

879309

5
c.j.



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

ESCUELA DE DERECHO INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CLAVE 8793

"LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SEGURO DEL
DESEMPLEO EN MEXICO".

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

TESIS CON
FALSA FE ORIGEN

Presenta:

GUILLERMO ALEJANDRO GUTIERREZ VILADROZA

Asesor de Tesis

Lic. Guillermo González Romero



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO 1

PAG.

Introducción

1

CAPITULO 2

Antecedentes Históricos de la Seguridad Social

2.1	Antecedentes Históricos en Europa	8
2.2	Antecedentes Históricos en México	10
2.2.1	Epoca Colonial	12
2.2.2	Epoca Independiente	14
2.2.3	Epoca de la Reforma	15
2.2.4	El Porfiriato	16
2.2.5	La Revolución	18

CAPITULO 3

Definición y Principios Generales de la Seguridad

19

CAPITULO 4

La Seguridad Social en otros Países

4.1	La Seguridad Social en Gran Bretaña	30
4.2	La Seguridad Social en Rusia	34
4.3	La Seguridad Social en España	39

CAPITULO 5

La Seguridad Social en México

5.1	Instituto Mexicano del Seguro Social	43
5.2	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	49
5.3	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.	56

CAPITULO 6

PAG.

El Problema del Desempleo

60

CAPITULO 7

El Seguro del Desempleo en México

7.1 Seguros Obligatorios contra el Desempleo

76

7.2 Seguros Voluntarios contra el Desempleo

77

7.3 Sistemas de Asistencia Social

77

7.4 Derecho Comparado sobre el Seguro del Desempleo :

81

CAPITULO 8

El Seguro del Desempleo y su integración a la
Legislación Mexicana.

106

CAPITULO 9

Conclusiones

113

BIBLIOGRAFIA

1.- INTRODUCCION.-

Una de las aportaciones más importantes que México ha dado a la Legislación Laboral, es sin duda alguna el Derecho Social, principal baluarte de nuestra Revolución Social de 1910, que se plasmó en nuestra Carta Magna en 1917 por el Constituyente de Querétaro. Y fueron los Artículos 27 y 123 los portadores de esta novedosa rama del Derecho, de donde surgieron como corolario, El Derecho Laboral, la Seguridad Social, El Derecho Agrario, etc., la afirmación que antecede la confirma el Maestro Trueba Urbina al señalar: "Desde 1917 en nuestro país se creó un estatuto de la mas alta jerarquía, formulándose la DECLARACION DE DERECHOS SOCIALES, en un solo precepto de la Constitución: El Artículo 123. En él encontramos las líneas maestras de un nuevo Derecho Social Positivo, que después ha recogido el mundo y las ciencias de la cultura..."(1)

Es indudable que el Derecho Social revela por excelencia la característica Tutelar de la protección al sujeto débil en las relaciones obrero - patronales, pues consideramos que esta Tutela, no debe circunscribirse exclusivamente a las relaciones materiales de trabajo, sino que debe trascender mas allá de ellas, buscando el bienestar integral del sujeto protegible, que sirve al patrón y a la Economía misma de la Nación.

(1) TRUEBA Urbina Alberto.- La Nueva Legislación de Seguridad Social en México.- UNAM 1977, Pag. 8

Tratemos de fundamentar de manera breve lo anterior y para lo cual señalaremos que el trabajador, dentro del ámbito de un sistema social de producción, lo único que posee es su Fuerza de Trabajo y esto lo ubica dentro de la lucha de clases en una posición de explotado, frente a otra clase, la que es dueña de los medios de producción, que en las relaciones de producción obtiene de aquella, la plusvalía o utilidad y dándole a cambio exclusivamente el salario que de manera muy restringida, apenas alcanza al trabajador para satisfacer sus necesidades más mínimas y por consiguiente no le permite de ninguna manera un desarrollo personal y familiar en todos los ámbitos de la vida (económico, social, cultural, etc.) sino mas bien dicho salario sirve de instrumento del patrón, para reproducir las mismas relaciones de producción, es decir que con el salario el trabajador alcanza exclusivamente a recuperar sus energías gastadas en el proceso de producción, para que su fuerza de trabajo siga en condiciones de producir y generar más utilidades, que evidentemente no serán para él.

Cabe mencionar que las ideas emanadas de la Revolución Francesa, trajeron consigo la concepción Individualista Liberalista del "Dejar hacer - Dejar pasar", que era sustentada por la clase social burguesa o dominante y que alejaba al Estado de toda intervención en la Economía Nacional y de paso restringía arbitrariamente los derechos de la clase social trabajadora, por-

que al no regular inquisitivamente las relaciones de trabajo, las dejaba en libertad a los contratantes (patrón - obrero), para establecer las reglas del juego y era claro que quien llevaba las de perder era el trabajador. Y todavía más, se creaban leyes que prohibían la organización de los trabajadores, un ejemplo de ello fué la Ley de Chapelier de 1791, aprobada por la Asamblea Nacional en Francia, que prohibió todo género de asociaciones que pretendían defender supuestos intereses comunes, de tal forma que al no permitir la asociación de obreros, estos nada podían hacer por mejorar las miserables condiciones de trabajo en que se encontraban y en especial la de las mujeres y niños, testimonio de ello las versiones siguientes:

" Wilhelm Wood, de nueve años, principió a trabajar a los siete años y diez meses de edad, arrastraba botes de mercancía de un departamento a otro, llegaba a su trabajo todos los días de la semana a las seis de la mañana y terminaba a las nueve de la noche, ¡ quince horas de trabajo para un niño de nueve años ¡.

J. Murray, un muchacho de doce años dijo: Llego a las seis de la mañana, en ocasiones a las cuatro, trabajé en una ocasión toda la noche hasta las seis de la mañana, ni un solo momento estuve en la cama, junto a mí trabajaron ocho o nueve niños ".(2)

Y precisamente bajo este panorama, de miseria y sufrimiento, ' fué como empezó lentamente a surgir una conciencia de clase, ' que trataba de reivindicar por medio de la lucha en todos los ' frentes, los derechos que eran pisoteados por una clase social que no veía mas allá de sus propios intereses, también de clase, y que precipitaron los primeros movimientos obreros, como ' consecuencia de una cruel Revolución Industrial, que no previó nunca estas situaciones, dando origen a los mártires obreros, ' entre los cuales mencionaremos los de Chicago, los de Cananea, de Río Blanco, entre otros y que gracias a su lucha y a su san gre lograron que se creara la perspectiva del Derecho Social, ' que hiciera posible el anhelo de mejores condiciones de trabajo y de vida para los trabajadores, para que estos, por medio ' de su trabajo, su única propiedad, puedan desarrollarse aún in mersos en una lucha de clases, obligando al Estado a interve- ' nir en las relaciones de trabajo tutelando sus derechos.

Esto nos conduce a aseverar que el Derecho Social, como dere- ' cho de clases, cumplirá su función en la medida en que otorgue cada vez más y más normas protectoras al trabajador a fin de ' buscar un equilibrio en las relaciones obrero - patronales, ' que disminuya en lo posible el abismo entre esas dos clases so ciales y dé al sujeto débil los instrumentos legales, para alcanzar por medio de su fuerza de trabajo, mejores posibilida- ' des de desarrollo integral que como ser humano tiene derecho a

conquistar.

Para dar solución a las aspiraciones anteriores, surge el Derecho a la Seguridad Social, que precisamente va a tratar de ser una solución posible y no una panacea a las necesidades de la clase trabajadora por mejorar en todos los aspectos sus niveles de vida.

La Seguridad Social, como lo veremos mas adelante, es una rama del Derecho Social que busca otorgar protección a quienes al no tener un ingreso, pierden la posibilidad de obtener medios de subsistencia y por ende queda en desprotección él y su familia.

La Seguridad Social no busca substituir el trabajo, sino más bien complementarlo, es decir, darle protección al trabajador que por causas de su empleo o ajenas, sufre alguna eventualidad que le impida laborar y en consecuencia percibir su salario.

Las Instituciones de Seguridad Social en México, que en la actualidad son tres: El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, han establecido en sus respectivas

legislaciones una serie de seguros, entre los cuales están los riegos de trabajo, el de invalidez, vejez, muerte, enfermedad y maternidad, etc.

Sin embargo, contra lo que se pueda pensar, con ello no están cubiertas todas las eventualidades que puede sufrir un trabajador, ya que no se contempla la pérdida del trabajo, o sea el desempleo, situación que al presentarse priva al trabajador de sus ingresos y en consecuencia deja en estado de desprotección a él y su familia.

La Ley del Seguro Social, contempla el seguro de cesantía en edad avanzada, pero para recibir las prestaciones que en virtud de él se otorgan, es necesario que el trabajador haya cumplido los sesenta años, cuestión que deja sin recibir este beneficio a esa gran masa de desempleados que no tienen tal edad, ya que como veremos más adelante, la mayoría de los desempleados son jóvenes, así que este seguro mas bien es una modalidad del seguro de vejez, pero adelantada.

Esta Tesis busca ampliar el horizonte de la Seguridad Social en México, y para tal objeto propone la implantación del Seguro del Desempleo, como medio de protección para los trabajadores que por causas ajenas a su voluntad pasa a ser desempleado.

Así que, el fin de este trabajo es tratar de justificar la necesidad actual de un seguro que cubra el riesgo del desempleo y que las condiciones para su creación pueden darse.

Ojalá y mis justificaciones no estén muy alejadas de la realidad, y pueda lograrse una meta más de la Seguridad Social.

EL AUTOR.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-

2.1 Antecedentes Históricos en Europa .- El origen más remoto de lo que ahora son los seguros sociales se encuentra en los albores del Imperio Romano, los Collegia Tenuiorum, luego en las asociaciones que mediante el pago que hacían sus socios de una cuota o prima mensual, en caso de muerte, se le abonaba a sus familiares una cantidad para gastos de sepelio. En la Edad Media, con el surgimiento de los gremios se establece el seguro de enterramiento y para los casos de enfermedad.

No obstante el desarrollo alcanzado por las antiguas culturas de Oriente y Occidente, los más recientes antecedentes de lo que actualmente llamamos Seguridad Social, se localiza a partir de la Edad Media y el Renacimiento.

En efecto, las llamadas "Gilda y Cholas", son los primeros intentos que proporcionaron a los agremiados protección mutua mediante asistencia en caso de enfermedad, muerte, orfandad, viudez o total desamparo.

El Estado veneciano se preocupó por aplicar medidas de seguridad social en relación con la higiene de la población, con la prevención de accidentes de trabajo y se provee la fundación de hospicios, aparecen también órdenes médicas de religiosos que

prestan asistencia a los menesterosos.

Con la intensificación del comercio a través de los mares, nace el seguro marítimo, que se establece mediante el pago de una cuota fija y que tiene por objeto la cobertura de un riesgo singular; la fuga de esclavos.

