de criterio para definirlo. Sin embargo, antes de dar una modesta definición de lo que considero que es la segu-

ridad social, debemos de ver suscintamente, qué es la inseguridad.

Inseguridad es el sentimiento de temor, miedo o angustia, que se desarrolla en los individuos frente a la probabilidad de no satisfacer las necesidades más elementales de la vida misma, debido a diversas causas como las enfermedades, los accidentes, la vejez o muerte etc, disminuyendo así la capacidad de trabajo. Del temor a la miseria, al dolor, al desamparo, ha surgido una necesidad vital; la de combatir las causas que las provocan y la de contrarrestar sus efectos y consecuencias, esa necesidad vital es la seguridad social.

Después de haber analizado lacónicamente en este capítulo qué es la seguridad social, podemos anotar como características de la misma las siguientes:

Primera. La Seguridad Social tiende a la universalización, es decir, debe de abarcar todos los riesgos, protegiendo a toda la población en general, y no solamente a las clases trabajadoras como hasta ahora.

Segunda. La Seguridad tiende a la integración, es decir, debe conservarse como un remedio integral, completo, - contra el enemigo a vencer que es la inseguridad.

Tercero. La Seguridad Social es por antonomasia protectora de la sociedad, tiende a proteger a la familia contra la miseria, angustia y el sufrimiento, provocados por circunstancias económicas ajenas a su voluntad.

Finalmente podemos decir, que la Seguridad Social - puede ser considerada, como un conjunto de medidas adoptadas - por el Estado, por un organismo semipúblico o autónomo; para - garantizar a los individuos y a sus familias la salud y el bienestar físico y económico.

CAPITULO II

EL SEGURO SOCIAL

El Seguro Social nació en medio de reticencias e increíbles incomprendiones, su existencia no ha sido fácil, porque constantemente ha sufrido los embates que originan intereses económicos equivocados, o por mera ignorancia. Pero la generosa doctrina en que se inspira, su valor como instrumento de justicia social, los servicios y prestaciones que proporciona a los sectores mayoritarios de la población, han hecho posible que el seguro social consolide y extienda, cada vez más su benéfica acción.

El Seguro Social constituyó uno de los idearios de la Revolución Mexicana, aún sin que tuviera una configuración precisa en las clases trabajadoras de aquel entonces, constituía un anhelo. El Congreso Constituyente de 1917 dió forma legal a estas aspiraciones en la fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, al establecer que "se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular".

En el año de 1921 se elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro Social, y aunque no llegó a ser promulgado, seguramente por las especiales circunstancias de orden económico, político, y social que privaban en ese tiempo; demostró el interés que ya existía por la implantación del seguro social.

En el año de 1929 por iniciativa del entonces presidente de la República Mexicana Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión consideró y aprobó la reforma de la citada frac-

ción XXIX del Artículo 123 de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929, - que textualmente reza: "se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguro de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos". Como vemos, esta reforma permitió la redacción de una nueva ley que respondiera a nuevas necesidades, alejados de los viejos moldes de las llamadas mutualidades y de las viejas cajas de previsión formadas por agrupaciones de trabajadores; y lo que es más importante, federalizó la legislación sobre el seguro social.

Así en el año de 1942 siendo presidente de la República el General Don Manuel Avila Camacho, fue cuando por fin, se promulgó la Ley del Seguro Social Mexicano, sin perder de vista las necesidades del pueblo, iniciándose al año siguiente, la aplicación práctica de esta ley.

La Ley del Seguro Social promulgada en el Diario Oficial de la Federación, publicada el 19 de enero de 1943, creó un servicio público nacional de carácter obligatorio, cuya organización y administración se halla a cargo de un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, y, con domicilio en la ciudad de México.

a) SU DEFINICION Y ANALISIS.

El seguro social ha sido objeto de muy diversas definiciones, por parte de los tratadistas.

Carlos García Oviedo considera que: "El Seguro Social se inspira en un criterio de necesidad, es decir, en la valoración real de la necesidad creada por el infortunio.

El Seguro Social garantiza contra las consecuencias económicas de los riesgos que, puedan disminuir o extinguir -

la capacidad del hombre para el trabajo. Así, pues el verdadero riesgo que cubre el Seguro Social es la imposibilidad para el trabajo". (7)

Gustavo Arce Cano en su obra "Los Seguros Sociales - en México" nos dice: "Seguro Social es el Instrumento Jurídico del Derecho del Trabajo por el cual un establecimiento público queda obligado, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los asalariados y el Estado o sólo alguno de éstos, a entregar al asegurado o sus beneficiarios que deben pertenecer, al sector económicamente débiles, una cuota o subsidio, una pensión, y otra prestación de diversa índole, cuando se realicen algunos de los riesgos profesionales o siniestros de naturaleza social".

Gabriel Bonilla Marín en su libro "Teoría del Seguro Social", publicado en México en el año de 1945, define esta institución como un seguro colectivo, establecido por el Estado para atender a las necesidades de ciertas clases sociales, nacidas por pérdida, disminución o insuficiencia del salario.

Mario de la Cueva en su "Derecho del Trabajo", tomo II nos dice que el Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales o sociales a que están expuestos.

"México vive un período de transición de los seguros sociales a la seguridad social. Las prestaciones sociales que nos hemos propuesto impartir e impulsar y que ya forman parte de la actividad del Seguro Social, muestran importantes conquistas logradas hacia esa nueva proyección y nuevo sentido -

(7) Carlos García Oviedo. Tratado Elemental de Derecho Social. Sexta Edición. 1964. Pizarro-Madrid. Págs. 690 y 691.

del bienestar social. La seguridad social se distingue de los seguros sociales clásicos, tanto por la más amplia protección que concede para abarcar el ciclo de cada vida -de la cuna a la tumba- como por la estructura financiera y económica de uno y otro sistema. Los seguros sociales operan dentro de los principios del cálculo de probabilidades, la teoría del riesgo y de una idea restringida de solidaridad frente a los riesgos, pues sólo comprende a los empleadores en relación con sus trabajadores, cuando existe, en el molde legal tradicional, un contrato de trabajo. La seguridad social en cambio, implica la adopción de nuevas obligaciones y derechos que lleven a una ampliación de la solidaridad social frente a los riesgos comunes de toda una colectividad". (8)

En la Exposición de Motivos de la Ley Original, se dice: "Desde una perspectiva amplia y certera, no se puede considerar el salario sólo como el precio del trabajo, sino como un hecho social, como el único ingreso del obrero y la fuente-exclusiva, para la satisfacción de todas sus necesidades, y no puede desdeñarse la imperativa exigencia humana y justa de que este ingreso único tenga la amplitud suficiente para que el trabajador pueda obtener todo aquello que le es imprescindible.

El régimen del Seguro Social representa un complemento del salario en la medida en que otorga prestaciones que el obrero tendría que obtener de su único ingreso, por lo cual constituye un excelente vehículo para estabilizar el tipo de vida de las capas económicamente débiles de la población, estabilización a la que debe aspirarse, tanto por que su logro ven

(8) Exposición de Motivos del Decreto de Ley que incorpora el Régimen del Seguro Social Obligatorio a los Productores de Caña de Azúcar y a sus Trabajadores.- Publicada en el Diario Oficial el 7 de diciembre de 1963.

dría a satisfacer nobles aspiraciones de la convivencia humana, cuanto porque al elevar las condiciones de vida del sector mayoritario de la Nación, automáticamente se operaría un crecimiento vigoroso de la economía general del país.

Las circunstancias antes señaladas permiten destacar en primer término, que el régimen del Seguro Social no es susceptible de aplicarse de un modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo; en segundo lugar, por los lineamientos de este sistema de seguridad se trazan en presencia de las necesidades y de las condiciones generales en que se encuentre el sector de la comunidad al cual, específicamente, ampara dicho sistema; es decir, que el Seguro Social no considera el riesgo particular de cada persona que se asegura, sino que atiende a las condiciones económicas del sector de la colectividad que trata de asegurar. Debe destacarse también - que como la protección impartida por el Seguro Social entraña una función de interés público, no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que el Estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento y desarrollo porque quien sufre, en última instancia, los riesgos de la pérdida de capacidad de trabajo de los obreros es la colectividad entera, que con motivo de esos acontecimientos ve trastornadas sus actividades y amplificadas muchos de su problemas.

NECESIDAD DEL SEGURO SOCIAL

Por diversos factores de orden económico, social y político, las capas pobres de la población mexicana viven en condiciones permanentes de insatisfacción, al grado de que resultan víctimas de la alimentación insuficiente, la vivienda antihigiénica, la insalubridad. Estas causas mantienen en un nivel muy bajo la vitalidad del pueblo y la capacidad productiva de los individuos.

La medida de carácter central para contrarrestar esos factores de perjuicio social no es otra que la de elevar el poder adquisitivo de los sectores pobres, a fin de capacitarlos para la obtención de la mayor parte de los satisfactores de sus necesidades. Por esa razón fundamental, la implantación del Seguro Social representa una cuestión de primera importancia en México, pues el colocar al obrero en posibilidad, mediante tal sistema, de recibir diversos servicios y prestaciones en los casos de enfermedades, de vejez, de invalidez y de los demás riesgos que por ley natural amenazan al hombre, se les capacita para adquirir alimentos sanos o más abundantes, para alojarse en viviendas cómodas e higiénicas y para educarse física e intelectualmente. El apoyo a los seres económicamente débiles proporciona mayor tranquilidad y da más bríos para la lucha en la que los batallones de trabajadores mejor armados con los instrumentos de la técnica, acrecientan, en campos y fábricas, los rendimientos necesarios para elevar el nivel de la vida de nuestro pueblo que, en considerable proporción, continúa desnutrido, habitando en jacales o sufriendo endemias, salarios de hambre y jornadas agobiantes.

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA INICIATIVA.

Las prestaciones que el Seguro Social proporciona a los trabajadores son superiores a las que concede la Ley Federal del Trabajo, que no constituye sino un código mínimo de la seguridad para el obrero, y tiene respecto de los contratos colectivos de trabajo, ventajas de consideración toda vez que éstos, creados precisamente para suplir todo aquello que la Ley del Trabajo no puede proveer, sólo contiene, en su gran mayoría simples promesas de otorgar beneficios, que a menudo no se tornan en realidad porque, careciéndose de un adecuado régimen de garantías, su cumplimiento está supeditado a las posibilidades económicas de las empresas que los celebran. Este carácter de los contratos colectivos, hace ilusorias, en numerosas ocasiones, las conquistas de los trabajadores, que en esos casos-

tienen que luchar contra la insolvencia, real o simulada de las empresas, lo cual da origen a frecuentes litigios obrero—patronales, que costosos para las dos partes en pugna, no rinden el provecho esperado por los trabajadores y, en cambio, se traducen en un perjuicio para la economía del país.

OBLIGATORIEDAD

La experiencia de los países que han implantado el Seguro Social exhibe que cuando se deja a la iniciativa individual la decisión de ponerse bajo la protección del mismo, generalmente se va al fracaso, pues el hombre, por naturaleza, no goza de amplias cualidades de previsión, habiéndose llegado, al cabo del tiempo y a costa de grandes sacrificios, a la conclusión de que mientras sea potestativo, no constituirá una forma eficaz de protección social. Puede afirmarse que si se estableciera el seguro con carácter voluntario no pasaría de ser aprovechado sino por un corto número de personas previsoras, cuando lo que se pretende es proteger a los más amplios sectores de la población económicamente débil. Para lograr ese objetivo fundamental, el Seguro debe crearse, pues, con el carácter de obligatorio. De ahí deriva el deber impuesto a los patrones de inscribirse y de inscribir a sus trabajadores en el Instituto del Seguro, dentro de los plazos y términos que fijan los reglamentos.

EL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL

El Seguro Social es un Servicio Público.

El Seguro Social constituye un servicio público. De conformidad con el criterio sustentado por los tratadistas del derecho administrativo, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes por ser indispensables para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, ade-

más es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado.

Nuestra legislación, aunque hace constante referencia a los servicios públicos, no proporciona una definición o concepto claro de lo que se entiende por éstos. Sin embargo, en algunos preceptos legales se establece que servicio público es toda actividad mediata o inmediateamente estatal (Ley de Bienes Inmuebles de la Federación, Ley del Timbre, Ley Orgánica del - Presupuesto de la Federación), y en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional se afirma categóricamente que la expedición de una Ley del Seguro Social se considera de utilidad pública.

Para la organización y administración del sistema se crea una institución de servicio público descentralizado con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social".

Se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado, porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración: I.- Una mayor preparación técnica de sus elementos directivos, surgida de la especialización; II.- Democracia efectiva en la organización del mismo pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo; III.- Atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que se destinan, sin peligro de confundirse con los cargos públicos; y IV.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio". (9)

De lo antes expuesto, se deduce que el seguro social

(9) Exposición de Motivos de la Ley Original. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1943.

es una institución autónoma con fundamento jurídico; así como una entidad de derecho público con personalidad y órganos propios, cuya misión consiste en dar protección debida a sus asegurados mediante una cuota que éstos aportan y, administrar - las diversas ramas con las que se integra.

b) PERSPECTIVAS Y DISTINCIÓN DE ESTOS CONCEPTOS.