Durante el Siglo XVI se fundan las hermandades de socorros y los primeros montepíos y no es sino hasta el Siglo XVIII, con el nacimiento del sistema capitalista, en que empieza a tomar cuerpo la seguridad social. El sistema inicial nace y se desarrolla con el proletariado industrial a principios del Siglo XIX, tras las experiencias de la Revolución Francesa, cobra fuerza definitiva.

Con el crecimiento de la industria, aumenta la población obrera en una sociedad que no se encuentra preparada para el estallido del progreso, se agudizan los problemas del desempleo y subempleo, la búsqueda de medios e instrumentos que permitan afrontar la inseguridad se hace más apremiante.

Los países del norte de Europa, fueron estableciendo diversas legislaciones destinadas a asistir a los desamparados. Surgieron posteriormente Instituciones de seguros privados que tenían un carácter eminentemente lucrativo y más tarde se constituyeron

ron sociedades de ayuda mutua que únicamente prestaban atención médica.

Al crearse las "Cajas Municipales de Enfermedad", se implanta la contribución obligatoria de los trabajadores, con lo que se dá nacimiento al principio moderno del seguro obligatorio, corresponde a los alemanes la primera legislación sobre este aspecto.

Durante el gobierno de Bismarck, se expiden las primeras leyes de auténtica seguridad social; el 13 de julio de 1883 aparece la Ley del Seguro Social Obligatorio de Enfermedades; el 6 de julio de 1884 entra en vigor la Ley Sobre Seguro de Accidentes de Trabajo de los Obreros y Empleados de Empresas Industriales; y 5 años después, en 1889, se crea el Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez.

A partir de entonces, el panorama de la seguridad social se ha clarificado en términos generales, en las diversas latitudes y sistemas económicos, políticos y sociales, paulatinamente se le fué concediendo carta de naturalización.

2.2 Antecedentes Históricos en México.- En México encontramos en la época prehispánica un indicio de la seguridad social entre nuestros antepasados, la existencia de estos antecedentes

habrá de imprimir a nuestro sistema de seguridad social, un sello particular que actualmente es modelo universalmente ejemplar.

Efectivamente, las características de una política de protección a las clases desvalidas en este período, sin que haya constituido un modelo acabado de seguridad social, demuestran la preocupación, el interés y la existencia de algunas instituciones incipientes encargadas de aplicarlo. Moctezuma consideró como un deber del Estado, mirar por los ancianos e impedidos y construyó en Culhuacan un hospital y hospicio, ordenando que se les atendiera " como a gente estimada y digna de todo servicio".

Ha podido descubrirse que en cada uno de los grandes palacios, se mandó recoger a todos aquellos enfermos incapaces de servir al Estado, para que fueran atendidos por separado.

Hubo también, por cuanto se refiere a las medidas para proteger al pueblo en los momentos de carestía y de escasez de alimentos, los almacenes del Estado también llamadas Petracalli o Petracalco, donde se almacenaban las cosechas de las tierras del Palacio Tecpan Talli, en los que se depositaban los productos de la recaudación fiscal, estos graneros no solo servían para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios, sino también estaban para beneficio de la población.

En la época precolombina, el Calpulli es el tipo de organización a través de la cual se otorga cierta seguridad a los miembros que la integran, de este se desprenden elementos que son propios de la actual seguridad social.

Las "Cajas de Comunidades Indígenas", constituyen una de las herencias tomadas por la Colonia directamente de la experiencia y la realidad autóctona de nuestro pueblo; dichas "Cajas" se formaban con fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la ya mencionada protección para ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos.

2.2.1 Época Colonial.- En el período colonial, con la natural importación de sistemas políticos, culturales y sociales, las formas de protección y asistencia a las clases desposeídas adquieren un sentido peculiar - no necesariamente mejor.

Fundado el primer montepío en España en el año de 1761 por Carlos III, trece años después, en 1774 por Cédula Real del 2 de junio, se funda el Monte de Piedad de México, similar al que existía en la Villa y Corte de Madrid, estas instituciones realizan una labor parecida a lo que más recientemente conocemos con el nombre de "Pensiones Civiles".

En 1776 el régimen de montepío incluye la asistencia social de los trabajadores del virreinato y posteriormente se hace extensivo a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministerios de Justicia y de la Real Hacienda, mediante el reglamento para la organización de oficinas y para la aplicación de la ley correspondiente, la protección del Estado, sin embargo, no era general.

Durante el período colonial, resalta también el sistema de contraprestación con el que se establecen cuotas destinadas a cubrir los riesgos por anticipado, sistema que tiene su origen precisamente en las cajas de comunidades indígenas y en las cofradías de origen español.

Las primeras ordenanzas promulgadas en la metrópoli en favor de los nativos de la Nueva España, fueron las leyes de Burgos dictadas en 1812 y que contenían prestaciones tales como dos períodos de trabajo al año con duración de cinco meses y entre ambos 40 días de licencia al indio, para que durante ellos pudieran cuidar de sus propios bienes; alimentación proporcional al trabajo realizado; evitar los trabajos pesados a los niños y a mujeres embarazadas; dignificación del trabajo de los capataces y designación de visitadores destinados a inspeccionar el debido cumplimiento de estas leyes.

Tarde llegaron dichas normas, el estallido insurgente de 1810, había hecho nugatorias las leyes españolas, ante la fuerza y la determinación por obtener una libertad plena para la nación mexicana.

2.2.- Epoca Independiente.- El 14 de septiembre de 1813, el Generalísimo José María Morelos y Pavón, en el documento que la historia conoce con el nombre de "Sentimientos de la Nación", sienta las bases de un programa de seguridad social, cuando dice que " es preciso se moderen la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia ", es decir, se preveen una serie de normas que hoy están incluídas en los programas de la seguridad social, tal como están también la lucha contra la esclavitud, la lucha contra las castas privilegiadas, porque se establecen principios de igualdad en el disfrute de bienes y servicios.

Los deseos de nuestros primeros libertadores no se ven fecundados inmediatamente, en la Constitución de 1824, aparece reglamentada dentro de las facultades del Congreso General, una mención que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados públicos de la Federación. En noviembre del mismo año, ante el estado desastroso de los montepíos, el gobierno decide liquidarlos y se hace cargo del pago de las

pensiones a los funcionarios con derecho a ello.

Por ley de 1832, las pensiones se hacen extensivas a las madres de los servidores públicos y en 1834, por decreto del 12 de febrero, se otorga el derecho a pensión a los cónsules mexicanos, a la vez que se reconoce la "jubilación por incapacidad".

Más adelante de nuestra historia, en noviembre 20 de 1856, se concede a los empleados de correos, una jubilación de \$ 12.00 mensuales como compensación de los peligros que corrían a perecer en manos de los "bárbaros", como el mismo decreto los llama ba.

2.2.3.- Período de la Reforma.- En el período de la Reforma, los pasos hacia una seguridad social integral se consolidan, la Constitución de 1857 precisa algunas medidas que tienden al mejoramiento del bienestar familiar del servidor público, pero infortunadamente no se llega a señalar regla determinada y su aplicación general muchas veces depende de la concesión graciosa de la autoridad, el proceso es irreversible, si bien algunas veces la reacción nacional logra disminuir el ritmo de ascenso propuesto por las grandes mayorías.

En 1875, se constituye la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos, el comentario de un periódico de la época des

cribe la situación que la origina: "Al fin se ha despertado en tre esta clase de sociedad, el deseo de unirse para formar un' cuerpo fuerte que ponga a estos ciudadanos al abrigo de la mi-seria. "

2.2.4.- El Porfiriato.- La "Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y los Territorios de Tepic y Baja California", es lo único sobresaliente en materia de segu-ridad social durante el porfiriato, en ella se concede la pen-' sión a los profesores con más de 30 años de servicios , siempre que hubieren cumplido sus cargos satisfactoriamente.

El 29 de mayo de 1896, se expide la Ley de Pensiones Montepíos' y Retiros para Civiles y Militares", en la cual se concede como montepío la cuarta parte del sueldo del causante; se reconoce ' con derechos a la viuda, a las hijas hasta que "se casen o muer-ran" y a los hijos hasta los 21 años.

En este contexto, en 1898 la Ley de Educación Primaria dispone' el otorgamiento de pensiones en los términos que el Ejecutivo ' definiera, norma que no fué aplicada sino hasta el año de 1916' y posteriormente se modificó en 1924.

El nacimiento de la clase obrera mexicana y su identidad de cla-se, se manifiestan en este período mediante la constante deman-

da de justicia y seguridad. Se registran en la época más de 250 huelgas que coadyuvarán al desenlace final: la Revolución de 1910.

Ante la precaria situación política existente, Ricardo Flores Magón y su grupo de precursores revolucionarios, lanzan en 1906 el programa del Partido Laboral y su "Manifiesto a la Nación", documentos que contienen una serie de puntos sobresalientes en materia laboral y de seguridad social.

La ideología del Partido Liberal Mexicano habría de tener una influencia decisiva, tanto en el movimiento armado de 1910, como en la Carta Magna de 1917.

Los hombres del campo vivían en condiciones infrahumanas, víctimas de la miseria y la ignorancia por los hacendados y terratenientes, en combinación con las grandes compañías deslindadoras que se habían introducido al país con el apoyo oficial, fueron despojados de sus tierras y de todo derecho sobre sus legítimas propiedades.

El estado de cosas era ya insoportable, a las constantes huelgas se añadieron brotes violentos en diferentes lugares del país. Obreros y campesinos se unen para luchar por un mismo ideal: la reivindicación de su calidad de seres humanos, se ges

ta el cambio y estalla la Revolución de 1910, ante la nulidad ' del diálogo pacífico.

2.2.5.- La Revolución.- El movimiento armado se consolida en ' el norte, Madero ha sido despojado de su triunfo electoral, ba- ' jo la bandera de "Sufragio Efectivo. No Reelección", las gran- ' des mayorías se aglutinan en derredor del prócer y en contra ' del dictador.

La etapa revolucionaria se caracteriza por un afán que se de- ' muestra en los diversos pronunciamientos de la época, tendien- ' tes en su gran mayoría a la consecución de mejores niveles de ' vida para el proletariado nacional.

A partir del triunfo de la Revolución Mexicana, la seguridad so- ' cial en México, ha tomado impulsos sobresalientes a través del ' proceso revolucionario que han sabido llevar adelante los diver- ' sos regímenes presidenciales. La Carta Político - Social de ' 1917, dió a México el honor de ser uno de los primeros países ' que diera naturaleza constitucional a la previsión social, al ' incluirla en el Artículo 123.

El proletariado nacional converge en Querétaro para comprometer ' su destino al porvenir de la República y la previsión social se ' convierte en un instrumento para redistribuir la riqueza nacio- ' nal entre los sectores mayoritarios.