La diferencia entre seguridad social y seguro social es radical. El seguro social sólo protege a una parte de la - población, ya sea al trabajador o al económicamente débil, mientras que la seguridad social ampara a toda la población de un país. El primero tiene carácter parcial, pues únicamente cubre ciertos riesgos, la segunda encierra una garantía de conjunto para todas las contingencias sociales. Uno se sustenta por aportaciones (cuotas) usualmente tripartitas, que en el caso de los trabajadores son deducidas de su salario, mientras que la otra tiende a una cotización global que puede asumir la forma de impuesto. En el seguro social el papel del Estado se reduce a organizar obligatoriamente a los organismos autónomos y autárquicos, sin que por lo regular participe en la gestión de los mismos, mientras que en la seguridad social el ordenamiento mismo se identifica a veces con el Estado, no sólo legislando, sino haciéndose responsable directa o indirectamente de esa función. En fin, el primero no es más que uno de los medios de protección contra los riesgos sociales, mientras que la segunda unifica los viejos procedimientos que aseguraban la protección contra dichos riesgos.

Dice Carlos García Oviedo que "El Seguro Social - forma parte de la Seguridad Social, pero no constituye su único contenido, siendo simplemente uno de los medios o instrumentos empleados (probablemente el más importante), para alcanzar el fin total y general de la seguridad social, con la que está

en relación de especie a género". (10)

Ahora bien, después de haber diferenciado al seguro social de la seguridad social, considero por razones didácticas, que debemos diferenciar al seguro social del seguro privado.

"El seguro social se deriva del seguro privado, heredando sus métodos: cálculos actuariales, elaboración de estadísticas y en base a éstos, la fijación de tarifas que permitan establecer la ecuación entre las primas o cuotas y las indemnizaciones o prestaciones. Pero ambos se diferencian en que mientras el seguro social es obligatorio, nace de la ley, no persigue lucro, es un servicio público, protege a los económicamente débiles o a los que tengan derecho conforme a la ley, sus riesgos no se seleccionan, los administran generalmente instituciones públicas y opera sobre masas; el seguro privado o mercantil es voluntario, nace de un contrato, persigue la obtención de ganancias, es un negocio, protege a todo el que satisfaga las primas, sus riesgos se seleccionan, los administran particulares y opera sobre individuos!" (11)

La seguridad social tiene por objeto prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida, y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad. Es decir, la seguridad social para cumplir con su objetivo utiliza dos medios o instrumentos principalmente; el seguro social (que es

(10) Carlos García Oviedo. Tratado Elemental de Derecho Social. Quinta Edición 1952. Pizarro-Madrid. Pág. 666.

(11) Inocencio Jiménez. El Seguro Social y el Privado. Primera Edición 1934. Madrid. Pág. 13.

quizá el más importante) y la Previsión Social: que consiste - en planear para el futuro, previo estudio de necesidades insatisfechas, soluciones integrales y definitivas de problemas - que puedan acaecer con el fin de evitar que los riesgos se consuman.

A su vez, la Previsión Social se vale de la Preven- ción Social para llevar a cabo sus fines. Podemos decir que la Prevención Social en realizar programas de normas sociales - prácticas, que proteja a la colectividad contra los riesgos.

CAPITULO III

1.- LOS SERVICIOS SOCIALES

El término "Servicios Sociales" es sorprendentemente muy joven; en comparación con el de Seguros Sociales, Seguridad Social y Asistencia Social, adquirió características propias en la década de los cincuenta.

En esta nueva concepción de servicios sociales no surgió por generación espontánea, sino como consecuencia de las necesidades y de las aspiraciones filantrópicas del hombre.

"A solicitud del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, un grupo de expertos preparó en el año de 1957 un "Informe sobre una política coordinada relativa al nivel de vida familiar", en donde pusieron de relieve la necesidad de concebir con un criterio general las políticas referentes al Seguro Social, la Asistencia Social y a los Servicios Sociales. Reconociendo esta necesidad, el Consejo Económico y Social, en su XXIX período de sesiones, aprobó una resolución por la que se pidió al Secretario General que presentase el tema de los Servicios Sociales para su examen a un grupo de expertos altamente calificados en esta materia y procedentes de países en diversas etapas de desarrollo económico.

Los expertos se reunieron en Nueva York, del 19 de enero al 6 de febrero de 1959, y redactaron un informe titulado: "El desarrollo de los programas nacionales de Servicio Social".

Entre las cuestiones que se pusieron a estudio de los expertos, figuró la definición del término "Servicio Social", que para los efectos del informe se definió como: "Una actividad organizada cuyo objeto es contribuir a una adaptación mutua entre los individuos y su medio social, adaptación-

que debe ser expresión del bienestar de la comunidad y de sus miembros".

Uno de los problemas más importantes en relación con los servicios sociales es determinar si los mismos forman parte de la asistencia social o de los seguros sociales, o bien tienen su propia individualidad formando junto con los anteriores la política social.

Siendo la finalidad de los servicios sociales remediar los efectos resultantes de los programas de desarrollo económico y social de un país determinado, se ven orientados por las condiciones demográficas, económicas, políticas, sociales, culturales y administrativas existentes en el país de que se trate, sin que ello quiera decir que no puedan existir unas directrices generales a seguir al formularse un plan de servicio social.

Los factores que según el grupo de expertos de las Naciones Unidas deben de tenerse en cuenta al planear un programa de servicios sociales, son el demográfico, el desarrollo económico y la política social.

FACTORES DEMOGRAFICOS

Las condiciones y tendencias demográficas deben ser conocidas al formularse una planificación de los programas de servicios sociales; la distribución geográfica y estructura de la población; los movimientos migratorios internos e internacionales; la proporción entre el sector económico activo de la población y las personas a su cargo, así como, en países avanzados, a la edad de jubilación.

FACTORES ECONOMICOS

La industrialización, el crecimiento de las ciudades y el consiguiente desarrollo económico son factores que influ-

yen en la vida familiar y en la estructura social tradicional, contribuyendo a crear los problemas sociales, objetivo del servicio social.

El desarrollo económico crea una situación de la que surgen nuevas necesidades sociales, pero como compensación este desarrollo económico proporciona los recursos con los que se pueden hacer frente a estas necesidades. El desarrollo económico y social deben de ser partes integrantes de todo programa general de desarrollo.

EL DESARROLLO DE LA POLITICA SOCIAL

A medida de que van diversificándose los medios disponibles para resolver las necesidades humanas y los problemas sociales, su coordinación exige un cambio en la importancia atribuida a cada categoría de medidas y de servicios, así como en el método que conviene seguir. La urgente necesidad de servicios sanitarios, educación, vivienda y otros aspectos del programa de desarrollo social pone de relieve que cada día es más importante el papel que corresponde al servicio social, el que se puede utilizar para corregir deficiencias de otros servicios.

La función del servicio social consiste en prestar ayuda a individuos, grupos o comunidades mediante el auxilio material, el cuidado en instituciones y otras formas de asistencias.

INDEPENDIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Mientras las funciones del servicio social se orientaron únicamente a socorrer a las personas que se encontraban en la miseria, mediante una ayuda material, el servicio social se identificó con la previsión social o con la asistencia pública.

En la actualidad el servicio social se dirige a gru-

pos diferentes de personas que necesitan cuidados especiales, - como huérfanos, ancianos, personas impedidas y jóvenes cuya moralidad está en peligro. Por consiguiente las instituciones - que imparten estos servicios ya no se identifican con la Asistencia Pública sino que corresponden a un tipo diferente con - una estructura especial.

En el informe del grupo de expertos se afirma: "Sea cual fuere la forma de seguridad social que se implante y la - etapa de desarrollo a que se haya llegado, es preciso asociar - el servicio social a los programas de seguridad social".

La relación del servicio social con los programas de seguridad social se consigue utilizando cualesquiera de los siguientes procedimientos: dando empleo a trabajadores sociales - en la esfera administrativa de los organismos de seguridad social; coordinando dentro del mismo organismo la concesión de - beneficios y la prestación de servicios sociales afines; y proporcionando un mecanismo coordinador que asegure que los aspectos de los servicios sociales se tengan debidamente en cuenta - en los programas de seguridad social. El que esta sociación se consiga por cualquiera de los indicados procedimientos no debe afectar de modo alguno al derecho que tiene el individuo a percibir los beneficios que le conceden los programas de seguri-dad social.

En México la asociación de los servicios sociales - dentro del Seguro Social se ha llevado a efecto, a partir de - 1960, coordinando dentro del Instituto Mexicano del Seguro So- cial la concesión de los servicios sociales". (12)

De lo anteriormente expuesto se deduce que tanto el

(12) Benito Coquet. La Seguridad Social en México. Insti- tuto Mexicano del Seguro Social. 1964. Págs. 174, 175 y 176.

trabajador, como las demás clases económicamente débiles deben de estar protegidas por un Plan Social.

El camino para dar solución a tan discutido problema, de contribuir a una adaptación mutua entre los individuos y su medio social, adaptación que debe ser expresión del bienestar general de la comunidad y de sus miembros, es la intervención de los organismos encargados de éstos cometidos, garantizando los servicios que se consideren indispensables para subvenir a las necesidades de la familia.

Además de otorgar un beneficio según un plan social, adaptar al individuo (a la familia) a vivir de acuerdo a sus ingresos y conforme a un nivel de vida superior. Es decir, si se le otorga asistencia médica completa, con ello le elevan su nivel sanitario; si le proporcionan vivienda propia o de bajo arrendamiento, con ello le dan un hogar higiénico y cómodo a las necesidades de la familia; si le brindan una alimentación integral dirigida, con ello a la vez de evitar desnutrición, por ende se abarata en parte el costo de la vida; si se le otorga posibilidad para la formación educacional de sus vástagos, con ello se elevará el nivel social y cultural de los mismos.

2.- LAS RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES.

Extraordinaria importancia en relación con las prestaciones sociales tiene el informe presentado por la señora Ida Merriam, directora de la División de Investigaciones para el establecimiento de programas en la administración de la Seguridad Social del Departamento de Salud, de Educación y de Previsión de los Estados Unidos de Norteamérica, a la Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, reunida en Estambul del 23 al 30 de septiembre de 1961, bajo el título "Las relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales".

El informe a que nos referimos comienza por reconocer las dificultades que se presentan para dar una definición de la expresión "Servicios Sociales", por el hecho de que las fronteras exteriores de la seguridad social siguen siendo bastante imprecisas. Actividades que en un país dependen del régimen de la seguridad social, pueden muy bien, en otro país ser ejercidas por un organismo totalmente diferente, a un nivel distinto de la estructura del Gobierno, o aun fuera de esta estructura. En otros países, el régimen de la seguridad social comprende él mismo los servicios sociales, que en semejantes casos son considerados no como algo distinto sino como un elemento de la seguridad social, diferente con una estructura especial.

Para llegar a una precisión del concepto, la señora Merriam analiza las funciones y a continuación examina las formas de organización por las que se puede alcanzar los diferentes objetivos de los Servicios Sociales.

"Como característica de la economía industrializada, ya esté organizada sobre la base de la libertad de empresa o de la dirección colectiva, señala el hecho de que el individuo depende cada vez más de una entrada en dinero para asegurarse así mismo y a su familia lo necesario para vivir, así como algunos de los placeres de la existencia. La vida urbana, la movilidad de la población y la disociación progresiva de los lazos familiares, en el sentido amplio, tienden a concentrar el cargo de suministrar estos medios de existencia en el trabajador, tomando individualmente, y a su familia en el sentido restringido del término. Los seguros sociales y los regímenes de pensiones constituyen el mecanismo que permite asegurar a los individuos o a sus familias la continuidad de la renta cuando las ganancias son interrumpidas por enfermedad o invalidez, maternidad, desocupación, accidentes de trabajo, o bien retiro o el deceso del principal sostén de la familia. Los seguros sociales pueden igualmente suministrar los medios para pagar cui

datos médicos. Las asignaciones familiares completan la entrada en dinero de los trabajadores que tienen personas a su cargo. En los países que no poseen un régimen general de seguros sociales, los necesitados pueden beneficiarse a través de una asistencia suministrada en gran parte en especie, bajo forma de distribución de artículos alimenticios, de ropas, etc. En los países industrializados, para responder a necesidades que no son satisfechas por los seguros sociales, la asistencia médica toma habitualmente la forma de pago en dinero.

La eficacia con que el régimen de seguros sociales provee al sostén de las rentas, así como a la realización de los objetivos sociales que comporta la concepción misma del sostén de la familia, pueden sin embargo, según la señora Merriam, depender de la existencia de servicios que no proveen pagos en dinero, y clasifica de un modo general los servicios de esta categoría, según sus funciones principales. Pueden suministrar a los interesados ciertas prestaciones en especie (comportando ordinariamente un elemento importante de servicios personales), que están organizadas y aseguradas con el máximo de eficacia por medio de diversas formas de acción colectiva. Puede igualmente comprender servicios dirigidos a facilitar a los interesados su adaptación al prójimo y a la sociedad. En la práctica, estas funciones se confunden frecuentemente. Además de los beneficiarios de la seguridad social, otras personas tienen necesidad de la mayoría, si no de la totalidad de estos servicios, que no comportan pagos en dinero. Las circunstancias que acarrearán pagos en dinero —la enfermedad, la vejez, la desocupación, la maternidad, el cuidado de los niños, etc.— pueden sin embargo, intensificar la necesidad de servicios sociales y su importancia para los interesados.

Es evidente que hay circunstancias que dan origen a necesidades que sólo pueden ser satisfechas por medio de servicios suplementarios. Los enfermos y su familia, las personas de edad avanzada, los niños en cuya familia la mamá trabaja o se encuentra temporalmente ausente, tiene necesidad de algo —

más que una prestación en dinero, si la renta asegurada por la seguridad social debe ejercer su total efecto y responder a los fines previstos". (13)

3.- ARTICULOS 15, 16 Y 17 DE LA VI REUNION INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL- MEXICO 1960.

La VI Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en México en el año de 1960, estableció los principios de la Seguridad Social Latinoamericana. Los resultados de esta Reunión se conocen como "Declaración de México"; de ella, las declaraciones 15, 16 y 17, son las más importantes.

"...Por tales consideraciones, la Conferencia

DECLARA

Que en la esfera de acción propia de los gobiernos o de los poderes que les conceden sus Constituciones Políticas y la competencia de sus instituciones, la Seguridad Social implica:

15. Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y del de la comunidad de que se forme parte.

16. Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campo

(13) Benito Coquet. La Seguridad Social en México. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1964. Págs. 176, 177 y 178.

sino más remunerador; atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la desocupación, de la vejez y de la muerte.

17. En consecuencia, 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 general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar; en un ambiente de paz social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de justicia social, destino último de la Declaración".

CAPITULO IV

1.- DIVERSAS CLASES DE PRESTACIONES

Por su forma, se han venido clasificando las prestaciones de los seguros sociales en Prestaciones en Dinero (económicas), Prestaciones en Especie y, Prestaciones en Servicios Sociales. En el primer grupo se incluyen las prestaciones a corto plazo (subsidios) y a largo plazo (pensiones); en el segundo grupo principalmente las sanitarias, que tienen por objeto la recuperación de la salud del incapacitado o la prevención de un estado de incapacidad; y en el tercer grupo las prestaciones sociales, que son todas aquellas que en servicios primordialmente de esa índole otorga el seguro social.

Clasificaremos las Prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social Obligatorio de México, en los tres grandes grupos siguientes:

Prestaciones en Dinero, este primer grupo no ofrece dificultad. Su enunciado precisa las prestaciones que comprende y que son los subsidios, las pensiones y, en caso de excepción, las indemnizaciones globales o el pago de capitales.

El segundo grupo comprende las Prestaciones en Especie como son: atención médico-quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de aparatos de prótesis y ortopedia. Esto es, abarca la consulta externa y las visitas a domicilio, la asistencia por especialistas prestada en hospitales a personas hospitalizadas, la asistencia obstétrica en casos de maternidad durante el embarazo, el parto y el puerperio así como la ayuda para lactancia.

El tercer grupo comprende las Prestaciones Sociales que constituyen un conjunto de medidas culturales, económicas y educativas, que cumpliendo una finalidad de previsión y pre-

vención social, procuran el bienestar del individuo, de su grupo y de su comunidad.

La afirmación de que las prestaciones en servicios sociales son una aportación de México al régimen del seguro social, y al mismo tiempo, señalan su paso del seguro social obligatorio al régimen de la seguridad social, se justifican si se examinan los conceptos y las prestaciones de uno y otro régimen y las prestaciones de ambos con el número de prestaciones en servicio que otorga México, y la forma en que son dadas estas prestaciones.

No se crea, sin embargo, que la aportación consiste en la creación de nuevas prestaciones, pues estas prestaciones sociales son tan antiguas como las ancestrales necesidades que tratan de remediar, sino por el traspaso de las mismas del campo de la asistencia social en donde tradicionalmente se desenvolvían, al de la seguridad social; allí reside la originalidad del régimen del Seguro Social Obligatorio Mexicano.

a). PRESTACIONES EN DINERO.

La función del seguro social es, en esencia, una protección al salario, por lo que no es posible concebirlo sin las prestaciones en dinero que son, propiamente sustitutivos del ingreso del trabajador. Constituyen históricamente, las primeras formas de expresión del seguro social porque su finalidad fue, fundamentalmente, atenuar o remediar en parte las consecuencias de la pérdida o disminución de la capacidad de trabajo, Por esta razón el seguro social y, consecuentemente la seguridad social, son inseparables de los beneficios en dinero, cuyo concepto es universalmente reconocido como un instrumento básico para la protección del trabajador. Si el seguro social es desde el punto de vista general, un complemento del ingreso del trabajador, las prestaciones en dineros son, desde el punto de vista particular, un sustitutivo del salario

del trabajador.

En la Exposición de Motivos del Decreto de 30 de diciembre de 1970, que reformó a la Ley del Seguro Social establece lo siguiente:

"Entre las diversas prestaciones económicas establecidas por la Ley las pensiones tienen una singular relevancia. Además, en todos los regímenes de seguridad social adquieren importancia creciente por la irrefutable eficacia con que redistribuyen los ingresos de la sociedad.

A ello se debe que desde la Ley original se haya establecido una cuantía mínima para las pensiones de viudez y orfandad en caso de muerte del asegurado.

En sucesivas reformas a la Ley de 1949, 1956 y 1959, fueron mejoradas esas cuantías mínimas; se aumentó el porcentaje de las pensiones de viudez y orfandad, y se incorporó en la reforma de diciembre de 1956 la pensión para ascendientes.

La preocupación del legislador para adecuar el monto mínimo de las pensiones a los incrementos del costo de la vida y a la dinámica de los salarios ha sido evidente en esas reformas, pero desde 1959 la cuantía mínima de las pensiones de invalidez y vejez no se ha modificado, por lo que un numeroso grupo de pensionistas y sus familiares han visto disminuidos sus niveles de vida.

Por ello, es un imperativo social acrecentar la cuantía mínima de esas prestaciones que originará, en consecuencia, la elevación de las pensiones de viudez y orfandad y de ascendientes. Al efecto, se incluye como reforma la modificación del segundo párrafo del artículo 74, que eleva la actual cuantía mínima de las pensiones de invalidez y vejez en un 300 %.

En el artículo segundo transitorio se determina que los benéficos efectos de esta reforma se aplicarán a todas las pensiones de invalidez y vejez ya otorgadas y cuya cuantía sea

inferior al nuevo mínimo que establece.

La Ley Federal del Trabajo ha mejorado cuantitativamente algunas de las prestaciones que tiene establecidas. Tratándose de fenómenos contemplados también por la Ley del Seguro Social, es evidente que las disposiciones relativas de la legislación laboral sólo se aplican a las personas que no están protegidas por el régimen. No obstante, se consideró que era conveniente igualar las prestaciones relativas, en el caso de que, por su naturaleza, sean equivalentes.

Se propone la modificación del inciso a) de la fracción VII del artículo 37, para otorgar a los deudos de los asegurados fallecidos a consecuencia de un riesgo de trabajo, el pago de una cantidad igual a dos meses de salario promedio del grupo de cotización correspondiente. Se eleva a mil pesos - el importe mínimo de la ayuda y se señala también un máximo de nueve mil pesos, previniendo que en ningún caso se otorgue esta prestación en condiciones inferiores a las establecidas por la Ley Fedral del Trabajo.

Dentro del propósito de mejorar las prestaciones que reciben las familias de bajos ingresos, se propone modificar el artículo 61 de la Ley a fin de que la cuantía de los gastos de funeral, con motivo del fallecimiento de un asegurado a causa de una enfermedad no profesional, o bien de un pensionado, se eleve a un mínimo de mil pesos. Se fija igualmente un límite superior de seis mil pesos a fin de cubrir con esa cuantía la finalidad social de la prestación.

La ayuda para gastos de matrimonio, aun cuando generalmente se proporciona al asegurado cuando éste tiene plena capacidad productiva, cumple la función social de estimular la legalidad de las relaciones familiares y amplía, con un sentido positivo, el marco de protección del régimen. Por estas razones se consideró necesario mantener la prestación, pero limitarla no obstante, a un máximo de seis mil pesos, cantidad que

se juzgó suficiente para la finalidad que ésta persigue". (14)

Las prestaciones (económicas) en dinero que establece la Ley del Seguro Social, se dividen en dos clases:

- 1º Las que se otorgan, en cualquier momento, al presentarse una necesidad o una incapacidad que comprenden:
 - a) Subsidios por enfermedad.
 - b) Subsidios por accidentes de trabajo.
 - c) Ayuda para funerales. (A las 12 semanas de cotización).
 - d) Ayuda para matrimonio. (A las 150 semanas de cotización).
 - e) Subsidios para maternidad. (A las 30 semanas de cotización), y
 - f) Ayuda para lactancia.

- 2º Las que se otorgan después de trascurrido determinado tiempo, de cumplidos los plazos de espera que señala la Ley, y por incapacidad general no originada por riesgo profesional, o sea, las prestaciones diferidas que comprenden:
 - a) Pensiones por vejez.
 - b) Pensiones por invalidez.
 - c) Pensiones por viudez y orfandad.

Contempladas las prestaciones desde un ángulo estrictamente económico, se ha llegado a la conclusión de que constituyen un salario adicional, puesto que al liberar al asegurado

(14) Exposición de Motivos del Decreto de 30 de diciembre de 1970, que reformó diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social. Ediciones IMSS, 1972.

de gastos ineludibles o necesarios aumenta proporcionalmente - el poder de compra de satisfactores. Si el poder de compra de satisfactores, servicios o bienes, es la función última del sa lario, el aumento de este poder representa una parte de sala-- rio que se paga por vía indirecta.

b) PRESTACIONES (MEDICAS) EN ESPECIE.

El Seguro Social Mexicano ofrece protección total, es un sistema unitario. Su financiamiento está basado en el pago de cuotas proporcionales a los salarios; y son cubiertas por - los patrones, los trabajadores y el gobierno federal. Ofrece - seguros por los siguientes conceptos.

- 1.- Enfermedades profesionales y accidentes de tra-- bajo.
- 2.- Enfermedades no profesionales y maternidad.
- 3.- Invalidez, vejez y muerte.
- 4.- Cesantía en edad avanzada.

Los Servicios Médicos no limitan sus funciones a cu-- rar enfermedades, sino que proponen prevenirlas por medio de - métodos sanitarios y recursos que mejoren la salud de sus agre-- miados.

Ahora bien, las prestaciones médicas comprenden la - atención de:

- a) Enfermedades no profesionales.
- b) Enfermedades profesionales.
- c) Accidentes de trabajo.
- d) Maternidad.

El cuidado de la salud es uno de los más importantes aspectos de la Seguridad Social. Los servicios médicos del ré-- gimen de seguridad social mexicano, atienden y cuidan de la -

salud de su población beneficiaria en el triple aspecto de pre ven ción de las enfermedades, de la curación de los pacientes y de su rehabilitación. Esto es que, su campo de acción se extiende a la protección de la salud misma, a efecto de impedir, hasta donde sea posible, la presencia de la enfermedad. Cuando ella hace su presa en el ser humano, la seguridad social dispone de todos los medios, económicos, técnicos y humanos, para combatirla eficazmente. Y cuando la enfermedad o el accidente dejan en sus víctimas su trágica huella, física o espiritual, el Seguro Social dispone también de los elementos para su reha bilitación.

La protección de la seguridad social en materia de asistencia médica es tanto para el trabajador como para sus familiares, con las solas limitaciones de parentesco, edad o dependencia económica que establece la ley. La protección al trabajador en caso de enfermedad o de accidentes en el trabajo, no se reduce a la mera atención médica, ya que de por sí tan importante, sino que, se extiende económicamente al proporcionársele los recursos, en la medida señalada en la ley, suficiente para garantizar el mínimo que una familia requiere para su subsistencia.

El avance, el desarrollo de la ciencia médica, que podemos calificar de prodigioso; la necesidad inaplazable de unidades hospitalarias adecuadas, la insuficiencia de consultorios y camas para la prestación de los servicios, requirió la formulación de un vasto programa para la construcción de una red nacional de clínicas y hospitales. Las unidades clínicas y hospitalarias, dotadas con los más modernos equipos técnicos e instrumentales se han multiplicado en el país, para proporcionar en ellas, adecuadamente, la atención médica que necesita y demanda la población trabajadora.

Paralelamente al programa de construcciones, se ha desarrollado un programa de mejoramiento de los servicios que comprende, entre otros aspectos, el perfeccionamiento de la

organización del sistema del médico familiar, el mejoramiento de las percepciones económicas del personal del seguro, el establecimiento de la jornada de trabajo de ocho horas, la creación de auditorías médicas, el establecimiento e impulso de actividades del tipo académico y de docencia, la creación del servicio de recepción, para garantizar el trato cordial, entre el personal y la población beneficiaria.

La simple atención médica de los enfermos como ya lo dijimos; no llena los requisitos de un programa que busque la protección efectiva de los trabajadores. En muchos casos los límites entre la enfermedad y el estado de salud son imprecisos. Muchas dolencias se desarrollan callada y paulatinamente sin que el individuo perciba su invasión progresiva, y deficiencias funcionales crónicas pueden llevarse durante la vida entera sin que la persona se percate de su condición. Los tratamientos son tanto más eficaces cuanto más oportunos y la eliminación de pequeños trastornos no sólo evita padecimientos serios sino que produce el bienestar general. Por estas razones se deben orientar los programas hacia la adquisición y preservación de una salud plena y sostenida.

Las prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social se pueden resumir de la siguiente manera:

Seguro de enfermedades profesionales y de accidentes de trabajo.

Cubre: Asistencia Médico-Quirúrgica.

Asistencia Farmacéutica.

Traslados.

Aparatos de prótesis y ortopedia.

Seguro de enfermedades no profesionales.

Cubre: Asistencia Médico-Quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

Protege al asegurado, al pensionado, a la esposa o compañera y a los padres cuando dependen económicamente del asegurado o del pensionado.

c) PRESTACIONES EN SERVICIOS SOCIALES.