3.- DEFINICION Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para poder entrar al estudio de la Seguridad Social, es menester averiguar primeramente su significado, es decir, dar su concepto o definición, y para lo cual me voy a permitir retomar algunas definiciones de algunos estudiosos de este campo del Derecho y de los cuales mencionaremos en primer término la del Lic. Agustín Arias Lazo, que afirma: " Por Seguridad Social entiendo el derecho de todo ser humano frente a la Sociedad representada por el Estado, de contar con los medios de que involuntariamente carezca para satisfacer sus necesidades racionales de bienestar personal y familiar en el orden de la salud, alimentos, habitación, vestido, educación e inclusive patrimonio". (1)

El Presidente Luis Echeverría Alvarez al presentar una serie de reformas a la Ley del ISSSTE, definía a la Seguridad Social en los términos siguientes: " La concebimos como un instrumento con enormes posibilidades para una redistribución justa y saludable del ingreso nacional; debe proteger y apoyar al máximo posible, la salud, la alimentación, la educación de todas las facultades físicas e intelectuales del pueblo".

El Dr. Francisco González Díaz Lombardo dice: " Liberar al hombre del temor, libertarlo de la angustia que impone la necesi-

dad, garantizarle la libertad de pensamiento y de trabajo, es ' meta también de la Seguridad Social; toda persona tiene derecho a un nivel adecuado que asegure a él y a su familia, la salud, ' el bienestar, la alimentación, vestido, casa, asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene derecho a los segu-' ros en caso de desempleo, cesantía, invalidez, vejez o pérdida' de los medios de subsistencia." (2)

El autor argentino Daniel Antokoletz, al referirse al tema di-' ce: "La Previsión Social tiene por objeto proteger específica-' mente a los empleados, obreros y a sus familiares contra la in-' terrupción involuntaria o la cesación del trabajo por causas de accidente, enfermedad, maternidad, paro forzoso, invalidez, an-' cianidad, fallecimiento, orfandad. Tal protección es indispen-' sable, porque los asalariados no se hallan en condiciones econó-' micas bastantes para soportar por sí mismos los riesgos que les acechan, así sean los comunes en toda persona humana (enferme-' dad, vejez, muerte) o los riesgos inherentes al trabajo (acci-' dentes, enfermedades profesionales, invalidez prematura, desocu-' pación involuntaria, etc.), todas estas medidas constituyen la' Seguridad Social. (3)

- (2) GONZALEZ Díaz Lombardo Francisco.- Cursillo de Seguridad So-
cial.- Editado por la U.N.L. Monterrey N.L. 1959,-Pag. 205.
- (3) ANTOKOLETZ Daniel.- Derecho del Trabajo y Previsión Social.
Editorial Kraft Limitada.- 2a.Edición.- Buenos Aires Arg.-
Tomo I, 1953.- Pags. 350 y 351.

Por último, daré mi concepto personal sobre la Seguridad Social que sintetizaré diciendo que es el conjunto de derechos que todo ser humano tiene con el fin de protegerse de las eventualidades de la vida y asegurarse un porvenir de bienestar social digno para él y su familia.

En seguida, entraré al estudio de los principios generales de la Seguridad Social, así como algunas consideraciones que justifican su existencia. (4)

La Seguridad Social tiene por objeto crear, en beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores, un conjunto de garantías contra ciertas contingencias que pueden reducir o suprimir su actividad o bien imponerles gastos suplementarios.

La protección de las personas contra las contingencias, puede nacer a través de iniciativas privadas o individuales; intervención colectiva o del Estado. Los propios individuos pueden elegir libremente los medios de protección que mejor les convengan y someterse a una serie de derechos y obligaciones. Los sistemas de protección social regularmente recurren a la noción de ayuda, previsión, responsabilidad, solidaridad, seguro obligatorio, para satisfacer determinadas necesidades básicas de los individuos.

(4) NETTER F.-Seguridad Social y sus Principios.--París, Francia, 1966. Editions Sirey F. Netter.

La ayuda puede consistir en un acto de generosidad por parte de quien la otorga, es decir una caridad.

El acto de caridad como expresión de amor al prójimo, es un acto libremente consentido de quien tiene, al socorrer al que no tiene. La caridad supone la existencia de personas que disponen de recursos para ayudar a otras o impone por otra parte, una serie de sacrificios de quien está consagrado en cuerpo y alma a socorrer al prójimo.

La asistencia puede ser considerada como una obligación moral por parte de quienes la poseen, como un derecho para la víctima de la situación social o como una deuda de la Sociedad hacia quienes son incapaces de satisfacer sus necesidades, la Asistencia Pública es el medio por el que el Estado otorga ayuda a las personas que carecen de medios mínimos de subsistencia, el carácter caritativo desaparece cuando se reconoce el derecho de los individuos a la ayuda de la colectividad, es decir, de la misma sociedad y no de un grupo de personas que son los gobernantes.

Sin embargo, la noción de ayuda puede separarse de la noción de asistencia de tal manera que se eliminen los aspectos humillantes o precarios que esta última implica.

Todo individuo puede actual con previsión, es decir, tratar de protegerse contra la incertidumbre del mañana, contra la miseria que podrían resultar al disminuir sus capacidades físicas, o intelectuales.

El ahorro es el medio más sencillo, con el que se conserva la libertad y la individualidad, pero una persona aislada no puede ahorrar lo suficiente para prevenir todos los riesgos, para ahorrar es necesario tener la posibilidad de hacerlo o sea, disponer de recursos superiores a los que son indispensables para vivir al día, la solidaridad permite repartir los gastos entre muchas personas, pero la previsión sigue siendo individual o voluntaria, lo que es colectivo es la realización de la misma.

La previsión puede ser desinteresada (mutualidad) o ser objeto de comercio (Aseguradoras Privadas), la técnica misma del seguro permite satisfacer en las mejores condiciones el deseo de protección de los asegurados, pero como el asegurador determina las primas o cuotas en función de los riesgos cubiertos, concluimos que los que tienen mayor necesidad de protección no siempre pueden obtener el seguro.

Explicuemos la técnica del seguro, pero definamos primero que es precisamente el seguro:

"El seguro es una operación mediante la cual una parte (el asegurado) hace que se le prometa, estando de por medio una remuneración (la prima), en provecho suyo o de un tercero; en caso de la realización de un riesgo, una prestación por parte de otro (el asegurador), que al tomar a su cargo un conjunto de riesgos, los compensa de acuerdo a lo que se pactó previamente."

En esta definición vemos que aparece el asegurado (el cotizante), frente al asegurador (la Institución), el asegurado paga al asegurador una prima cuota o cotización, en caso de que se realice un riesgo, el asegurador paga una prestación o indeminización a un beneficiario que puede ser el mismo asegurado o una tercera persona.

La razón del seguro es la eventualidad o riesgo que es un acontecimiento fortuito que hace surgir una necesidad. La noción de riesgo, se aplica a ciertas contingencias de la vida del hombre; la enfermedad, el accidente, la invalidez, etc.

En un régimen de libertad, para ampararse contra un riesgo, una persona debe tomar tres decisiones: la primera, decidir asegurarse; la segunda, elegir un asegurador y la tercera, fijar la extensión de la garantía que desea disfrutar. Puede recurrir a una empresa aseguradora y firmar un contrato que fija

la garantía que será otorgada por parte del asegurador en caso de que la contingencia prevista se realice, y como contrapartida, se fijan las primas o cuotas que el asegurado debe pagar, además, el asegurado tiene que reunir una serie de requisitos para efectos de que pueda ser registrado en determinado seguro, como por ejemplo, la edad, su salud, etc.

Explicada la técnica del seguro, hagamos algunas consideraciones referentes al propio seguro; en virtud de que el seguro, en el caso de que sea privado, tiene como finalidad la protección del asegurado, previo pago de las primas o cuotas, es muy difícil que el grueso de la población tenga acceso a él, de ahí la importancia del seguro colectivo, es decir se hace necesaria la intervención del Estado, creando el seguro obligatorio que permite evitar los efectos de la imprevisión individual y elimina las dificultades que representa la insuficiencia de recursos de las personas protegibles y además permite otorgar beneficios muy importantes que son financiados por cuotas que son fijadas en razón de las posibilidades económicas de los cotizantes, permitiendo mayor alcance de protección al grueso de la población.

Los riesgos que generalmente cubren los seguros obligatorios en todos los países que adoptan la Seguridad Social, son los relativos al trabajo, porque se considera que precisamente el

trabajo es la actividad humana que gira en torno de todos y cada uno de los ámbitos de vida de las personas.

La mayoría de las legislaciones laborales admiten el principio de la responsabilidad patronal en los accidentes de trabajo, en términos generales, se puede suponer que las empresas son responsables en cuanto a los efectos perjudiciales que las condiciones de trabajo puede tener sobre la salud del trabajador, o el desajuste de su organismo, y por lo tanto, están obligadas a participar económicamente en los sistemas de Seguridad Social.

La noción de Seguridad Social se aparta de las nociones afines de previsión, responsabilidad, seguro y asistencia, pues constituye una noción superior en todos los ámbitos porque tiene como función asegurar el bienestar del individuo y de su familia, manteniendo al mismo tiempo un ingreso continuo que no deje desprotegida a su familia y al mismo tiempo dejarles la mayor libertad posible para manejarlo y asegurarles mejores posibilidades de existencia.

El deseo de satisfacer las necesidades vitales de los pueblos y elevar su nivel de vida, se manifiesta en una política de pleno empleo, por una parte, conviene emplear todos los recursos materiales y humanos disponibles, brindando a todos una

oportunidad razonable de trabajo, y por otra parte, se debe proteger a los individuos contra los efectos de los acontecimientos fortuitos que puedan alterar su capacidad de trabajo o las consecuencias de una desgracia económica, que no puedan controlarla ni evitar.

La Seguridad Social, no sustituye al empleo, sino que lo complementa, los gobiernos deben luchar por mantener una economía que permita a los individuos emplearse adecuadamente y por otra parte, atacar en la mejor medida el desempleo y el subempleo.

Es cierto que el desarrollo de la Seguridad Social depende en gran parte de las posibilidades de la producción de la Economía Nacional, pero depende también de la iniciativa del Estado y de las organizaciones sociales, así como de la respuesta de los trabajadores en la producción, para que concomitantemente se desarrollen economía y seguridad social.

Uno de los principios básicos de la Seguridad Social es sin duda la universalidad que va unido a otro principio, también importante que es la integración o unidad. Estos principios constituyen la armadura de una organización social que se enfrenta a un gran reto; la defensa de los factores sociales de la miseria: Entremos a un breve análisis de ellos:

La universalidad debe entenderse desde dos puntos de vista: primero, respecto de las personas protegibles y aquí apuntaremos que la seguridad social no debe limitarse exclusivamente a la clase asalariada, como en un principio se entendió, sino que debe extenderse a la población en su conjunto, es decir que la seguridad social debe guiarse por el principio de solidaridad, permitiendo acoger bajo su protección, no solo a los trabajadores, sino que les dé posibilidad también a los profesionistas, comerciantes, subempleados, patrones, etc.