Las que se denominan prestaciones sociales, constituyen un conjunto de medidas culturales, económicas y educativas que cumpliendo una finalidad de previsión y prevención sociales, procuran el bienestar del individuo, de su grupo y de su comunidad.

Las prestaciones sociales mediante la enseñanza, tienen como finalidades fundamentales conservar la salud física, mental y social de los derechohabientes y elevar sus niveles de vida, evitando que ocurran los riesgos que protege el Seguro Social.

Las prestaciones sociales, comprenden:

- a) Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar.
- b) Centros Sociales, Juveniles y Talleres de Capacitación.
- c) Centros Vacacionales.
- d) Unidades de Habitación.

Los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar tuvieron su origen en las casas de la Asegurada, que se establecieron durante los años de 1957 y 1958, como una consecuencia de las reformas a la Ley de 1956. La función esencial de los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, es la de participar y contribuir a la elevación de los niveles de vida de la población. Están al servicio de la mujer, cualquiera que sea su parentesco con el trabajador y en ellos se les imparten conocimientos básicos sobre:

1. Primeros auxilios, cuidado materno-infantiles e higiene, con el propósito de prevenir tanto la incapacidad como la enfermedad;
2. Dietética, alimentación y cocina, con el fin de elevar los niveles de la alimentación, de acuerdo con los recursos de que puede disponer una familia trabajadora; y

3. Corte, costura, confección, cultura de belleza, decoración, con el propósito de proporcionar conocimientos y medios para mejorar la condición de la habitación y de la vida en el hogar. Además, en ella se imparten entre otras enseñanzas las de arte dramático, danza, civismo, juguetería y educación física, impulsándose, las actividades artísticas y deportivas que tan grande influencia tienen en la transformación del medio social.

Los Centros Sociales, los Centros Juveniles y los Talleres de capacitación están destinados a los trabajadores y a sus hijos. En ellos se pretende utilizar el tiempo libre, el ocio de los trabajadores en actividades de tipo social, civico-deportivas y culturales, básicas para su superación; y, enseñanzas técnicas o artesanales que permitan a los trabajadores o a sus hijos, mejorar sus ingresos o iniciarse en el mundo del trabajo en condiciones que les permitan obtener los salarios que corresponden a la mano de obra capacitada. Los talleres de capacitación tienen la función de desarrollar las destrezas remunerables que requiere el avance industrial, el crecimiento económico del país.

La reforma a la Ley de 1956 facultó al Seguro Social para establecer centros de descanso para vacaciones. Para dar cumplimiento a lo establecido en los Artículos 77, 107 y 128 se construyó el primer Centro Vacacional de Oaxtepec, del Estado de Morelos. El tiempo libre, bien aprovechado, constituye en sí mismo una fuerza productiva y de creación. Para el futuro, los Centros Vacacionales al alcance de los recursos del trabajador, tendrán que multiplicarse en bien de ellos, de sus familias y del desarrollo del país.

La habitación cómoda e higiénica es un factor de la mayor importancia para el mantenimiento de los niveles de salud así como para prevenir las incapacidades. En su construcción el IMSS invierte parte de sus recursos a fin de proporcionar a los trabajadores viviendas con rentas al alcance de sus salarios; una vivienda adecuada es primordial para formar nue-

vos hábitos de vida.

"Las prestaciones sociales representan por su finalidad, una aportación mexicana al campo de la Seguridad Social, que las incorpora al sistema de "prestaciones clásicas" con el objeto de cubrir al máximo, riesgos y contingencias sociales.- Se han organizado en reconocimiento del valor de la familia como célula dinámica de la Seguridad Social y se aplican con el propósito de su fortalecimiento y bienestar; fomentan todas las posibilidades de la cooperación en el servicio cívico y social en bien del mejoramiento individual y colectivo; y excluyen la posibilidad negativa de un tipo de sobre-protección que tienda, como generalmente sucede con la asistencia social, a eliminar la iniciativa y el sentido de responsabilidad humana". (15)

"A pesar del extraordinario desarrollo que el régimen del Seguro Social Obligatorio ha alcanzado durante los últimos años y de que protege en la actualidad a diez millones de personas, el núcleo amparado representa sólo el 20% de la población. Los propósitos que justifican la existencia del régimen, como medio para la protección del ingreso, como sistema para garantizar la salud, como vehículo del bienestar social, como instrumento de redistribución de la riqueza y como factor del desarrollo económico, obligan a mejorar los servicios de las instituciones que lo administran y a emprender programas de extensión que permitan incorporar, gradual pero aceleradamente, a otros sectores de la población.

Las demandas manifestadas por distintos sectores y el ajuste de los mecanismos adecuados para universalizar los beneficios del Seguro Social requerirán, sin duda, una reforma

(15) Alberto Avila. Revista RAZA, publ. semanal IMSS, No 1 III Epoca. Febrero 1965.

más amplia de la Ley, y posiblemente, su completa reestructuración. Se estimó, sin embargo, que al no darse por ahora las condiciones económicas que lo permitan, era conveniente emprender solamente las reformas indispensables para fortalecer la acción del Instituto, atender necesidades inaplazables y eliminar o modificar figuras jurídicas que no concuerdan con las de la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el día 1º de mayo de este año.

La reforma al artículo 1º tiene por objeto establecer de manera precisa el contenido del régimen del Seguro Social - Obligatorio al indicar que se establece para 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, tesis que México ha sostenido de manera constante y reiterada y que culminó con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento que fue suscrito y ratificado por nuestro país". (16)

Las Prestaciones del Régimen de Seguridad Mexicano - que hemos analizado humildemente; se aprecia el propósito, el fin, de atender al ser humano, en todas sus necesidades. Pero este propósito tiene aún graves limitaciones que es necesario señalar, fundamentalmente, en las prestaciones económicas y en las sociales, a pesar de las reformas del 30 de diciembre de 1970, de las que ya hablamos en el inciso de prestaciones (económicas) en dinero; la limitación en las prestaciones económicas está en la cuantía de las pensiones, de acuerdo con los grupos de salario y los plazos de espera, ya no es satisfacto-

(16) Exposición de Motivos del Decreto de 30 de diciembre de 1970, que reformó diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social. Ediciones IMSS, 1972.

ria para mantener el nivel de vida del trabajador en la edad - del retiro, y en consecuencia es necesario elevarla. En lo que se refiere a las prestaciones sociales, su limitación se encuentra en que ellas se sustentan económicamente en la rama - del seguro de invalidez, vejez y muerte, según se estableció - en el Reglamento del 28 de agosto de 1956, que es potestativo - del Instituto proporcionarlas y que; en consecuencia aún no - tiene una aplicación general, por lo que debe consolidarse legalmente su establecimiento y extensión.

La actual Ley del Seguro Social exige, ya una re- - estructuración impostergable y sustancial que equilibre el régimen financiero en las ramas de Riesgos Profesionales; Enfermedades Generales e Invalidez, Vejez y Muerte; que consolide jurídicamente las Prestaciones Sociales y establezca las asignaciones Familiares en fin, que extienda el Régimen de Seguridad Social a toda la población trabajadora no asalariada.

2.- FUNDAMENTACION JURIDICA DE LAS PRESTACIONES SOCIALES.

El Congreso Constituyente de 1916 consagró un número de garantías en favor de las clases económicamente débiles y les dió el apoyo de la dificultad de la reforma en prevención de los acontecimientos políticos futuros.

"Nuestra Revolución se consolidó jurídicamente en el Congreso Constituyente que se reunió en la ciudad de Querétaro, el 1º de diciembre de 1916. Esta asamblea expidió el nuevo Código político-social que contiene los ideales inspiradores de nuestro movimiento libertario, iniciado en el año de 1910, y que sustituye por ende a la vieja Constitución de 1857"

La reforma a la original fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, como ya lo dijimos, se llevó a cabo el 6 de septiembre de 1929, en los siguientes términos: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de Invalidez, de Vida, de Cesación Involuntaria del trabajo, de Enfermedades y Accidentes, y otros con fines análogos". (17)

En el año de 1956 se reformó la Ley del Seguro Social, dándose un importante paso al crearse las prestaciones o servicios sociales que venían a configurar, con mayor precisión, el régimen de la seguridad social mexicana.

Las prestaciones o servicios sociales no se establecieron en esta reformas como una rama especial de los seguros sociales, puesto que, estos conceptos estaban apenas cobrando-

(17) Alberto Trueba Urbina. El Nuevo Artículo 123. Primera Edición, 1962. Editorial Porrúa S.A. Págs. 35 y 143.

forma en esas fechas; sino a través de las modificaciones de los Artículos 77, 107, y 128 de la Ley, modificaciones que respondieron a necesidades inaplazables de la población.

En el Artículo 77 se estableció que "el Instituto está facultado para proporcionar servicios médicos, educativos y sociales a los asegurados, con el objeto de prevenir la realización de un estado de invalidez, cuando las prestaciones del Seguro de Enfermedades no Profesionales y Maternidad no sean suficientes para lograrlo. También está facultado para proporcionar a los pensionados por invalidez, servicios especiales de curación, reeducación y readaptación, con objeto de obtener la recuperación de su capacidad para el trabajo. Los servicios mencionados pueden ser prestados individualmente o mediante procedimientos de alcance general. Al efecto el Instituto podrá usar de los medios adecuados de difusión de conocimientos y de prácticas de prevención y previsión y organizar a los asegurados pensionados y familiares derechohabientes en agrupaciones, así como establecer centros de reeducación y readaptación para el trabajo y de descanso para vacaciones". En esta disposición se señala al Seguro Social la facultad para proporcionar no solamente servicios médicos sino educativos y sociales y para establecer, entre otros centros de descanso para vacaciones.

En el Artículo 107, se señalan sus funciones, se precisa, en su fracción VII, que debe: "establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo, y escuelas de adaptación sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza"; en la fracción VIII, que debe "organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas"; y, en la IX, se fija como una de sus obligaciones "difundir conocimientos y prácticas de previsión social". En el Artículo 128, relativo a la inversión de reservas, fracción II se señala que se invertirá "hasta un 80% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, mater

nidades, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo, habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto".

Las reformas a la Ley requerirán disposiciones reglamentarias. El 27 de junio de 1956 se expidió el "Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social", fundado en los Artículos 107 y 128, en cuyos considerandos señala lo importante que para la prevención de los padecimientos que puedan producir incapacidades es "enseñar a los asegurados y familiares derechohabientes de los servicios del Instituto la forma de aprovechar mejor sus recursos económicos para establecer dietas sanas y satisfactorias para el desarrollo de los niños y el mantenimiento de la capacidad de trabajo de los adultos e inculcarles prácticas generales de vida higiénica, corporal y mental, con objeto de instaurar en sus hogares ese estado de satisfacción y de salud plena que es requisito indispensable y primado para dificultar la aparición y desarrollo de graves padecimientos", así como "que, en la misma forma una habitación cómoda e higiénica puesta al alcance de los recursos económicos del trabajador constituye uno de los factores más importantes para obtener los mismos fines señalados de salud y de prevención de incapacidades". Con base en estas consideraciones y en otras, se reglamentó la inversión en unidades de vivienda para el trabajador y se facultó al Instituto para establecer "con carácter de prestaciones a cargo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, los servicios que juzgue necesarios para la prevención de enfermedades y de incapacidades para el trabajo y la difusión de conocimientos y práctica de previsión social, mediante cursos de enseñanza, en cualquier forma, de fomento de la práctica de deportes y organización de eventos y agrupaciones deportivas, representaciones teatrales, conciertos, recitales y publicaciones impresas de toda índole".

Las reformas a la Ley y las disposiciones reglamenta

rias a que se ha hecho mención, marcan el cambio operado en - el concepto de los seguros sociales y establecen las bases para el desarrollo de la seguridad social en México.

CAPITULO V

1.- LAS PRESTACIONES SOCIALES.

Se le ha denominado como Prestaciones Sociales a un nuevo tipo de prestaciones; esta denominación tiene, también, carácter de proposición preliminar como todo éste modesto trabajo de investigación. Se habla de prestaciones en especie y en dinero en el campo de los seguros sociales. Se expresa también, que la atención médica es probablemente, más una prestación en servicio que en especie. Se menciona igualmente, cierto tipo de prestaciones, como familiares. No se piense que deba insistirse en cualquier terminología aquí usada deficientemente. Lo necesario es acotar, en sus líneas más generales, al nuevo tipo de prestaciones de que se trate y el de seleccionar los nuevos campos de acción que se sugieren. Alguna podrá suscitar mayor interés para algunos países, otros, probablemente quedará en una segunda o tercera jerarquía. Para esto contribuirá fundamentalmente la estructura económica y social así como sus avances y adelantos en las diversas comunidades nacionales de que se trate.

En la República Mexicana es ingente llevar las Prestaciones Sociales a las zonas rurales más menesterosas del país. Con base en los estudios socio-económicos que se han llevado a cabo, con motivo del establecimiento de los salarios mínimos, para las diferentes zonas económicas del país.

En tres escalas resultaría conveniente planear la impartición de las prestaciones sociales: la individual, la familiar o de grupo y la relacionada con el mejoramiento de la comunidad; a tal efecto las circunstancias reinantes en cada zona debieran ser particularmente tomadas en cuenta, así como los recursos humanos y materiales privativos en cada región ya que, el mejor principio de este trabajo, será tomar en cuenta-

los problemas concretos que existan para aplicarles las soluciones más convenientes.