La universalidad como principio debe entenderse también respecto a las eventualidades protegidas que cubre y es conveniente mencionar, que en virtud de los fines de protección que persigue la Seguridad Social, las eventualidades o riesgos protegidos, no deben limitarse, sino mas bien ampliarse y de ser posible avanzar en la búsqueda de más seguros que cubran todos los riesgos previsibles y aún imprevisibles, por lo anterior, es prudente en este momento, revisar el Convenio No. 102 referente a la norma mínima de la Seguridad Social establecida por la Oficina Internacional del Trabajo y en él se distinguen nueve ramas:

- 1) Atención médica.
- 2) Indeminizaciones por enfermedad.
- 3) Prestaciones por desempleo.
- 4) Prestaciones por vejez.

- 5) Prestaciones por accidente de trabajo.
- 6) Prestaciones familiares.
- 7) Prestaciones de maternidad.
- 8) Prestaciones por invalidez.
- 9) Prestaciones de sobrevivientes,

4.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN OTROS PAISES.

4.1.- La Seguridad Social en la Gran Bretaña.- En 1946 entró en vigor la Ley de la Seguridad Social en Gran Bretaña, este ordenamiento protege toda carencia de ingresos, estableciendo subsidios o pensiones por desempleo, enfermedad, maternidad, retiro, viudez y orfandad, que mejoraron los que ya existían, es obligatorio pagar las cotizaciones aún no estando afiliado.

El sistema es administrado por el Ministro de Pensiones y Seguridad Social, que cuenta con un Comité Consultivo, en todas las poblaciones, hay oficinas regionales y locales, con una junta asesora en cada zona, que puede dirigirse al citado Ministro. Quedan dentro de este régimen todas las personas que viven en la Gran Bretaña, han terminado la escuela obligatoria o están bajo la edad de la vejez. Hay otras tres clases de asegurados a) los trabajadores sujetos a una relación laboral; b) los operarios independientes u otras personas que no trabajan sujetas a un patrono y c) los individuos que carecen de ingresos y no están incluidos en las anteriores categorías.

La contribución se paga con el impuesto sobre la renta, cada semana, se deben fijar estampillas en tarjetas especiales para cada asegurado, el patrono está obligado a que este pague y

puede deducir de su sueldo las cantidades debidas; el tiempo que el asegurado esté enfermo o inválido, se contará como plazo cubierto por cotizaciones dentro del término mínimo para gozar los beneficios de la seguridad social.

Los trabajadores independientes y las personas que no tienen empleador, pueden ser excluidos en cuanto a cotizar, si su remuneración es menor a las 208 libras anuales. Los estudiantes que no laboren tienen derecho a dejar de satisfacer su contribución y se considerará como plazo cubierto el que destinen a estudiar, pero ambos tienen derecho a los beneficios mínimos del sistema. Pueden continuar pagando las cuotas los presos, a fin de recibir, al abandonar la penitenciaría, pensión y subsidio, de reunir las condiciones legales.

A las personas que sufran un accidente o enfermedad durante, en ocasión o con motivo de sus labores, tendrán la facultad de pedir, si son mayores de 18 años, 5.15 libras, y por invalidez el mismo monto, los adultos dependientes reciben solo 2.1 y los menores sostenidos por el muerto o inválido profesionalmente, 1 libra si es solo uno y .12 por los subsecuentes.

Podrán recibir el subsidio de enfermedad por todo el tiempo requerido, con 312 cotizaciones, si no llegan a este número, solo podrán reclamar la ayuda durante 52 semanas, en el caso de

desempleo, se tiene la posibilidad de exigir hasta 180 días de subsidio, de estar afiliado 5 años.

Los subsidios y pensiones se remiten por correo y se hacen efectivos en las agencias postales, de hospitalizarse el asegurado, se reducen los beneficios que no sean de retiro o viudez, si nadie depende de él se le suprimen 27 chelines y de haber una persona sostenida por el enfermo, solo se le descontarán 13 chelines.

El tratamiento médico concede drogas curativas, operaciones quirúrgicas y hasta dentadura y anteojos que pocos regímenes otorgan.

El retiro procede cuando se tiene más de 65 a 70 años de edad y no se trabaja normalmente, basta que el asegurado cubra 104 cotizaciones semanales en un período de la fecha en que se afilió a la en que cumpla 65 años.

El accidente profesional es definido como el que ocurre a una persona sujeta a relación laboral, dentro del local de trabajo y en el curso de éste. Pero la ley detalla que lo es, asimismo, el que se presenta en el curso del servicio, salvo prueba de su intención de causarse el daño.

Las incapacidades dan lugar a diversas pensiones según su grado: la de 100%, 5.15 libras; la de 80%, 4.12 libras; la de 70%, 4 libras; la de 60%, 3.9 libras, etc.

Los subsidios familiares se otorgan al trabajador cuando dependen de él la esposa y los hijos; por el cónyuge 2.1 y por el primer niño, una libra por semana; si hay mas de un infante, se agrega por los subsecuentes 0.12 libras.

Cuando el asegurado requiere cuidados en su casa por enfermedad o invalidez, recibe de 3.7 a seis libras, a los huérfanos de 6 a 16 años se le conceden 1.8 libras y a los de 3 a 5 años 1.2.

Cuando la muerte es ocasionada por riesgo de trabajo, la viuda o viudo recibe una pensión de 4.15 libras, pero si tiene más de 50 años de edad, con hijos o está incapacitado, se le dá, después de trece semanas, además de lo anterior, 3.15 libras por tres hijos.

Existen providencias para aumentar pensiones y subsidios en algunas circunstancias, como en los casos de maternidad y de retiro.

El impuesto que se cobra para efectos de la Seguridad Social ' se le denomina "incometax", que debe ser aprobado anualmente ' por las dos cámaras del parlamento y aceptados por la Reina, ' para que sea Ley de Finanzas; el impuesto general es de 7 cen- tavos por cada libra de ingreso, pero por diversas causas pue- de disminuir en 4 cts., por las primeras 100 libras y en 6 cts. por las siguientes 200 libras. Las autoridades que manejan el sistema de Seguridad Social, están ligadas por el Consejo Na- cional de la Seguridad Social.

4.2 La Seguridad Social en Rusia.- "Los ciudadanos de la U.R.S. S., tienen derecho a la asistencia económica en la vejez, así' como en caso de enfermedad y pérdida de la capacidad de traba- jo", dice el artículo 120 de la Constitución de la U.R.S.S., ' gozan de la asistencia todos los ciudadanos soviéticos sin ex- cepción, cualquiera que sea su nacionalidad, raza, sexo o reli- gión.

Se conceden diferentes tipos de pensión; por vejez, invalidez, muerte del sostén de la familia y años de servicio y también a título personal, en el sistema de Seguridad Social.

Perciben pensión del Estado los obreros, empleados, militares, y estudiantes de centros docentes, medios superiores, así como otros ciudadanos, si quedan inválidos en el cumplimiento de '

un deber cívico o al servicio del Estado y de la sociedad, igualmente reciben pensión los miembros de la familia en caso de muerte del sostén de la misma.

Al asignar la cuantía de la pensión, se toma en consideración la antigüedad en el trabajo y el salario que el trabajador percibía antes, cuando mas ha trabajado el ciudadano y mayor ha sido su salario, tanto más elevada será la cuantía de la pensión, que depende también de las condiciones y carácter del trabajo; los obreros empleados, ocupados en las tareas subterráneas insalubres y pesadas, disfrutaban de ventajas suplementarias, existen pluses por la antigüedad interrumpida o general en el trabajo, se toma en cuenta también la situación de la familia.

El promedio de la pensión en la URSS constituye un 60 o 70 % del salario, en algunos casos asciende a la totalidad, las pensiones están exentas de impuestos. De ello se encargan comisiones especiales de los soviets distritales (urbanos) de diputados de los trabajadores, constituídas por representantes de los sindicatos y de los órganos estatales de asistencia social.

Los pensionistas que no trabajan y han de mantener a miembros de su familia no aptos para el trabajo, reciben el llamado

plus familiar, que supone un aumento del 10 %, si tienen a su cargo una sola persona y del 15 % cuando son dos o más.

Los hombres tienen derecho a recibir pensión, cualquiera que sea su estado de salud, a los 60 años y las mujeres a los 55, para ello solo hace falta que hayan trabajado 25 o 20 años respectivamente, lo cual no representa dificultad alguna, puesto que en el país no existe desempleo.

La Ley establece pensiones de vejez, del 50 al 100% del salario, del 55 al 100% a los que han trabajado en el subsuelo, en talleres calientes y en condiciones pesadas y disfrutaban la pensión desde los 45 o 55 años, con la particularidad de que cuanto más bajo ha sido el salario, mayor es la cuantía de la pensión.

Hay pensionistas que no pueden valerse por sí mismos, ni tienen quien les atienda, están solos o por cualquier motivo no quieren vivir con su familia; el Estado se encarga de su cuidado y manutención, actualmente viven en internados especiales rodeados de atenciones, más de 200,000 ancianos; por regla general estas casas se contruyen en los mejores parajes del país.

Existen tres grupos de inválidos, según el grado de incapacidad para el trabajo, el grado de invalidez es determinado por comisiones de las que forman parte médicos competentes y represen-

tantes de los sindicatos y de los organismos de asistencia social, las pensiones por invalidez se conceden sin distinción de edad, si la invalidez es debida a una enfermedad profesional o accidente de trabajo o se ha producido durante el servicio al Estado o el cumplimiento del deber social, entonces no es la antigüedad el factor que decide la cuantía de la pensión, en todos los demás casos, la persona debe haber trabajado cierto tiempo, aunque no mucho; por ejemplo, a la edad de 20 o 23 años al hombre se le exige dos años de antigüedad y a la mujer uno; en la edad de 23 a 31 años deben haber trabajado de tres a cinco años y en la mujer de dos a tres años. El Estado manifiesta especial interés por los inválidos de guerra, concediéndoles pensiones mas altas.

¿Cuantos pensionistas hay en la URSS?, según las estadísticas en 1966 había 32 millones de pensionistas; 27 millones reciben pensión por vejez, invalidez, años de servicio, pérdida del sostén de la familia y otras causas, y 5 millones son antiguos militares inválidos de guerra y sus familiares.

Conforme a la Ley Soviética, también tienen derecho a pensión, los ciudadanos de otros países que trabajan en la Unión Soviética, así como sus familiares, cuando para ello se requiere cierta antigüedad laboral, basta haber trabajado dos terceras partes de ese tiempo en la URSS.

La Seguridad Social en la URSS abarca casi todos los aspectos de la existencia del hombre, desde su nacimiento hasta la ancianidad, la Seguridad Social corre por entero a cargo del Estado. El obrero soviético no tiene porque asegurarse contra el desempleo del que le ha librado siempre y para siempre, el sistema socialista de economía, que garantiza el empleo.

No tiene necesidad del seguro de enfermedad o de invalidez, pues el régimen soviético garantiza la asistencia médica gratuita y una vejez tranquila a todos los trabajadores. Para ello, una de las principales funciones del sistema de seguros sociales soviético, es la de crear las mejores condiciones para el fortalecimiento de la salud del hombre y para el buen descanso de los ciudadanos.

De 1952 a 1969, los desembolsos del Estado para Seguros Sociales totalizaron casi 64,000 millones de rublos, aparte de lo gastado en pensiones y subsidios durante este período a cuenta de estos recursos se curaron o descansaron gratis o a precio rebajado en casas de reposo y sanatorios más de 35 millones de trabajadores, y pasaron sus vacaciones en los campamentos de pioneros 28 millones de niños.

De los fondos del Seguro Social se conceden subsidios a los obreros y empleados por incapacidad temporal para el trabajo,

subsidios a las mujeres por embarazo y parto, o por el nacimiento de un hijo y otros tipos de ayuda económica.

El Estado destina grandes sumas para el Seguro Social y quieren que se inviertan del mejor modo, por eso de la gestión de los Seguros Sociales se encargan los sindicatos.

Los Seguros están organizados en el país sobre la base del monopolio de Estado y sobre este sistema han funcionado.

4.3 La Seguridad Social en España.- La concepción de los seguros sociales como un todo sistemático y coordinado se ha sentido en España desde que en 1908 fué creado el INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCIÓN, al crear el Instituto inició su política de implantación de los seguros, y la inició comenzando por organizar la institución oficial, que debía estudiar primero, para propagar y administrar después; los seguros sociales obligatorios que el poder público fuera implantando en el país.

Esta trayectoria pasó por momento de peligro, pero hasta ahora no ha variado afortunadamente; con razón España tiene la gran ventaja de haber sido fiel a este principio de unidad orgánica, que vió con claridad genial antes que ningún otro país; desde esa fecha de 1908, por lo que se refiere a los órganos que habrían de regir los Seguros Sociales, la unificación era un hecho.

Esta misión claramente fué reafirmada, y con detalle, el año de 1942 por la Ley Mexicana, que estableció un plan de seguridad social y seguros sociales para que la labor encomendada al instituto se mueva por causas de sistemático ordenamiento, con el fin de darle mayor eficacia, el articulado detalla cuales son los seguros comprendidos en el plan, y puede afirmarse que casi ninguno de los riesgos de la vida y del trabajo queda excluido del mismo, mas su extensión es limitada, pero es una sola ley y un solo órgano, solo le falta cubrir a todo el pueblo.

En 1932, y a instancias del gobierno español, se emprende la tarea de preparar un proyecto de Ley del Seguro Social, de enfermedad y de vejez, invalidez y muerte, y de estudiar su unificación y su coordinación con los seguros de accidentes del trabajo. Realizó esta tarea durante los años de 1932 a 1935, y fruto de la misma fué un anteproyecto de la ley de unificación por coordinación de los seguros sociales, en 1942 se expidió la Ley Mexicana que en mucho sigue a ese proyecto, se preveía, dentro de un mismo texto legal, la existencia de dos seguros; uno, cubriría los riesgos a largo plazo de invalidez, vejez y muerte, y otro, los riesgos a corto plazo de enfermedad y maternidad. No se tenía en cuenta pues, más que riesgos que producen incapacidad para el trabajo del obrero, y solo se comprendían de estos riesgos los que, estando sujetos a leyes bien conocidas, ofrecían bases para un seguro firme: "Quedando excluido el del

paro, tan difícil de encuadrar dentro de la técnica del seguro, mas con objeto de aumentar la eficacia, la economía del uno y otro seguro, disponía el proyecto su unificación en el sentido de que fuera, en general, única la institución aseguradora; fuera una sola la cuota, aunque en ella estuvieran diferenciadas técnicamente las primas de cada seguro; fuera uno solo en acto de afiliación, y uno solo el documento o instrumento que acreditara el pago de las cuotas; fueran únicos el material y las instituciones sanitarias para todos los seguros que los requieran, y únicas la inspección, la jurisdicción contenciosa, y la revisión anual de los balances". Este fué un gran paso.

La tendencia hacia la unificación por coordinación de los seguros españoles imperantes desde tan larga fecha y que ha salido siempre triunfante de los peligros que en muchos momentos la amenazaban, se ha reafirmado, se ha consolidado en España, con el fuero del trabajo. La declaración X habla de la implantación de un seguro total y de preparar y desarrollar esta aspiración última formulada en el fuero, se encarga el Instituto Nacional de Previsión, cuya estructura se ha depurado en el sentido unificador, mediante la supresión de sus cajas colaboradoras, convertidas en delegaciones directas de base provisional, el robustecimiento de la jerarquía y la substitución del lazo del reaseguro por el de la dependencia.

El camino recorrido, la labor realizada con posterioridad a 1942 para llegar a establecer en México una institución completa y eficaz de seguros sociales, ha sido poco importante. En la preocupación de las naciones por ofrecer mediante el seguro y otras medidas complementarias una estabilidad social a las clases económicamente débiles, México se ha quedado al margen por la lentitud y temor por conseguir una solución al problema tan grave y delicado; y es largo aún el camino por recorrer, sobre todo después de implantada la Seguridad Social en algunas naciones. Estamos seguros de que no pasará mucho tiempo sin que al fin cuente con una institución de pacificación social completa, que abarque a toda la población, España ha marchado más veloz y no puede decirse que se debe a su riqueza, pero sí a su austeridad y esfuerzo. Pocos pueblos viven felices con una vida austera, mas el pueblo hispano es, austero y feliz.

5.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Uno de los pasos mas importantes que dió el Estado Mexicano para el establecimiento formal de la Seguridad Social en México, fué sin duda en el año de 1929 al reformar el texto del artículo 123 constitucional, considerando entonces de utilidad pública la obligatoriedad del Seguro Social, pero no fué sino hasta el 12 de enero de 1943 cuando fué publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Seguro Social y posteriormente puesto en función el Instituto Mexicano del Seguro Social, principal organismo público de Seguridad Social en México. Antes, en 1925 había sido puesta en vigor la Ley de Pensiones Civiles, organismo de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y que el 5 de diciembre de 1959 se transforma en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; finalmente el 28 de mayo de 1976 se expide la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

5.1.- Instituto Mexicano del Seguro Social.- El Seguro Social comprende dos regímenes; el obligatorio y el voluntario, el primero de ellos establece la incorporación forzosa de todas aquellas personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, es decir a la clase trabajadora, además impone la obligatoriedad de su inscripción a los patrones, como tales, según lo previsto en el artículo 19 de dicha Ley.

El Régimen Voluntario, se establece como una extensión de las protecciones del Instituto, para quienes no están obligados a inscribirse según la propia Ley; de ahí que la Seguridad Social no sea exclusiva de los trabajadores, sino de la sociedad en su conjunto.

Además, dentro del Régimen Obligatorio, también se establece la protección para los miembros de las sociedades cooperativas de producción, los ejidatarios comuneros, los trabajadores de industrias familiares, comerciantes en pequeño, artesanos, e inclusive los patronos, personas físicas con trabajadores asegurados.

El Régimen Obligatorio es pues, el que mayor cobertura de protección ofrece y precisamente los seguros que comprende dicho régimen son los siguientes:

- a) Seguro de Riesgos de Trabajo.
- b) Seguro de Enfermedades y Maternidad.
- c) Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.
- d) Guarderías para hijos de aseguradas.

Definitivamente este régimen, en virtud de las personas que protege y de los seguros que ofrece, se fundamenta en el empleo de las personas protegibles y es por eso que tales segu-

ros se desprenden de la seguridad en el empleo y protegen las eventualidades nacidas de él.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, elementos económicos de autosuficiencia que le dan autonomía, y órganos de gobierno con plenas facultades que lo hacen no depender directamente del Ejecutivo Federal, además otra de las características del Instituto es que tiene la facultad económica - coactiva que le permite cobrarse por sí mismo las cuotas que no son pagadas en tiempo.

Las autoridades del Instituto son:

- a) La Asamblea General.
- b) El Consejo Técnico.
- c) La Comisión de Vigilancia.
- d) La Dirección General.

La Asamblea General es la máxima autoridad del Instituto y está integrada por treinta miembros designados de la siguiente manera: diez por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones patronales y diez por las organizaciones de los trabajadores. La Asamblea es presidida por el Director General y debe reunirse una o dos veces al año, además, anualmente discutirá, para su aprobación y modificación, el estado de ingresos

y gastos, el balance general, el informe de actividades del Director General, el de la Comisión de Vigilancia y cada tres años el informe del Consejo Técnico.

El Consejo Técnico será el representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, designados por la Asamblea General, cuatro por cada sector que la integren. Será presidido por el Director General y entre sus facultades están; decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, resolver sobre las operaciones que realice, establecer y clausurar delegaciones del Instituto, convocar a Asamblea General ordinaria y extraordinaria, discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General entre otras.

La Comisión de Vigilancia estará integrada por seis miembros designados por la Asamblea, dos por cada sector que la representa. Entre otras facultades tendrá las siguientes: vigilar las inversiones que se hagan de acuerdo a la Ley, practicar auditorías de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto, sugerir a la Asamblea medidas para mejorar el funcionamiento del Instituto, y, en casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea extraordinaria.

El Director General, será designado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento, entre otras, tendrá las siguientes atribuciones: Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico, ejecutar los acuerdos del propio Consejo, representar al I.M.S.S. ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades que requiera la Ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación, nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores, y otras más.

El Instituto tendrá, distribuídas en toda la República, Delegaciones Regionales y Estatales, que serán presididas por Delegados que tendrán la responsabilidad de realizar todos los manejos de tales Delegaciones y además serán sus representantes legítimos.

En cuanto a las cuotas, que constituyen la principal fuente de ingresos del Instituto, son de carácter obrero - patronal a excepción de los trabajadores que obtienen como ingreso el salario mínimo, en este caso el patrón paga íntegramente las cuotas. A efecto de hacer efectivas dichas cuotas, cuando estas por falta de pago se encuentren vencidas, el Instituto por Ley tiene la facultad económica - coactiva, que le permite cobrar-se por sí las mencionadas cuotas.

Las prestaciones que otorga el Instituto a sus asegurados, son de dos naturalezas: en dinero y en especie.

Las prestaciones en dinero se otorgan, tratándose de la persona del asegurado, cuando éste sufre una incapacidad temporal, en una cantidad igual al salario que estuviesen cotizando al momento de la incapacidad, siempre y cuando esta sea consecuencia de un riesgo de trabajo.

Si se trata de una incapacidad permanente total o parcial, el asegurado tiene derecho a una pensión mensual vitalicia equivalente al 70 % del salario base de cotización si es total, y si es parcial, será otorgada en base al grado de incapacidad que resulte.

Tratándose de muerte del asegurado, se pensionará a la viuda, o a la concubina en su caso, a los huérfanos y además se otorgará una ayuda para gastos de funeral equivalente a dos meses de salario.