Las prestaciones sociales, además, se caracterizarían por el acento especial o la concepción propia de la actividad en materia de prevención o de previsión general, su carácter práctico, su obligatoriedad, su acción constante dirigida a cada unidad de la familia y a la familia en su conjunto, el medio en que se habita y la comunidad en que se vive.

Las prestaciones sociales (que se entienden como — prestaciones en servicios sociales) van a requerir de instalaciones propias según la amplitud, la naturaleza y las características de las que sea necesario impartir, según la selección y configuración que de ellas se haga. Los edificios y los equipos deben responder a la parte material de las prestaciones, y siendo básicos para su otorgamiento, la efectividad social dependerá ciertamente de las medidas que se adopten para la más rigurosa selección y preparación del personal que deba atender las.

La VII Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, adoptó la recomendación siguiente: "Que en la medida en que vaya siendo factible para los Gobiernos e Instituciones de Seguridad Social, miembros de la Conferencia, deberán estimular y dar apoyo al mantenimiento y desarrollo de las prestaciones sociales que siendo un complemento de los Seguros Sociales constituyen una nueva Rama de la Seguridad Social".

La VII Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social reunida en Asunción, Paraguay del 26 de mayo al 3 de junio de 1964, al examinar el punto III del Orden del Día, conoció y aprobó la ponencia de la Delegación Mexicana acerca del tema "Las Prestaciones Sociales en los Regímenes de Seguridad Social", en la que se afirma:

"Existen necesidades sociales que no son atendidas —

en forma satisfactoria o no lo son de ninguna manera por los diversos medios de protección que utilizan las instituciones de seguridad social. Tampoco se cuenta para la solución de esas necesidades, dentro de la actividad estatal o en la que realizan instituciones de carácter privado, de instrumentos eficientes para lograrlo.

Ese vacío social no cubierto hasta ahora, representa una especie de tierra de nadie. En ella los problemas sociales descargan todo su contenido de injusticia y de abandono y están reclamando, cada vez con mayor urgencia, a los organismos de seguridad social, una acción específica destinada a estructurar, financiar, organizar y poner en práctica nuevos instrumentos de protección social que ensancharán, de por sí, los conceptos, la significación y los alcances de la forma tradicional de aplicación de los Seguros Sociales.

Al efecto, se percibe cómo de un país a otro, de una institución de seguridad social a otra, y en las últimas reuniones internacionales de la materia, aun cuando sea en forma diferente, se vienen expresando necesidades semejantes que tendrán a ampliar la acción de los seguros sociales a fin de que ésta no quede confinada a los casos de enfermedades profesionales, desempleo, vejez, invalidez, sobrevivientes y prestaciones familiares". (18)

Con la adición de las prestaciones sociales se responde a un concepto nuevo, integral, de la seguridad social, que no limita su acción a proteger al trabajador o a sus familiares en las horas de adversidad o del infortunio, en la enfermedad o en la vejez, sino que la extiende en nuevos y múlti

(18) Conferencia Interamericana de Seguridad Social. VII Reunión, Asunción, Paraguay. Tomo I de la Memoria: - Actas y Resoluciones. México. 1964.

ples servicios que permitan alcanzar a la población trabajadora los más altos niveles de bienestar individual, social y cultural. Este nuevo concepto de la Seguridad Social se traduce - en un programa de amplias proporciones que comprende el cuidado de la salud, la capacitación o adiestramiento técnico de - hombres y mujeres, y el aprovechamiento o empleo del tiempo libre en actividades que hagan factible lograr metas de supera-
ción individual, familiar y social.

- 2.- RESOLUCIÓN NUMERO 70, APROBADA POR LA VIII CONFERENCE INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL CELEBRADA EN LA CIUDAD DE PANAMA-PANAMA, FEBRERO DE 1968.

RESOLUCION NUMERO 70

Las prestaciones sociales en los regímenes de seguridad social. (19)

Considerando:

"Que las prestaciones sociales son un medio de complementar e incrementar las demás prestaciones concedidas por la seguridad social, que ejercen una acción preventiva en cuanto a la realización de un riesgo y capacitan al individuo para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo;

Que para lograr la mayor amplitud de las prestaciones sociales es conveniente contar con la cooperación de los servicios públicos y de la iniciativa privada;

Que las prestaciones sociales para el cumplimiento de sus fines deben aportar medios económicos, tanto como prestaciones en especie, proporcionar servicios e impartir conocimientos;

Que el trabajo social es acción educativa en las prestaciones sociales, por lo cual se hace precisa una debida especialización, y que su campo de acción debe ser lo más am-

(19) I.M.S.S. El Seguro Social en México. Antecedentes y Legislación. Convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Conclusiones en Materia Internacional. Tomo III. México, 1971. Págs. 880, 881 y 882.

plio posible debiendo valerse para ello de medios apropiados - de divulgación;

Que las prestaciones sociales constituyen una acción apropiada para resolver los problemas que afectan a la población campesina, y al mismo tiempo para preparar y facilitar la extensión de la seguridad social a las áreas rurales;

Que las estructuras y la acción de las prestaciones sociales cada vez se perfeccionan más en sus medios de atribución y se extiende constantemente su campo de aplicación.

Acuerda:

1. Que las instituciones de seguridad social en la medida de sus posibilidades y estado de desarrollo de sus programas, acuerden determinadas prestaciones sociales o incrementen y perfeccionen las ya concedidas.

2. Que si las instituciones de seguridad social consideran más conveniente que la determinación directa de las prestaciones se ejerza por otros conductos, se celebren acuerdos de cooperación con los organismos públicos o servicios privados que puedan proporcionarlas, bien a título gratuito de colaboración o mediante la correspondiente subrogación.

3. Que a los fines de una protección integral, se atribuya bajo el término común de prestaciones sociales, tanto la entrega de sumas en dinero o bienes en especie, como la concesión de servicios, para integrar así una nueva rama de la seguridad social.

4. Que el personal que labora en el trabajo social, aún cuando esté calificado profesionalmente, sea especializado en el particular de la seguridad social, bien en el plano nacional de la propia institución o a nivel internacional en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

A esta acción personal del trabajo social debe—

ría unirse, a fines de la promoción educacional, el uso de los medios modernos de comunicación que permitan un campo de acción más extenso.

5. Que las prestaciones sociales se extiendan a las áreas rurales, para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población campesina, no sólo en forma educativa sino-económica, cuando sea posible la inversión de las reservas de la institución de seguridad social, para aminorar las dificultades que presenta la extensión de la seguridad social a los trabajadores del campo.

6. Que la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, con la colaboración de otros organismos internacionales que actúan en el campo de la seguridad social, prosiga el estudio de las prestaciones sociales a fin de facilitar a las instituciones de seguridad social la mejor forma para su estructuración y atribución".

BREVE ANALISIS.

Según la resolución número 70 de la VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social, las prestaciones sociales son un complemento e incremento de las demás prestaciones, o sea de las médicas y de las económicas. Las prestaciones sociales realizan también una acción preventiva para mejorar las condiciones de vida del trabajador. Además la Resolución Número 70 considera que las prestaciones sociales constituyen una acción apropiada para resolver los problemas más graves que afectan a la población campesina, y al mismo tiempo considera urgente la extensión de la seguridad social a las áreas rurales, es decir, que la seguridad social tiende a ser integral a toda la clase campesina de América.

Posteriormente, la Resolución número 70 acuerda que las instituciones de seguridad social, en la medida de sus posibilidades, o sea, según el grado de desarrollo económico, y

por ende político y social de cada país, acuerden nuevas prestaciones sociales e incrementen las ya concedidas.

No es obligatorio que las prestaciones sociales sean concedidas únicamente por las instituciones de seguridad social existentes en cada país; sino que pueden ser ejercidas — por otros conductos, ya sea que se celebren acuerdos de cooperación con organismos públicos, o bien con la iniciativa privada que esté en condiciones de proporcionarlas, ya sea a título gratuito o mediante una cuota proporcional al salario del trabajador o campesino.

3.- DIFERENTES TIPOS DE PRESTACIONES EN SERVICIOS SOCIALES.

Los servicios sociales evolucionan en forma distinta en cada país, según sea el desarrollo económico y la estructura institucional de cada uno de ellos; sin embargo, por regla general son más completos en los países densamente industrializados, porque las organizaciones obreras son más poderosas y por consiguiente han logrado mayores prestaciones para su causa.

Los servicios sociales que se prestan en algunos países son los siguientes:

Ayuda para la vida en el hogar.

El hogar y las personas que viven en él requieren de cuidados, como el de los niños, la cocina, la limpieza, las compras y otros trabajos domésticos, y cuando estos cuidados no pueden ser atendidos por la familia, bien sea de una manera permanente o temporal, son necesarios servicios organizados que los realicen. Esto es que por medio de los servicios especializados, se ayude a la familia supliendo la falta de cuidado permanente o temporal dentro de la casa.

Guarderías infantiles y centros de acogimiento.

Muchas son las circunstancias que dan origen a la necesidad de atender a los niños y prestarles cuidados diurnos que no pueden serles proporcionados en el hogar familiar. Familias desunidas, matrimonios divorciados, madres solteras trabajadoras, etc., han obligado a los servicios sociales a establecer guarderías infantiles en donde se cuida durante el día a los niños cuyas madres no pueden atender. En la mayoría de los países industrializados se han edificado guarderías infantiles anexas a las fábricas para atender a los hijos de las trabajadoras. En la legislación mexicana de trabajo existe un artículo que impone la obligación al patrón de instalar guarderías -

a las empresas que tiene laborando un mínimo expreso de trabajadores.

Para atender a las personas ancianas, se han establecido centros de acogimiento para el día, en donde estas personas de edad avanzada puedan permanecer y asegurarse la comida principal, y realizan al mismo tiempo, ligeras ocupaciones que las mantienen a salvo de la soledad. También los inválidos deben de contar con talleres protegidos en donde al desarrollar trabajos sencillos se encaminan hacia su rehabilitación.

Servicios de recreo y vacaciones.

El salario para ser suficiente, debe permitir que el trabajador y su familia, además de la subsistencia puedan tener un esparcimiento honesto en sus ratos libres. Es indudable entonces que un buen complemento del salario, cuando éste es insuficiente, debe consistir en colonias gratuitas para niños, vacaciones a precios reducidos para las familias, entradas gratis o a precios moderados para los teatros, conciertos u otros espectáculos. En ciertos países, las instituciones de seguridad social han empleado fondos de reserva al otorgar a los asegurados préstamos para vacaciones, alojamiento y otros con fin análogos.

Cuidado de ancianos, inválidos y huérfanos.

Hay ciertas personas que no se les puede cuidar más que en instituciones especiales, como a los ancianos, y muy principalmente a los inválidos. En muchos países se va desarrollando una categoría de instituciones parecidas a hospitales, equipadas para tratar enfermos graves. El asilo para ancianos se reserva solamente a las personas cuyo estado de salud es razonablemente satisfactorio. Una institución semejante puede instalarse como casa de convalecencia o casa de reposo especializada, o llevar cualquier otro nombre. Puede ser considerada como dependiente de los servicios sociales de un país.

Colocación familiar.

Cuando se trata de niños, mejor que enviarlos a una institución, es preferible, en muchos casos, encontrar familias que tengan las condiciones requeridas para asegurarles todo género de cuidados, tal servicio puede ser extremadamente útil. Los fondos necesarios para remunerar a la familia que se encarga del niño pueden provenir de los seguros sociales, de las asignaciones familiares o de la Seguridad Social, del mismo modo que cuando se trata de internar al niño en una institución.

Servicios de readaptación y de prevención de los accidentes.

Más que sostener a un inválido es rehabilitarlo, pero cuando la reeducación profesional es imposible, lo más conveniente es tratar de readaptarlo, cosa que tiene un efecto no sólo económico, sino también desde el punto de vista moral, ya que recobra la confianza en sí mismo. Virtualmente existe una estrecha relación entre la gestión de las prestaciones de accidentes o de invalidez y los servicios de readaptación.

El aumento masivo de los casos de invalidez causados por las máquinas o por substancias peligrosas en las fábricas, así como en el camino e incluso en el hogar de los interesados, ha orientado toda una serie técnica y de servicios de prevención de los accidentes.

Servicio público de empleo.

Existe una relación muy estrecha entre el seguro de desocupación, la indemnización por desocupación, y los servicios públicos de empleo. La buena administración del seguro de desocupación exige que se verifique si las personas que piden ser beneficiadas por este seguro, buscan en verdad trabajo. Es igualmente preferible para el trabajador encontrar un nuevo trabajo que continuar viviendo sobre la base de un salario par

cial hasta que haya agotado sus derechos a prestaciones.

Las organizaciones de servicios de empleo para ayudar a los trabajadores a encontrar ocupaciones que les convengan y a los empleadores a encontrar a los trabajadores que necesitan ha precedido, de hecho, a la institución del seguro de desocupación en la mayoría de los países en donde funciona esta rama de los seguros sociales. Dado que la inscripción efectiva en el registro del servicio del empleo es generalmente una de las condiciones requeridas para tener derecho a la indemnización de desocupación, la gestión del seguro de desocupación y de los servicios públicos del empleo.

Además de sus funciones de colocación, el servicio del empleo se ocupa habitualmente de orientación profesional, y a veces, de hacer tests de capacidad profesional. La formación profesional, así como la reeducación profesional, constituyen servicios conexos que reducen el recurso a las prestaciones del seguro de desocupación. Los préstamos destinados a facilitar el traslado a otras regiones del país de los trabajadores sin empleo, o que no tienen más que un empleo marginado, pueden igualmente contribuir a asegurar la mejor utilización de la mano de obra y acrecentar la independencia de los interesados.