Si se trata del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, o sea del IVC, el asegurado que se ampara en ellos y cumpliendo con los requisitos que marca la Ley del Seguro Social (ejemplo; la edad, semanas cotizadas, etc.), tiene derecho a una pensión de carácter vitalicia.

Las prestaciones en especie se encuentran en el artículo 63 de la Ley del Seguro Social y son las siguientes:

- a) Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica.
- b) Servicio de hospitalización.
- c) Aparatos de prótesis y ortopedia.
- d) Rehabilitación.

5.2.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- Este organismo rige la Seguridad Social a que están amparados los servidores públicos del Gobierno Federal, así como del Departamento del Distrito Federal.

Las prestaciones que se otorgan con carácter obligatorio, son las establecidas en el artículo 3 de la Ley que lo rige, y son las siguientes:

- a) Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
- b) Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- c) Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
- d) Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y su familia.
- e) Promociones que mejoren la preparación técnica, cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia.

- f) Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.
- g) Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- h) Préstamos hipotecarios.
- i) Préstamos a corto plazo.
- j) Préstamos a mediano plazo (para adquisición de muebles, línea blanca, aparatos electrodomésticos etc.)
- k) Jubilación.
- l) Seguro de Vejez.
- m) Seguro de Invalidez.
- n) Seguro por causa de muerte.
- o) Indeminización global.

Para el sostenimiento económico del Instituto, los servidores públicos aportarán una cuota que les será descontada por el organismo público en donde laboren. De la misma manera, los organismos públicos también darán una aportación en proporción al salario de sus trabajadores.

los órganos de gobierno del I.S.S.S.T.E. son:

- a) La Junta Directiva.
- b) El Director General.
- c) La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

A partir de 1925, cuando se promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, que dió origen al campo de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, y en la que se establecía el otorgamiento de prestaciones de carácter económico, tanto éstas como la proyección a los servidores públicos se han ido modificando en el transcurso de estos 62 años, con diversos y positivos cambios, para adecuarlas al progreso de la Nación y a las políticas de desarrollo social del Gobierno Federal.

Tal Ley, expedida por el Presidente Plutarco Elías Calles, si bien no contemplaba la seguridad social de una manera integral, sí establecía las bases jurídicas para la protección de los trabajadores en materia de prestaciones económicas.

La actual Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no sólo establece prestaciones de tipo económico, también las denominadas "en especie" - servicios médicos, protección al salario, estancias infantiles, actividades culturales, entre otras - , sino que además, contiene una mayor transparencia en torno al origen de los recursos que opera y el destino de los mismos, de acuerdo a las prioridades y los porcentajes que fija.

Asimismo, establece la obligación de que cada uno de los diferentes rubros en que se agrupan los seguros, prestaciones y servicios que otorga el I.S.S.S.T.E., cuente con su respectivo fondo de financiamiento, a fin de evitar riesgos de insuficiencia de recursos en aquellas prestaciones de mayor prioridad, como son las diferidas: pensiones, indemnizaciones globales y devoluciones de depósitos del Fondo de la Vivienda que se tienen que cubrir al 100 %.

La experiencia de estos 62 años de seguridad social de los servidores públicos, al no contarse con una regulación en materia financiera, hizo que el espíritu con que naciera la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, que era precisamente garantizar a los empleados federales un ingreso al retirarse del servicio público, se fuera desvirtuando y se descapitalizara el fondo para esta importante prestación, para proporcionar otras de mayor demanda, pero de menor prioridad, cuyo monto, hasta 1982, se encontraba por debajo del salario mínimo.

Ha sido durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, y por instrucciones precisas de él, cuando el I.S.S.S.T.E. fué objeto de una profunda reestructuración financiera y administrativa, que requirió cinco modificaciones a la Ley que lo rige, con el fin de adecuar sus procedimientos para hacerla una institución ágil, moderna y eficiente, que respon-

diera a la demanda de sus casi 6.8 millones de derechohabientes.

Quizá en el renglón pensionario es en donde se observa de manera fehaciente esta transformación del Instituto, pues de ser una prestación poco atractiva, de la cual disfrutaban en 1982, 77 mil personas, ya que el monto de las pensiones, como se mencionó antes, era insuficiente para satisfacer los mínimos de bienestar, se convirtió en una mayor demanda al incrementarse la cuota mínima pensionaria y reducirse sensiblemente el tiempo para obtenerla, de esta manera, a finales de 1986 se contaba con más de 106 mil pensionistas, de los cuales 12,163 se otorgaron en ese mismo año.

Así como el país se ha ido transformando, la seguridad social de los servidores públicos también lo ha hecho. De la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro creada hace 62 años y las diversas modificaciones que se hicieron a su Ley en 1947, el Presidente Miguel Alemán Valdéz expide la tercera Ley de Pensiones Civiles, hasta el 30 de diciembre de 1959, cuando el Presidente Adolfo López Mateos decreta la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, esta materia no se había reformado tan profundamente como lo provocó la nueva Ley del I.S.S.S.T.E., expedida por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en diciembre de 1983.

En la materia que nos ocupa, el sistema pensionario, este ordenamiento introduce la pensión por cesantía en edad avanzada para los trabajadores con 60 años de edad y 10 de cotizaciones, además de las ya incluidas en la de 1959; jubilación con 30 años de servicio e igual tiempo de cotizaciones; vejez, cuyo término se sustituye por el de retiro de edad y tiempo de servicios a los 55 años de edad y 15 de servicio y de cotizaciones; invalidez física o mental por causas ajenas al trabajo, con el mismo tiempo de servicio para la anteriormente citada, y por causa de muerte del trabajador con derecho a pensión o a la del pensionista.

En cuanto al monto de la cuota pensionaria, la última reforma a la Ley del 24 de diciembre de 1986, establece que se fijará tomando en cuenta el último año de servicios prestado, en sustitución del promedio de los tres años que marcaba la disposición anterior.

Destaca, igualmente, la disposición de que la mujer trabajadora puede aspirar a la pensión por jubilación cuando tenga 28 años de servicio e igual tiempo de cotizar al Instituto. Otra modificación relevante es la eliminación de la disposición que reducía la pensión para los familiares de los asegurados, según los años transcurridos hasta llegar a un 50 por ciento; ahora se queda ésta en un 100 por ciento de manera permanente.

Se amplía, asimismo, el beneficio de la pensión por orfandad para los hijos hasta los 25 años cuando acrediten ser estudiantes y no tener trabajo remunerado.

De igual manera, se regulan las pensiones derivadas a consecuencia de un accidente o una enfermedad laboral, al omitirse como casual de excepción la fuerza mayor extraña al trabajo.

Además, se incrementa de 90 a 120 días el importe por concepto de gastos funerarios que se entrega a los deudos del pensionista fallecido.

Como un nuevo beneficio, se integran los servicios a jubilados y pensionistas, cuyo título se modifica con las reformas de 1986, denominándosele Servicios Integrales de Retiro a Jubilados y Pensionistas.

A principios de 1983 se inició un proceso gradual y paulatino de desconcentración, que se fortaleció a fines de 1985, con la emisión de un oficio, mediante el cual el Director General del Instituto facultó a los Delegados para ejercer las atribuciones en materia pensionario, de esta manera, se desconcentró a las Delegaciones del Instituto, tanto de los 31 estados de la República como las 4 del Distrito Federal, el pago de pensiones, las elaboraciones de preliquidaciones, los dictámenes, cam-

bios de radicación, pago de gastos de funeral, acuerdo y notificación de los beneficios pensionarios, indemnizaciones globales, e información sobre cuotas probables.

5.3.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.- Las prestaciones que otorga este Instituto son las siguientes:

- a) Haberes de retiro.
- b) Pensiones.
- c) Compensaciones.
- d) Pagas de defunción.
- e) Ayuda para gastos de sepelio.
- f) Fondo de Trabajo.
- g) Fondo de ahorro.
- h) Seguro de Vida.
- i) Venta y Arrendamiento de Casas.
- j) Préstamos hipotecarios a corto plazo.
- k) Tiendas, granjas y centros de servicio.
- l) Hoteles de tránsito
- m) Casas Hogar para retirados.
- n) Centros de bienestar infantil.
- o) Servicio funerario.
- p) Escuelas e internados.
- q) Centros de alfabetización.
- r) Centros deportivos y de recreo.

- s) Centos de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares.
- t) Orientación Social.
- u) Servicio médico integral.
- v) Servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

Las personas amparadas por las prestaciones que otorga este Instituto, son las que prestan sus servicios en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Las aportaciones para el sostenimiento y constitución del patrimonio de este Instituto, son por parte de los trabajadores y del Gobierno Federal, en los términos de la propia Ley.

Los órganos de gobierno del Instituto son:

- a) La Junta Directiva.
- b) El Director General.

En 1987, podemos afirmar que gran parte de la población mexicana será protegida por los sistemas de Seguridad Social en el país. De los tres organismos que ofrecen tal seguridad, es precisamente el I.M.S.S. el que tiene mas cobertura de personas protegidas.

Sin embargo, ¿ qué tan protegidos estamos los mexicanos por los organismos encargados de tan importante función ?. Podría decir, desde mi punto de vista, que la protección que se ofrece, es relativa e incompleta, cabe manifestar, que solamente se protegen las eventualidades, cuando se está dado de alta (me estoy refiriendo al I.M.S.S.), es decir, solamente cuando se está sujeto a una relación de trabajo, esto lo manifiesto porque la propia Ley del Seguro Social establece la obligación a los patronos de inscribir a sus trabajadores.

Pero, ¿qué sucede cuando el empleado pierde su trabajo por cualquier circunstancia?, entonces el I.M.S.S. otorga la posibilidad de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio o del seguro voluntario o facultativo, pero al adoptar cualquiera de estas opciones, el trabajador tiene que pagar individualmente sus cuotas, por lo cual se convierte esta protección en un seguro privado.

Pero tomando en consideración que no todos los que pierden el empleo tienen posibilidad económica para cumplir con el pago de las cuotas, podemos concluir que la gran mayoría de las personas que pierden el empleo se ven imposibilitadas para protegerse por el I.M.S.S.

Es por lo anterior que pretendo, mediante el presente trabajo, vislumbrar una nueva opción para la Seguridad Social en México, la cual ya ha sido puesta en vigencia en varios países con resultados en su mayoría positivos, pero que si se han dado tales resultados, se debe a la previsión con que se han puesto en marcha y a las condiciones que se han dado históricamente.

Me estoy refiriendo precisamente al Seguro del Desempleo, que es el objeto de esta Tesis y sobre el cual me voy a referir en los siguientes capítulos.

6.- EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

El desempleo es una realidad que se sufre a nivel mundial, es consecuencia inmediata de la crisis capitalista y de la opresión económica que las potencias ejercen sobre los países del tercer mundo y en general, afirman los economistas, proviene del desequilibrio económico internacional que es un problema muy complejo y difícil de solucionar.

El desempleo es un riesgo que limita el desarrollo y destruye la base económica que da el salario, la única fuente de ingresos del trabajador, haciendo imposible toda seguridad y normalidad en el nivel de vida de la clase trabajadora.

El desempleo, al privar de ganancia al trabajador, provoca una baja en su propio nivel de vida y en el de las personas que dependen de él; cuando persiste, puede quebrantar la moral de las personas afectadas e influir en su salud y en sus aptitudes profesionales.

La pérdida de ingresos por esta causa, atemoriza hasta los mas optimistas, su incidencia depende de la situación económica que prevalece en cada país.

Desde el punto de vista económico, el ocio es una parte de la mano de obra, representa para la nación, una pérdida de recursos productivos, la baja del poder de compra de los desempleados implica un retraso en la producción.

El desempleo se presenta bajo muchas formas que se deben precisar:

a) El desempleo masivo o generalizado, se presenta cuando una fracción importante de la mano de obra disponible de un país se encuentra sin trabajo; este tipo de desempleo aparece durante períodos de crisis en los que la proporción de desocupados es particularmente alta, en este caso, el trabajador corre el peligro de permanecer inactivo por mucho tiempo.

b) El desempleo friccional normalmente refleja un desequilibrio entre la oferta y la demanda de los trabajadores en profesiones y categorías de empleo determinadas; puede ser una consecuencia por modificaciones de orden técnico en la producción, o bien por fluctuaciones en la demanda de ciertos bienes y servicios; normalmente la economía experimenta transformaciones constantes que traen consigo un desempleo friccional que afecta sucesivamente a las diversas industrias durante un corto período. El proceso técnico puede provocar una modificación del nivel de empleo y de la estructura de la mano de obra y, sobre todo, desplazamiento de un sector a otro.

c) El desempleo estacional, es consecuencia de fluctuaciones estacionales de la demanda en ciertos artículos o servicios, o de que el proceso de producción en ciertas ramas de la economía está vinculado con estaciones del año; es una característica muy especial de la producción agrícola.

d) Subempleo, se produce cuando el uso efectivo de los recursos de trabajo es inferior a las posibilidades de trabajo que la mano de obra disponible estaría deseosa y capaz de proporcionar normalmente; se presenta como un empleo de tiempo parcial, como un bajo rendimiento por puesto de trabajo, o como la utilización de trabajadores en empleos que se caracterizan por su poca productividad o su escaso ingreso. (1)

Se pueden distinguir tres tipos principales de desempleo, de acuerdo con sus causas: el primero, es resultado de la insuficiencia de la demanda global de bienes y servicios; el segundo, de la escasez de bienes, de equipo o de otros recursos complementarios; y el tercero (desempleo friccional), de una falta de concordancia entre la demanda de mano de obra para ciertos empleos particulares y el número de trabajadores, tanto califi-

(1) F. NETTER.- La Seguridad Social y sus Principios.- Editions Sirey F. Netter.- 1960.- París, Francia.- Pags. 141 y 148.

cados como disponibles para ejercer estos empleos.

El desempleo en México no ha sido menor que en otros países y ha sido considerado por los economistas como un problema sumamente grave, cabe mencionar que algunos importantes editoriales han afirmado que la gran masa de desempleados constituye dinamita a punto de estallar en una gran revolución social, de ahí que los últimos gobiernos inclusive el de Miguel de la Madrid no han cesado en su intento por contrarrestar el problema y han puesto en marcha acciones de gobierno encaminadas, si no a terminar con él, sí a disminuir sus negativos efectos.

Cada gobierno ha creado sus propios programas nacionales de empleo creando fuentes de trabajo con el apoyo de la iniciativa privada y del propio sector público y social.

Hablemos brevemente del problema del desempleo en México.

El desempleo es un barómetro mediante el cual se mide la salud económica de la nación; en México, ese barómetro ha estado a un nivel alarmantemente alto durante los últimos años, los más afectados son los jóvenes; según cifras oficiales, tan solo en las áreas metropolitanas de Monterrey, México y Guadalajara, alrededor de 270,000 jóvenes, menores de 25 años de edad, esperan que el país cree fuentes de trabajo para ellos. Según datos calculados por la Coordinación General del Sistema Nacional de Información de la Secretaría de Programación y Presu-

puesto, a principios de 1980, un 5.7 por ciento de la población desocupada total de las ciudades mencionadas, carecía de cualquier tipo de instrucción; y un elevado porcentaje no completó la educación primaria y secundaria. Sin embargo, un gran sector de la población urbana (en ciudades de más de 100,000 habitantes) se encuentra en condiciones de subempleo. Sobresalen tres características en este grupo que configura el llamado sector informal urbano; su juventud, escasa educación y bajos ingresos. Según cifras estimadas, alrededor de 3.1 millones de personas integran este sector, de las cuales el 42 % tienen menos de 25 años; y un gran porcentaje de esta población ni siquiera terminó el tercer grado de primaria; en los índices de desempleo y subempleo, las tasas más elevadas corresponden a las mujeres.

Pero el desempleo y el subempleo no afectan solamente a los que no tienen instrucción, ya que un título universitario no es garantía total para conseguir un trabajo.

Cuanto más gente preparada llega al mercado laboral, la competencia es mayor, algunos profesionales en ciertas ramas de ciencias sociales, por ejemplo ya están mas o menos saturadas.

De los registros de solicitudes y ofrecimientos de empleo del Servicio Nacional de Empleo se deduce que a los abogados, eco-

nomistas y sociólogos les resulta comparativamente más difícil obtener un empleo en las grandes ciudades, sobre todo en la de México, donde hay una gran concentración de ellos; en cambio, en el campo se necesitan con urgencia, pero las condiciones para desarrollar su profesión son más duras.

Los problemas de desempleo y subempleo afectan principalmente a los jóvenes, estos sin embargo, son muy diversos. Al crecer las familias en los estados cuya actividad predominante es la agricultura, los recursos de la parcela se vuelven insuficientes para el sustento y ocupación de los brazos de los jóvenes, que ahora tienen sus propias necesidades personales y familiares; no se han desarrollado con suficiente dinamismo en las áreas rurales, actividades relacionadas estrechamente con las agrícolas, de manera que se abran en forma permanente nuevas fuentes de empleo adecuadas para jóvenes campesinos.

Así, muchos permanecen en su tierra natal y participan en actividades que les ocupan solo una mínima parte de su tiempo, percibiendo ingresos muy bajos. Otros ante esta situación o a la imposibilidad de trabajar, emigran hacia las zonas urbanas en busca de mejores perspectivas, no siempre con éxito.

En las áreas urbanas, las actividades industriales o de servicios más organizados, no han generado suficientes fuentes de

trabajo para absorber a quienes buscan ocupación, ya sean de la misma ciudad o emigrantes del campo; ante la necesidad de obtener un ingreso, aunque sea mínimo, muchos de estos buscadores de empleo generan su propia ocupación, con frecuencia en tareas comerciales o de servicios, con niveles sumamente bajos de productividad o percepciones; por otro lado, los requisitos para incorporarse a establecimientos formales del sector industrial y de servicios son más exigentes, el nivel de educación, calificación y experiencia, dentro de ciertos límites de edad, dificulta la participación de algunos grupos de personas en estos sectores.

La posibilidad de conseguir una ocupación, aunque las condiciones de productividad, ingresos, estabilidad y jornada sean deficientes, revela que en realidad el subempleo constituye un problema mucho más grave y más difícil de medir que el desempleo abierto. En general, por las características de las actividades de las zonas rurales y en las urbanas, se considera que el subempleo afecta más intensamente a las primeras, en cambio, el desempleo abierto se registra más en las áreas urbanas, esto no significa que el subempleo deje de ser el más problemático de ambos fenómenos.

El desarrollo económico de México, especialmente desde el decenio de 1950 no tuvo las características apropiadas para gene-

rar puestos de trabajo al mismo ritmo de las elevadas tasas de crecimiento demográfico; esto hizo que una gran cantidad de jóvenes presionara sobre el mercado laboral. Además, debido a los cambios de los últimos decenios socioculturales y económicos, un número cada vez mayor de mujeres se ha incorporado al mercado de trabajo. Asimismo, no se ha dado un proceso adecuado, para la interacción entre el tipo de actividades y puestos de trabajo con la educación y capacitación específicas para los jóvenes, lo que ha contribuido a que no coincidan, no solo en cantidad sino en calidad, la oferta y la demanda de trabajo.

Resulta muy difícil la colocación de muchos jóvenes por la falta de coincidencia entre las exigencias de la empresa y las habilidades específicas del trabajador; por otra parte, con frecuencia se establecen requisitos innecesarios de educación general para el tipo de trabajo a desarrollar, asimismo, es comprensible que si existe un problema de deficiencia generalizada de empleos, las oportunidades existentes se ofrezcan a personas en edades intermedias (de 25 a 35 años) con mayor capacitación y experiencia, y no a jóvenes inexpertos. Las empresas, en general, consideran que el costo de entrenamiento de un principiante puede ser demasiado elevado, sobre todo si se toman en cuenta la posibilidad de que, una vez entrenados, estos jóvenes abandonan la compañía para buscar en otro lugar me

jores condiciones de trabajo.

Las anteriores circunstancias son las que determinan que la mayoría de quienes son desempleados sean jóvenes, sin embargo el desempleo en este momento histórico no solo atañe a ellos sino que se puede advertir que el problema se ha generalizado a una gran mayoría de mexicanos por otras circunstancias, entre las cuales vamos a mencionar dos: el nivel de vida de la clase trabajadora en México y las Leyes Simpson - Rodino y Simpson - Masoli, las cuales estudiaremos a continuación.

El nivel de vida de la clase trabajadora en México: Considerando que los desempleados deben de subsistir de alguna forma es de suponerse que quienes tienen empleo tengan que sostenerlos económicamente y esto incide directamente en el nivel de vida de la clase trabajadora, la cual inevitablemente y por esta circunstancia tiene que descender.

La inflación en 1987 se ha considerado como galopante, debido a factores internos y externos que todos conocemos y resentimos, aun con el "Pacto de Solidaridad Económica" de 1988 y principios de 1989, en los que se refleja un estancamiento casi total en los salarios y no así en los precios.

El primero de enero de 1989 la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, determinó aumentar el minisalarario en un 8 %, y por lo que respecta a Guanajuato, tal incremento equivale a la cantidad de: \$ 8,640.00 devaluados pesos.

Est salario en la actualidad, no alcanza ni para satisfacer las necesidades mínimas del trabajador y su familia. La necesidad de subsistir obliga al mexicano a buscar un ingreso por menor que sea y trata por cualquier medio de conseguir empleo (tarea titánica) cosa que no es nada fácil, como ya lo vimos en este mismo capítulo.

Una persona desempleada, en la mayoría de las veces, pasa a formar parte de la masa de subempleados, conformándose con ingresos inferiores al propio salario mínimo, y para colmo el trabajo casi nunca es permanente.