4.- EL SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE.

Como ya lo dijimos anteriormente, existe una estrecha relación entre el seguro de desocupación, la indemnización por desocupación, y el servicio público del empleo. Desafortunadamente en nuestra legislación laboral vigente sólo se ha legislado en lo referente al Servicio Público del Empleo, e inexplicablemente no se ha legislado nada en lo relativo al seguro de desempleo, y a la indemnización por desempleo, lo cual nos viene a situar muy a la zaga de las legislaciones más avanzadas del mundo en este aspecto.

El Artículo 537, como ya lo sabemos, se refiere al Servicio Público del Empleo y establece lo siguiente: "El Servicio Público del Empleo tiene por objeto acopiar informes y datos que permitan procurar ocupación a los trabajadores.

Los sistemas privados para la colocación de los trabajadores no podrán perseguir fines lucrativos y sus servicios serán gratuitos para los trabajadores. Podrán quedar exceptuadas de la prohibición de perseguir fines lucrativos, las agencias dedicadas a la colocación de trabajadores que pertenezcan a profesiones en las que la colocación se efectúe en condiciones especiales".

Otro de los preceptos contenidos en el capítulo IV de esta misma Ley Federal del Trabajo es el Artículo 538. Dicho precepto establece lo siguiente: "El Servicio Público del Empleo tiene las funciones siguientes:

I. Llevar un registro de las personas que soliciten empleo y de las empresas que manifiesten tener puestos vacantes;

II. Dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos vacantes;

III. Practicar investigaciones, para determinar las

causas del desempleo y formular informes que contengan las bases para una política de pleno empleo;

IV. Solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales, federales o estatales y de las particulares que se ocupen de problemas económicos, tales como los institutos de investigaciones sociales y económicas, las organizaciones sindicales, las cámaras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes; y

V. Las demás que les confieran las leyes.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Servicio Público del Empleo se establecerá en los lugares que se juzgue conveniente".

Finalmente, el Artículo 539 establece lo siguiente:—"El Servicio Público del Empleo y los sistemas privados se regirán por los reglamentos que se expidan. En los mismos reglamentos se determinarán las excepciones a que se refiere el párrafo segundo del artículo 537".

En la Exposición de Motivos de la Nueva Ley Federal del Trabajo, en lo relativo al Servicio Público del Empleo se establece lo siguiente: "La economía contemporánea exige la organización de un Servicio Público del Empleo que acopie informes y datos que permitan procurar ocupación a los trabajadores. El Artículo 537, en concordancia con la Constitución y con el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por México, dispone que los servicios para la colocación de los trabajadores serán gratuitos para ellos y que en todo caso, los sistemas privados no podrán perseguir fines lucrativos.

Con el objeto de que pueda cumplir adecuadamente su fin, el artículo 539 previene que el Servicio Público del Empleo se establecerá en los lugares que se juzgue conveniente de conformidad con los reglamentos que para el efecto se expidan.

El artículo 538 señala, en forma ejemplificativa, las funciones principales que le corresponden a esta institución". (20)

Considero importantísimo el comentario que hacen al Artículo 537, relativo al Servicio Público del Empleo, el Dr.- Alberto Trueba Urbina y el Lic. Jorge Trueba Barrera los cuales preceptúan que: "El Servicio Público del Empleo a cargo de autoridades administrativas, viene a sustituir a las Bolsas de Trabajo. Sus funciones no son públicas sino de carácter social; en la inteligencia de que este servicio será gratuito para resolver el problema del desempleo y las funciones de la institución serán objeto de reglamentación especial. Asimismo 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 en relación con profesiones especiales, pero el servicio siempre será gratuito para los que pretendan trabajo". (21)

(20) Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera. Nueva - Ley Federal del Trabajo Reformada. Quinceava Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1972. Pág. 463.

(21) Idem. Págs. 272 y 273.

CAPITULO VI

ASPECTOS DE DERECHO COMPARADO.

1.- EL SEGURO DE DESEMPLEO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. (22)

En los Estados Unidos, la primera ley sobre el seguro de desempleo fue adoptada por Winconsin en 1932, pero no fue aplicada enteramente antes de que la ley sobre la seguridad social entrara en vigencia tres años más tarde. La ley federal incitaba a los estados a promulgar leyes sobre el seguro de desempleo descontando una cotización uniforme para el total de la nación sobre los totales de los salarios de los empleados que ocupan al menos ocho trabajadores en el comercio o en la industria (luego esta cifra ha sido traída a cuatro al menos). Los empleadores que pagaban una cotización a un estado que poseía una ley sobre el seguro de desempleo aprobada, podían obtener un descargo sobre el impuesto nacional en función del impuesto percibido por el estado hasta la suma del 90 por ciento del impuesto federal. De tal modo, los empleadores de los estados que no poseen leyes sobre el seguro de desempleo no tendrán ninguna ventaja en entrar en competencia con las empresas similares de los estados que poseen una ley de este género, dado que ellos permanecerían sujetos al impuesto federal sobre los totales de salarios.

Las leyes federales prevén que un régimen de seguro-

(22) Publicación Bimestral de la C.I.S.S. y de la A.I. S.S. Seguridad Social. Año XI. Núm. 15 Epoca III. - Mayo-junio 1962. México D.F.

de desempleo de los estados debe satisfacer ciertas condiciones exigidas por el Gobierno Federal en materia de derecho y de gestión para que los empleadores puedan beneficiarse de un descargo sobre el impuesto federal y para que el estado reciba subvenciones federales para su administración. Estas condiciones tiene por objeto asegurar que un estado que participa del sistema posea un verdadero régimen de seguro de desempleo sano, aplicado equitativamente, y financieramente seguro.

En consecuencia, fuera de ciertas normas federales de carácter general concernientes al financiamiento y a la aplicación de su ley sobre el seguro de desempleo. Es el estado mismo el que decide cuáles serán el campo de aplicación y el monto de las cotizaciones, cuáles serán las condiciones de atribución y las condiciones de privación de los derechos a prestaciones y cuáles serán el monto y la duración de las prestaciones. Los estados aplican también directamente las leyes percibiendo las cotizaciones, teniendo al día las cuentas de salarios, recibiendo las demandas de prestaciones, estatuyendo sobre las condiciones de atribución y sirviendo prestaciones a los trabajadores desempleados.

ALCANCE DE LA PROTECCION

En la mayor parte de los estados, el campo de aplicación está limitado a los empleos a los cuales se aplica la ley sobre el impuesto federal para el desempleo, que abarca esencialmente a los trabajadores de las empresas privadas de la industria y del comercio. La ley federal no se aplica a los trabajadores agrícolas, al personal doméstico de las casas privadas, a los trabajadores independientes, al personal de los estados y de las administraciones locales, así como a la mayoría de los miembros del personal de las organizaciones sin fin lucrativo y al personal de las empresas privadas que ocupan a menos de cuatro trabajadores durante veinte semanas por año.

Una legislación federal especial ha hecho entrar en-

el régimen de seguro de desempleo al personal civil del Gobierno Federal y a los antiguos miembros de las fuerzas armadas. Para estas categorías de interesados, las prestaciones están financiadas por los fondos federales, pero están administradas por los mismos estados y pagadas conforme a las disposiciones de las leyes de los estados.

CONDICIONES PARA LA ATRIBUCION DE BENEFICIOS.- Las prestaciones de desempleo son pagadas de derecho (sin aplicación del criterio de necesidad) a los trabajadores que están desempleados y que han probado que formaban parte de la población activa y justificando un volumen determinado de trabajo anterior o de ganancias en un empleo afiliado al seguro. Para tener derecho a las prestaciones, el trabajador debe de estar pronto, dispuesto y apto para trabajar, debe de estar desempleado sin que sea su culpa, y debe de estar inscrito, para obtener un empleo, en una oficina de colocación pública.

CONDICIONES EXIGIDAS EN MATERIA DE SALARIOS O DE EMPLEO.- Los derechos a prestaciones de un trabajador están establecidos sobre la base de su empleo en una ocupación afiliada al seguro durante un período de referencia anterior conocido bajo el nombre de "período de base". En la mayoría de los estados este período o este año de base está constituido por cuatro trimestres, o, los cuatro primeros trimestres de los últimos cinco años civiles, que han precedido a la demanda de prestaciones de desempleo. Solamente en cuatro estados el período de base es de un año civil para todos los trabajadores uniformemente.

CONDICIONES DE ORDEN NO MONETARIO.- Todos los estados exigen que la persona que reclama el cobro de prestaciones esté en condiciones de trabajar y esté dispuesta para el trabajo, es decir, que debe de formar parte de la población activa, y que su desempleo debe ser debido a la falta de trabajo. El depósito de una demanda y la inscripción para obtener un empleo

a través de una oficina de colocación pública están considerados como una prueba de la actitud para el trabajo.

Ciertas leyes de los estados comprenden disposiciones especiales relativas a la no-disponibilidad para el trabajo de los estudiantes y de las mujeres casadas o en estado de gravidez.

Las principales causas de privación de los derechos a prestaciones son la cesación voluntaria del trabajo sin motivo válido, el despido por falta profesional, el rechazo sin motivo válido de pedir o de aceptar un trabajo apropiado y el desempleo debido a un conflicto del trabajo. En todos los estados, la privación de los derechos a prestaciones tiene por efecto, al menos de retrasar el pago de las prestaciones a los trabajadores. La privación de los derechos puede tener efecto durante un plazo determinado, durante un plazo que varía según las circunstancias particulares de cada caso, o durante el tiempo de desempleo que sigue al acto que ha acarreado esta privación.

La ley federal sobre el impuesto para el desempleo prevé, sin embargo, que ningún estado puede privar a un titular de prestaciones si él rehúsa aceptar un nuevo empleo en ciertas condiciones dirigidas a salvaguardar las normas establecidas en materia de salarios en vigencia, de condiciones de trabajo y de afiliación sindical.

PRIVACION DE DERECHOS A PRESTACIONES EN RAZON DE LA RENTA.— Casi todas las leyes de los estados comprenden disposiciones legislativas por las cuales un titular está privado de derechos a prestaciones toda la semana durante la cual recibe uno o varios géneros de remuneración, por ejemplo, salarios que hacen las veces de anticipo, indemnización por despido, reparación de los accidentes del trabajo, etc. En muchos estados, si la suma cobrada es inferior a la prestación semanal, el titular recibe la diferencia; en otros estados, ninguna presta—

ción es pagada a título de una semana en la que ha habido tales pagos, cualquiera que sea el monto.

CALIDAD Y CANTIDAD DE LAS PRESTACIONES.- Todas las leyes de los estados prevén que el monto de la prestación semanal, es decir, el monto por una semana de desempleo total, varía según el salario anterior del trabajador en el fondo de ciertos mínimos y máximos. En la mayoría de los estados, la fórmula adoptada apunta a compensar en un cincuenta por ciento el salario semanal a tiempo completo.

Igualmente son pagadas las prestaciones por semana de desempleo parcial, es decir semanas durante las que el titular es empleado por un tiempo menor al de su horario normal de tiempo completo y gana menos que el monto de su prestación semanal por desempleo total. Para incitar a los interesados a aceptar un trabajo a tiempo reducido, la presentación por desempleo parcial es generalmente un poco superior a la diferencia entre el monto de la prestación semanal y las ganancias del interesado durante la semana.

El Gobierno Federal también ha promulgado en 1958 y 1961 medidas legislativas destinadas a extender la duración de las prestaciones, durante períodos limitados de desempleo intenso.

FINANCIAMIENTO

A partir del primero de enero de 1961, la ley sobre el impuesto federal para el desempleo, que forma actualmente parte del código de las entradas internas, impone a los empleadores a razón del 3.1 por ciento de los salarios de los trabajadores que ocupen empleos afiliados al seguro, sin tener en cuenta lo que cobra el trabajador en el curso de un año, encima de 3,000 dólares. El modo de financiamiento de las leyes de los estados es afectado por esta ley dado que los empleadores pueden obtener un descargo sobre este impuesto a cuenta de las

cotizaciones de 3,1 por ciento que ellos pagan al estado en virtud de una ley de estado aprobada.

Todos los estados financian las prestaciones de desempleo, principalmente por medio de las cotizaciones pagadas por los empleadores afiliados.

ORGANIZACION (23)

No existen condiciones requeridas por el Gobierno Federal en cuanto a la forma de organización de la administración por el estado. Diecisiete servicios de seguridad del empleo de los estados forman parte de los departamentos de trabajo de éstos, y uno forma parte del servicio de reparación de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales. Los otros son departamentos autónomos de la administración del estado, o de los consejos o comisiones independientes.

Los servicios de los estados ejercen su acción por intermedio de casi 1,800 oficinas locales de colocación a tiempo completo, que no solamente se ocupan de las demandas de prestaciones de desempleo, sino que también ayudan a los desempleados, a encontrar un empleo apropiado.

Una de las condiciones requeridas, sobre el plan federal, para la concesión de subvenciones administrativas a los estados en virtud de la ley sobre la seguridad social, es que la ley sobre el seguro de desempleo de los estados prevea que el personal que administra el régimen será designado sobre la base del mérito.

-
- (23) Estudio preparado por la División de Investigaciones para el Establecimiento de Programas, Administración de la Seguridad Social, Departamento de la Salud, de Educación y del Bienestar de los Estados Unidos. Seguridad Social. Año XI. Núm. 15. Epoca III. Mayo-junio, 1962. México, D.F.

PROCEDIMIENTOS APLICABLES A LAS DEMANDAS.— La ley sobre la seguridad social prevé que los estados deben de practicar métodos administrativos susceptibles de asegurar el pago íntegro de las prestaciones cuando ellas son debidas. Esta ley exige igualmente que todas las prestaciones sean pagadas por intermedio de oficinas de colocación públicas o de otros organismos acogidos por las autoridades federales.

De esto se deduce que todas las leyes de los estados exigen, como condición previa, para tener derecho a las indemnizaciones, que todos los titulares sean inscritos para encontrar un empleo a través de una oficina de colocación pública y continúen presentándose allí conforme al reglamento del organismo interesado. Por este medio se han asegurado relaciones estrechas entre el servicio del empleo y el seguro de desempleo.

Las demandas son presentadas en persona cada semana — en la misma oficina de colocación (o por correspondencia cuando este procedimiento es autorizado porque la oficina se encuentra a una distancia considerable del lugar de residencia del titular). Salvo cuando un retraso es justificado, las demandas deben ser presentadas dentro de los siete días que siguen a la semana a título de la cual la demanda es hecha. Las indemnizaciones son pagadas cada semana por el organismo del estado que administra el régimen, generalmente bajo forma de cheque enviado por correo a la dirección del titular, pero en ciertos estados, la oficina local en donde son presentadas las demandas, efectúa el pago por cheque o en dinero al contado.

Todos los estados han hecho acuerdos para asegurar el pago de las prestaciones a los trabajadores que pasan de un estado a otro. La mayoría de los estados también han hecho acuerdos especiales para tener en cuenta el conjunto de los salarios cuando los trabajadores cobran salarios en dos o más estados.

Las decisiones en cuanto al monto y a la duración eventual de las prestaciones y en cuanto a saber si el motivo de la cesación del trabajo acarrea la privación de los derechos a

prestaciones, son tomadas cuando el organismo de administración recibe notificación del desempleo del titular. Las decisiones - en cuanto a la disponibilidad del titular para el trabajo y en cuanto al rechazo del trabajo, son tomadas cada semana. Todas - las decisiones pueden ser revisadas dentro de plazos determinados cuando una reclamación es formulada por el titular o su empleador.

De acuerdo con la ley federal, los estados deben dar a los trabajadores cuyas demandas son rechazadas, la ocasión de someter su caso a un tribunal imparcial. Generalmente, existiendo instancias de recursos: en primer lugar, un árbitro o un tribunal, luego un consejo de examen. Se puede apelar de las decisiones del consejo de examen ante los tribunales.

Todos los estados de la unión americana poseen regímenes de seguro de desempleo, que cubren casi las cuatro quintaspartes del total de trabajadores que reciben un sueldo o un salario.

2.- LEY DEL SEGURO NACIONAL DE DESEMPLEO EN ESPAÑA(24)

En la Exposición de Motivos del Seguro Nacional de De-
sempleo en España, se establece que: "El riesgo de desempleo -
constituye una de las más graves amenazas para la vida del tra-
bajador. Sin embargo, el Seguro que lo atiende ha tenido un len-
to proceso de implantación en los regímenes de Seguridad Social.
Ello es debido, en parte, a las indudables dificultades técni-
cas y económicas que ofrece, pero también, y aún más, al error-
de tratarlo como instrumento directo para combatir la escasez -
de colocaciones en un país. El paro, cuando alcanza determina-
das proporciones -sea endémico, por el deficiente desarrollo -
de un pueblo, o coyuntural, a consecuencia de una crisis genera-
lizada- constituye un problema que afecta a la nación en su to-
talidad y que debe remediarse mediante una política de activa-
ción de las energías del país y de aprovechamiento al máximo de
sus posibilidades y riqueza, tal como lo viene efectuando desde
su iniciación el Movimiento Nacional, que merced a ella ha con-
seguido crear en pocos años más de dos millones de puestos nue-
vos de trabajo, levantando a la patria de su postración secular,
agravada en los últimos momentos por las convulsiones de una lu-
cha contra la anarquía moral y material en que había caído. Por
ello hubieron de vencerse circunstancias adversas bien presen-
tes en la memoria ciudadana. Pero esta política que el Gobierno
y el pueblo se prestan a continuar cada vez con mayor ahínco no
es algo que se oponga al establecimiento de la Institución So-
cial, motivo del presente proyecto, sino al contrario, una y o-
tra se conjugan y necesitan recíprocamente. La tarea de trans-

(24) LEY 62/1961, de 22 de julio, por la que se implanta -
el Seguro Nacional de Desempleo. Boletín Oficial núme-
ro 175, de 24 de julio de 1961. Seguridad Social. Año
XI. Núm. 15. Época III. Mayo-junio, 1962. México D.F.

formar progresivamente al país produce inevitables situaciones de paro llamado friccional, signo de una economía en evolución, que tienen que ser atendidas, aun cuando por su número no afecte gravemente a la vida pública, porque son catastróficas para las débiles economías a quienes afecta, y por ello exigen se implante un Seguro que atienda a estas situaciones transitorias, pero muchas veces fatales para los que las sufren. Por otra parte, un Seguro de esta índole que no se apoyase en una política de creación de riqueza y trabajo llegaría a pesar ruinosamente e incluso a parar las energías vitales de aquel estado que pretendiese con el establecimiento de unas pensiones sustituir para masas de ciudadanos el medio digno y auténtico de obtener un sustento.

La existencia de un desempleo nacional, consecuencia del subdesarrollo económico, de la deficiente organización del país, de los trastornos de la vida pública o de una inadecuada proporción entre el crecimiento demográfico y el de las posibilidades de manutención de los habitantes, puede aliviarse por algún tiempo, pero no remediarse de manera satisfactoria con Instituciones como el Seguro. El, en cambio, logra plena efectividad y contribuye de manera directa a la obra de progreso moral y económico del país al atender a esas consecuencias friccionales apuntadas y corregir desamparos individuales y de grupos provenientes de defectos o cambios estructurales o de cualquiera otra circunstancia, inevitable incluso en los países más potentes y mejor instrumentados. Aparte de que estimula la actividad de los gobernantes y de la sociedad al saberse libres de la preocupación de que las mejoras y reformas que se implantan no habrán de dejar desamparados a grupos de ciudadanos que por virtud de aquélas pueden verse desplazados de sus puestos antiguos en la producción.

El Seguro de Desempleo, cuando se enfoca así, viene a ser palanca en lugar de freno para el desarrollo del país; para seguir un camino franco de progreso en la elevación del nivel de vida de todos los españoles. Ofrece amplias posibilidades no

sólo remediando la necesidad urgente, sino al constituir instrumento de acción eficaz para ayudar y capacitar a los ciudadanos que necesiten o deseen cambiar de puesto de trabajo, coordinando su obra con las Instituciones de Formación Profesional y las de Empleo, contribuyendo con ello a la mejor distribución de la fuerza laboral, factor el más poderoso para el sostenimiento de los pueblos.

Las normas de la presente Ley, que fueron precedidas por un estudio minucioso del problema efectuado por los Organismos de la Seguridad Social española y por los elementos técnicos del Ministerio, refrendados después por el Consejo de Trabajo, tienen como precedente la experiencia de los Subsidios de Paro, que han ido implantándose en los últimos años atendiendo cada vez círculos más amplios hasta llegar al momento actual, en que estaban ya comprendidos en ellos todos los obreros de carácter fijo parados, a excepción de aquellos que habían de ser indemnizados por las empresas respectivas. Los datos de estas experiencias permiten ya aquilatar las consecuencias de llevar la protección del Seguro a más vastas zonas que incluyan al trabajo eventual de la industria y sienten las premisas para en un futuro próximo, llevar a ellas incluso a las personas afectadas por el paro estacional endémico hasta aquí en el campo y a los trabajadores autónomos, con los que el sistema español quedará situado a la cabeza de los más progresivos y ambiciosos.

El establecimiento del presente Seguro Social con carácter nacional y pleno cubre una meta importante en el desarrollo del Plan de la Seguridad Social, atendiendo peticiones constantes de los trabajadores y empresarios españoles encuadrados en sus Organismos Sindicales y permite a España relacionarse en el campo de la Seguridad Social con los restantes países en una amplitud de contactos que hasta ahora no fue posible lograr.

El esfuerzo que exige su financiación —máxime teniendo en cuenta lo que ya se gasta en los subsidios antes aludidos, quedarán absorbidos en este Seguro— se reparte equitati-

vamente entre los dadores de trabajo y los que integran el colectivo beneficiado ayudado por el Estado, cumpliendo lo que exige la recta interpretación del principio de solidaridad nacional, la cuantía calculada, así absorbida, no ha de producir impacto sensible en los costos y precios. Antes al contrario, al permitir una mayor flexibilidad, unas posibilidades de racionalización mayor en la organización de las empresas, tendrá repercusiones favorables en aquellos factores y en la producción en general. En definitiva, con este Seguro se sirve seriamente al propósito enunciado desde los primeros días del Régimen de alcanzar en España la meta de que no haya un hogar sin lumbre ni una familia sin pan".

De la presente Ley del Seguro Nacional de Desempleo - en España, considero de vital importancia para la elaboración - de un seguro nacional de desempleo mexicano; los siguientes artículos:

Artículo primero. El Seguro de Desempleo se establece en beneficio de quienes pudiendo y queriendo trabajar pierden su ocupación, por cuenta ajena, y con ella su salario. El Seguro no se extiende a quienes cesan voluntariamente o por despido imputable a ellos.

Artículo segundo. La protección del Seguro consistirá en suplir, dentro de los límites que establece esta Ley, la pérdida de renta derivada del desempleo y no facilitar, en su caso, las ayudas adecuadas para lograr un nuevo puesto de trabajo.

Artículo tercero. El Seguro abarca las situaciones creadas tanto por paro total como parcial. El primero consiste en la cesación completa de las actividades laborales, y el segundo, en la reducción, bien de la jornada normal o del número de días laborales, siempre que dicha reducción equivalga, como mínimo, a la tercera parte de las horas normales de trabajo dentro de un período determinado.

Artículo cuarto. Quedan incluidos en los beneficios-

del Seguro de Desempleo los trabajadores por cuenta ajena afiliados a los Seguros Sociales Unificados,.....

Artículo quinto. Quedan dentro del campo de aplicación del Seguro de Desempleo, las empresas económicas privadas, de cualquier clase que sean, que empleen trabajo ajeno, y los Servicios del Estado y de la Administración Local, Corporaciones y Organismos autónomos que tengan trabajadores comprendidos en los Seguros Sociales Unificados...

Artículo sexto. Los trabajadores extranjeros al servicio de empresas españolas podrán disfrutar de los beneficios del Seguro en igualdad de condiciones que los trabajadores españoles, sin perjuicio de lo que se disponga en los acuerdos de reciprocidad que pudiera concertar el Gobierno.

Artículo séptimo. Tendrán derecho a las prestaciones del Seguro los trabajadores en que concurren las circunstancias siguientes:

a) Que estén en la situación de desempleo descrita en el artículo primero y se hayan inscrito, dentro del plazo, en la respectiva Oficina de Colocación.

b) Que hayan estado afiliados al Seguro durante un período mínimo de seis meses, dentro de los dieciocho anteriores a su cese. Caso de no afiliación, o de afiliación sin cotización por causas no imputables al trabajador, tendrán derecho al Seguro.

c) Que haya formalizado su oportuna solicitud de concesión de las prestaciones del Seguro y hayan transcurrido cuatro días desde la fecha de cesación en el empleo.

Artículo octavo. Los beneficiarios del Seguro tienen derecho a percibir durante un plazo máximo de seis meses las prestaciones siguientes:

Primero. El setenta y cinco por ciento del salario medio base de cotización para Seguros Sociales.

Segundo. El setenta y cinco por ciento de las asignaciones familiares.

Tercero. El setenta y cinco por ciento de las gratificaciones de Dieciocho de Julio y Navidad, cuando en dichas fechas se hallen los beneficiarios en situación de paro.

Las indemnizaciones previstas en los apartados anteriores serán calculadas sobre el promedio obtenido por los trabajadores en los seis últimos meses de trabajo.

Quando la Oficina de Colocación ofrezca una ocupación dentro de España en un lugar distinto del domicilio del trabajador y éste la acepte, tendrá derecho al importe de los gastos de su desplazamiento, causando baja en la percepción del subsidio.

Excepcionalmente podrá abonarse la pensión a las personas de la familia del beneficiario durante el plazo máximo de tres meses, en caso de emigración asistida y con contrato de trabajo.

Las prestaciones del Seguro serán en todo caso compatibles con las indemnizaciones que correspondiese percibir a los trabajadores a consecuencia de su despido, sean éstas establecidas en conciliación sindical o ante la Magistratura, o hayan sido fijadas por Resolución firme de las autoridades laborales, o en sentencia firme de la jurisdicción laboral, favorable al trabajador.

El Consejo de Ministros, a propuesta del de Trabajo, podrá acordar la ampliación del plazo de seis meses establecido en el párrafo primero en el caso de que se produjeran situaciones de desempleo cuya gravedad hiciese aconsejable esta medida excepcional.

Artículo noveno. Se perderá el derecho a los beneficios del Seguro por cualquiera de las causas siguientes:

Primera. Por el transcurso del período de percepción

de las prestaciones del Seguro, señalado en el artículo anterior.

Segunda. Al rehusarse una oferta de trabajo adecuada a las condiciones del desocupado.

Tercera. Por obtención de alguna ocupación retribuida no eventual.

Cuarta. Por negativa infundada a la promoción, reeducación y readaptación profesional acordada por la autoridad competente.

Quinta. Por tener sesenta y cinco años y cumplidas las condiciones para percibir las prestaciones del Seguro de Vejez e Invalidez, o la de Jubilación o Invalidez en el Mutualismo Laboral.

Sexta. Por traslado de residencia al extranjero.

Séptima. Por incumplimiento de las obligaciones que incumben al asegurado.

Artículo décimo. La ocupación eventual de los beneficiarios durante la vigencia de las prestaciones del Seguro de Desempleo interrumpen el derecho al percibo de la prestación, pero el tiempo que aquéllas durasen no se computará en el plazo de disfrute de las prestaciones.

Cuando los trabajadores en paro tengan derecho a las prestaciones económicas del Seguro de Enfermedad y del de Desempleo, podrán optar por las que le resulten más beneficiosas, percibiendo en todo caso el importe del plus familiar hasta el límite de tiempo a que se refiere el artículo octavo, con cargo a los fondos del Seguro de Desempleo.

Artículo undécimo. Quienes hayan agotado de un modo continuo o discontinuo el plazo de percepción de las prestaciones del Seguro, podrán comenzar a percibir las de nuevo siempre que haya transcurrido un plazo mínimo de doce meses desde que hicieron efectiva la última prestación y cumplan las restantes-

condiciones sobre el reconocimiento del derecho.

Artículo duodécimo. Las prestaciones del Seguro de -
Desempleo gozarán de idéntica protección legal que las de los -
demás Seguros Sociales a efecto de inembargabilidad, irrenunciau
bilidad y exención de gravámenes fiscales o de otra clase.

Artículo decimoquinto. Las cuotas de empresas y tra-
bajador se extinguirán sobre igual base salarial que los Se-
guros Sociales Unificados, según el porcentaje que señale el -
Gobierno a propuesta del Ministerio de Trabajo.

La cuota del trabajador será la cuarta parte de la -
cuota de la empresa.

El Estado contribuirá con la cantidad que el Gobierno
señale según los resultados económicos del Seguro y las posibi-
lidades de la Hacienda Pública, sin que en ningún caso pueda -
ser su aportación inferior a la cuota del trabajador.

3.- CONVENIOS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES ADOPTADOS POR LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y RATIFICADOS POR MEXICO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE TRABAJO. (25)

De todo lo expuesto en este modesto trabajo, estimo conveniente cualminarlo con algunos de los Convenios y Recomendaciones en materia de Seguridad Social y de Trabajo, que han sido ratificados por México.

CONVENIO NUMERO 8

CONVENIO RELATIVO A LA INDEMNIZACION DE DESEMPLEO EN CASO DE PERDIDA POR NAUFRAGIO.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Génova por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo el 15 de junio de 1920;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la "inspección de las condiciones de enrolamiento de la gente de mar; colocación; condiciones para la aplicación, a la gente de mar, del Convenio y de las Recomendaciones sobre el desempleo y el seguro contra el desempleo, aprobados en Washington en el mes de noviembre último", cuestión que constituye el segundo punto del orden del día de la reunión de la Conferencia celebrada en Génova, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un Convenio Internacional, adopta el siguiente Convenio, que podrá ser citado co-

(25) I.M.S.S. El Seguro Social en México. Antecedentes y Legislación. Convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Conclusiones en Materia Internacional. Tomo III. México, 1971.

mo el Convenio sobre las indemnizaciones de desempleo (naufra-
gio) 1920, y que será sometido a la ratificación de los miem-
bros de la Organización Internacional del Trabajo de acuerdo -
con las disposiciones de la Constitución de la Organización In-
ternacional del Trabajo: (de dicho Convenio considero particu-
larmente interesante, los siguientes artículos)

ARTICULO 2

1. En caso de pérdida por naufragio de un buque cual-
quiera, el armador, o la persona con la cual la gente de mar -
hubiere celebrado un contrato para servir a bordo del buque, de-
berá pagar a cada una de las personas empleadas en dicho buque-
una indemnización que le permita hacer frente al desempleo re-
sultante de la pérdida del buque por naufragio.

2. Dicha indemnización se pagará por todos los días-
del período efectivo de desempleo de la gente de mar con arre-
glo a la tasa del salario pagadero a cada persona en virtud del
presente Convenio, podrá limitarse a dos meses de salario.

ARTICULO 4

1.- Todo miembro de la Organización Internacional del
Trabajo que ratifique el presente Convenio, se obliga a aplicar-
lo en aquellas de sus colonias o posesiones, o en aquellos de -
sus protectorados que no se gobiernen por sí mismos, a reserva-
de:

a) Que las condiciones locales imposibiliten la apli-
cación de las disposiciones del Convenio;

b) Que puedan introducirse en el Convenio las modifi-
caciones necesarias para su adaptación a las condiciones loca-
les.

RECOMENDACION NUMERO 10

RECOMENDACION SOBRE EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO DE-
LA GENTE DE MAR.

La Conferencia General de la Organización Internacio-

nal del Trabajo;

Convocada en Génova por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en junio de 1920; la - cual aprobó la Recomendación número 10, de la cual consideramos de trascendental importancia el siguiente párrafo:

"La Conferencia General, con el fin de garantizar a la gente de mar la aplicación de la parte III de la Recomendación - sobre el desempleo, aprobada en Wáshington el 28 de noviembre - de 1919, recomienda que cada Miembro de la Organización Interna - cional del Trabajo organice, para la gente de mar, un sistema - eficaz de seguro contra el desempleo resultante del naufragio o de cualquier otra causa, ya sea mediante un régimen de seguro - gubernamental o bien mediante subvenciones concedidas por el - gobierno a las organizaciones profesionales cuyos estatutos pre - vean el pago de prestaciones a sus miembros desempleados".

RECOMENDACION NUMERO 11

RECOMENDACION SOBRE LA PREVENCIÓN DEL DESEMPLEO EN LA AGRICULTURA.

La Conferencia General de la Organización Internacio - nal del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha - ciudad, en su tercera reunión, el 25 de octubre de 1921;

Después de haber decidido que dichas proposiciones re - vistan la forma de una Recomendación, adopta la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre el desempleo (agricultura), 1921, y que se - rá sometida al examen de los Miembros de la Organización del - Trabajo, con el fin de que se le dé efecto en forma de ley na - cional, o de otro modo, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo:

I

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Considera que, en principio, el Convenio y las Recomendaciones sobre el desempleo adoptados en Washington son aplicables a los trabajadores agrícolas, y reconociendo el carácter particular del desempleo en la agricultura, recomienda que cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo estudie las medidas conformes con las condiciones económicas y agrícolas del país, para prevenir o disminuir el desempleo entre los trabajadores agrícolas, y examine, especialmente desde este punto de vista...

RECOMENDACION NUMERO 45

RECOMENDACION SOBRE EL DESEMPLEO DE LOS MENORES.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: (de esta última Recomendación es de suma importancia lo siguiente)

LA CONFERENCIA:

Recordando que en repetidas ocasiones ha llamado la atención de los gobiernos sobre las medidas de orden económico que deberían adoptarse para remediar la crisis general, a consecuencia de la cual se hallan desempleados gran número de trabajadores;

Considerando que, al persistir este desempleo, gran número de menores se ven reducidos a una inactividad forzosa, que puede perjudicar su carácter y sus aptitudes profesionales, y constituye una amenaza para el desarrollo de las naciones;

Considerando que la Conferencia adoptó en su décimo octava reunión un Convenio y una Recomendación sobre el seguro de desempleo y las diversas formas de asistencia a los desempleados, cuyas disposiciones son aplicables también a los menores desempleados.

CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que podemos llegar en relación a lo expuesto en este modesto trabajo, son las siguientes:

Primera. La Seguridad Social es el desideratum fundamental del hombre. Se encuentra en la raíz de sus instintos y en la base de su evolución biológica y social. Todo tiende en él a asegurar su subsistencia.

Segunda. Mientras más se promulguen leyes que cumplan lealmente con su función de proteger y reivindicar a los trabajadores dentro del régimen capitalista que vivimos, mayor será el paréntesis de paz social, frente al inexorable cambio de las estructuras económicas y por ende políticas y sociales en el porvenir.

Tercera. La Seguridad Social puede ser considerada como un conjunto de medidas adoptadas por el Estado, así como por organismos semipúblicos o autónomos; para garantizar a los individuos y a sus familias la salud y el bienestar físico y económico.

Cuarta. Los fines a que aspira la Seguridad Social no son solamente los de pagar indemnizaciones, jubilar ancianos o curar enfermos; se amplían para garantizar a los individuos y a sus familias la salud y el bienestar físico y económico.

Quinta. El Seguro Social constituyó uno de los idearios de la Revolución Mexicana, aun sin que tuviera una configuración precisa en las clases trabajadoras de aquel entonces, constituía un anhelo, dándole forma legal el Congreso Constituyente de 1917 en la fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución Política Mexicana.

Sexta. El Seguro Social es una institución con fundamento jurídico; así como una entidad de Derecho Público con per

sonalidad y órganos propios, cuya misión consiste en dar protección debida a sus asegurados mediante una cuota que éstos aportan y, administrar las diversas ramas con que se integra.

Séptima. La Seguridad Social se distingue de los Seguros Sociales clásicos, tanto por la más amplia protección que concede, como por su estructura financiera y económica. Los seguros operan dentro de los principios de la teoría del riesgo y de una idea restringida de solidaridad frente a los riesgos, - pues sólo comprende a los empleadores en relación con sus trabajadores, en cuanto existe contrato de trabajo. La Seguridad Social en cambio, implica la adopción de nuevas obligaciones y de rechos que lleven a una ampliación de la solidaridad social, - frente a los riesgos comunes de la colectividad.

Octava. El Seguro Social forma parte de la Seguridad Social, pero no constituye su único contenido, siendo simplemente uno de los medios e instrumentos empleados (probablemente el más importante), para alcanzar el fin total y general de la Seguridad Social, con la que está en relación de especie a género.

Novena. El término Servicios Sociales no surgió por generación espontánea, sino como consecuencia de las necesidades y aspiraciones del hombre. Podemos definirlos como: Una actividad organizada cuyo objeto es contribuir a una adaptación mutua entre los individuos y su medio social, adaptación que debe ser expresión del bienestar general de la comunidad y de sus miembros.

Décima. En la actualidad el Servicio Social se dirige a grupos diferentes de personas que necesitan cuidados especiales, como huérfanos, ancianos, personas impedidas en general y jóvenes cuya moral está en peligro.

Undécima. Las Prestaciones Sociales representan por su finalidad una aportación mexicana al campo de la Seguridad -

Social, que las incorpora al sistema de "prestaciones clásicas" con el objeto de cubrir al máximo, riesgos y contingencias sociales.

Duodécima. La actual Ley del Seguro Social exige ya una reestructuración impostergable y substancial que equilibre el régimen financiero, pues la limitación en las prestaciones económicas está en la cuantía de las pensiones de acuerdo con los grupos de salarios y los plazos de espera. Es ostensible que esta ley ya no es satisfactoria para mantener el nivel de vida del trabajador en la edad de retiro y, en consecuencia es necesario elevarla.

Decimotercera. Deben de extenderse las Prestaciones del Régimen de Seguridad Social Mexicana, a toda la población trabajadora del país que no esté asalariada.

Decimocuarta. Es urgente la elaboración y promulgación por parte del legislador, de una ley nacional de desempleo, pues de lo contrario permaneceremos muy a la zaga de otros países en esta rama de la Seguridad Social.

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

Adolfo Desentis. Historia de la Inseguridad Social y los Seguros Sociales. México D.F. 1950.

Alberto Avila. Revista Raza. Publicación Semanal, I.M.S.S. Núm. 1, III Epoca. Febrero 1965.

Alberto Trueba Urbina. El Nuevo Artículo 123. Primera Edición, 1962. Editorial Porrúa, S.A.

Alberto Trueba Urbina. Jorge Trueba Barrera. Nueva Ley-Federal del Trabajo Reformada. Quinceava Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1972.

Benito Coquet. La Seguridad Social en México. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1964.

Carlos García Oviedo. Tratado Elemental de Derecho Social. Sexta Edición. Madrid, 1954.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social. VII Reunión, Asunción Paraguay. Tomo I de la Memoria: Actas y Resoluciones. México 1964.

Exposición de Motivos del Decreto que Incorpora al Régimen de Seguro Social Obligatorio a los Productores de Caña de Azúcar y a sus Trabajadores. Ediciones I.M.S.S. 1963.

Exposición de Motivos de la Ley Original. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1943.

Exposición de Motivos del Decreto de 30 de diciembre de 1970, que reformó diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social. Ediciones I.M.S.S. 1972.

Inocencio Jiménez. El Seguro Social y el Privado. Primera Edición, 1934. Madrid.

I.M.S.S. El Seguro Social en México. Antecedentes y - Legislación. Convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Conclusiones en Materia Internacional. Tomo III. México, 1971.

Ley del Seguro Social Reformada. Ediciones I.M.S.S. México, 1972.

Miguel García Cruz. La Seguridad Social es Ciencia. Revista de Seguridad Social. C.I.S.S. y A.I.S.S. Año XI. Núm. 4. 1962.

Oficina Internacional del Trabajo. Costo de la Seguridad Social. 1949-1957. Ginebra Suiza.

Publicación Bimestral de la C.I.S.S. y de la A.I.S.S. Seguridad Social. Año XI. Núm. 15. Epoca III. México. - 1962.