Sin preparación académica o técnica es muy difícil conseguir un empleo, la preparación cuesta, de tal forma que una gran mayoría de familias, debido a su situación económica, no está en condiciones de darle educación a sus hijos, creando con esto una cadena viciosa de retroceso que no nos permite superar. Muchos hijos de familia tienen la necesidad de trabajar para sostenerse sus estudios y a veces, muchas veces, tienen que abandonar sus estudios, mismos que será muy difícil continuar.

En síntesis, la situación económica y social de una gran mayoría de las familias mexicanas se encuentran en situación muy ' incómoda, sobre todo aquellas en donde sus miembros son desempleados y lógicamente esperan una ayuda, ¿ de quién ? tal vez, de la Seguridad Social.

Ley Simpson Rodino.- En abril de 1987, fué puesta en vigencia' en los Estados Unidos, cuyos efectos principales son la deportación masiva de todos aquellos extranjeros indocumentados que trabajen en el vecino país.

Es bien sabido que los estados sureños de Norteamérica ocupan' gran cantidad de mano de obra mexicana por ser además de barata, calificada, toda vez que son ocupados en su mayoría en labores agrícolas, sobre todo en el sur de California, Nuevo México y Texas.

Esta situación hizo que el país del norte sufriera las consecuencias del desempleo en sus ciudadanos norteamericanos, ya ' que los patrones de allende las fronteras prefieren ocupar a ' indocumentados mexicanos porque en primer lugar, disminuyen ' sus costos por lo barato de esta mano de obra, y en segundo lu gar no existe para ellos responsabilidad patronal, porque los' indocumentados no pueden ejercer sus derechos laborales por te mor a ser deportados por las autoridades migratorias.

Esto ha hecho que en el presente año el gobierno de los Estados Unidos haya aumentado su presupuesto en materia de Seguridad Social, sobre todo en el renglón de Seguro de Desempleo.

De tal forma que este problema había que atarcarlo y una de las formas es precisamente la citada Ley, que con todos sus defectos y críticas que le han hecho, es evidente que al ponerse en practica afectó a miles de indocumentados mexicanos, que de manera inevitable tuvieron que retornar a México. En consecuencia, tenemos que a fines de 1987 o a principios de 1988 se han recibido en México a miles de indocumentados mexicanos que fueron deportados de los Estados Unidos y a los cuales se les debe de ocupar, de no ser así pasarán a engrosar la ya muy grande masa de desempleados.

México no está en condiciones de darles empleo a esos connacionales que son deportados, lo ha dicho el mismo Presidente de la República, de lo cual concluimos que esto representa un agravante mas al problema del desempleo.

En términos generales y visto lo anterior, se presenta una triste realidad; los mexicanos sufrimos en carne propia el problema del desempleo, ya de manera directa, siendo desempleados, o de manera indirecta, sosteniendo a familiares que lo son.

El problema existe y las interrogantes que se presentan son dos: ¿Cómo atacar el desempleo? y ¿Qué hacer para soportar su peso en la economía de las familias mexicanas?.

A la primera pregunta, las ciencias económicas tendrán su posible solución, la que las autoridades mexicanas deben escuchar y atender.

A la segunda, el propio gobierno deberá prestar atención y aplicar medidas inmediatas para amortiguar de alguna forma el duro golpe que sufren, ya que los desempleados y sus familias necesitan un apoyo al menos temporal que les permita atender sus necesidades más apremiantes, mientras consiguen colocarse nuevamente; y me refiero precisamente a aquellas personas que sufren involuntariamente el problema, por haber sido despedidos por causas ajenas a su voluntad.

Considero que la Seguridad Social tiene la respuesta a la segunda interrogante, ya que dentro de sus fines está el dar protección económica a los trabajadores que por causas de su trabajo sufran alguna eventualidad que les impida percibir un ingreso para sostenerse. Y una eventualidad es sin duda el desempleo involuntario, causa que suspende el ingreso diario del trabajador y lo deja desprotegido.

En conclusión, con el presente trabajo, pretendo que en México se establezca dentro del régimen del Seguro Social, el Seguro del Desempleo, institución que ha sido puesta en vigencia en otros países y en la mayoría de los cuales ha dado resultados positivos. En el capítulo siguiente abordaré el tema y trataré de fundamentar mi tesis.

7.- EL SEGURO DEL DESEMPLEO EN MEXICO.

El Seguro del Desempleo es un sistema de protección a la economía de las personas que han sufrido cesación involuntaria de su trabajo y que consiste en una serie de pagos periódicos, que por un determinado tiempo sustituye el salario que el trabajador ha dejado de percibir, protegiéndolo parcialmente de las consecuencias que invariablemente trae consigo el desempleo.

Sin duda que esta institución de Seguridad Social no es una solución al problema del desempleo, ya que la mejor solución sería que el Estado pudiera proporcionarles empleo a todos los habitantes, cosa por demás difícil.

De tal forma que el Seguro del Desempleo no puede funcionar aislado, porque se convertiría tan solo en un paliativo, que si bien es cierto, lograría atenuar los efectos del mal, pero sin atacar sus causas.

Esta institución debe implantarse concomitantemente a un servicio nacional de empleo o de colocación y debe complementarse con un conjunto de medidas económicas destinadas a prevenir el desempleo o a reducir su volumen o duración.

Apoyandome en un trabajo del Lic. Ricardo Vázquez Mellado, abordaré algunos antecedentes históricos del Seguro del Desempleo.

" Los sistemas de protección contra el desempleo, aparecieron ' de hecho a finales del siglo pasado con la institución de cajas por las Comunidades Locales y la adopción de medidas no establecidas por Ley, sino tomadas sobre todo por iniciativa de los ' sindicatos y, en menor medida, de los empleadores, y administrado por ellos; pronto se vieron las fallas de estos sistemas voluntarios y sin ningún apoyo, puesto que, aparte de la insufi- ' ciencia de los fondos destinados a socorrer a los desempleados, los dos tipos de sistema se aplicaban esencialmente al que ejercía una profesión determinada o trabajaban en una empresa específica, siendo por lo tanto el número de protegidos por este ' sistema muy limitado, resultando el sistema vulnerable desde el punto de vista financiero.

En el período que llega hasta 1920, el estado inició una acción en seis países al subvencionar las cajas voluntarias de seguro ' contra el desempleo: así en Francia (1905), Noruega (1906) y Di namarca (1907), en el Reino Unido y en Italia se establecieron ' en 1911 y 1919, respectivamente, seguros obligatorios contra el desempleo que, aunque de limitada cobertura al principio, se ' fueron extendiendo rápidamente, al mismo tiempo que mejoraban ' las disposiciones relativas a la cuantía de la prestación; ante

el extenso desempleo que siguió a la primera guerra mundial, ' otros once países instituyeron sistemas contra el desempleo du-
rante los años veinte, prevaleciendo, en la mayoría de estos ' nuevos sistemas, la tendencia al seguro obligatorio" (1)

Para los fines de análisis, puede hacerse una distinción entre las modalidades siguientes:

7.1.- Seguros Obligatorios contra el Desempleo.- Que pueden ' funcionar independientemente, como en los Estados Unidos, o ' bien coordinados o integrados en Sistemas de Seguros Sociales' mucho más amplios, como en numerosos países europeos. Pueden' también existir programas independientes para grupos determina-
dos de trabajadores, por ejemplo, los obreros de la construc-
ción en Austria, los ferroviarios en Estados Unidos, los mari-
nos en Noruega, los trabajadores portuarios en Francia y los ' mineros en Bélgica, sin que estos ejemplos constituyan una lis-
ta exhaustiva ni de los grupos de trabajadores asegurados ni ' de los países donde existen tales sistemas.

(1) VAZQUEZ MELLADO C. Ricardo.- Ponencia que sobre el tema ' de Seguridad Social se somete a la consideración de la H. XXII Asamblea Nacional de Derecho del Trabajo.-

7.2.- Seguros Voluntarios contra el Desempleo.- Establecidos conforme a la legislación que autoriza su creación y que consisten, por lo general, en cajas sindicales de seguro contra el desempleo, con el apoyo de subvenciones estatales, como en Dinamarca, Finlandia y Suecia; sería justo añadir que, si bien los seguros de este tipo deben evidentemente distinguirse de los regímenes oficiales obligatorios, el término "voluntario", solo vale para el sistema en sí, y no para la libertad de opción del trabajador, en los casos en que el reglamento del sindicato prevé la afiliación automática al seguro al ingresar al sindicato, y mas específicamente cuando la afiliación sindical es un requisito para colocarse.

Cabría señalar aquí que en algunos países hay regímenes de prestaciones de desempleo, creados por contrato colectivo para grupos determinados de trabajadores, que conceden prestaciones en efectivo, por encima de las pagadas por el Estado; es lo que ocurre en la Industria Textil de Bélgica y en la Industria Siderúrgica de Estados Unidos, pero es un sistema que se extiende y adquiere creciente importancia.

7.3.- Sistema de Asistencia Social.- Que consiste en programas de subsidios de desempleo a cargo del Estado, pero cuyo pago puede estar sujeto a la comprobación de la insuficiencia de los medios de vida, como en Australia, Luxemburgo y Nueva Ze-

landa, o bien pueden pagarse sin necesidad de tal requisito, como en Francia (desde 1967), durante los tres primeros meses de desempleo; deben citarse también a este respecto los países en los que, como sucede en el Reino Unido con el sistema de prestaciones suplementarias, existe este tipo de programas de asistencia, pero éstos son complementarios de los sistemas de seguros en el sentido de que, en caso de necesidad, puede pagarse en concepto de asistencia una cantidad que complete la prestación hasta el máximo fijado, o bien la prolongue cuando expira la duración prescrita; en los siguientes párrafos se estudia esta modalidad de asistencia social.

La historia de la protección de los desempleados por la seguridad social esbozada en los párrafos anteriores, muestra que la mayoría de los sistemas vigentes conceden las prestaciones de desempleo a través de un mecanismo de seguros que actúa ya sea independientemente, ya sea asociado a un régimen de seguros sociales más amplio o como componente del mismo. Algunos países desarrollados, en cambio, han instituído sistemas de asistencia social, financiados por el Estado, sujetos a la verificación de la insuficiencia de los medios de vida; en Australia, por ejemplo, donde se sigue este procedimiento, este tipo de disposiciones sobre la comprobación de los medios se ha aplicado durante muchos años en otros sectores del sistema de prestaciones de seguridad social, aunque debe añadirse que, al menos

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

en lo que se refiere a las pensiones de vejez, se tiende hacia una abolición gradual de la comprobación de los medios, pero, prescindiendo de la medida en que la historia, la tradición y las actitudes sociales puedan condicionar el sistema, existe tal vez una cuestión de principio que merece ser examinada.

Esta cuestión es que la principal oposición al sistema de la asistencia social se basa en que generalmente se considera que el requisito de la verificación detallada de los medios y necesidades personales lleva consigo un estigma inherente. Podría aducirse que, en lo tocante a la investigación personal, no habría gran diferencia entre un régimen de prestaciones de desempleo y la asistencia social, puesto que el control requerido es un sistema de seguros contra el desempleo, puede exigir igual cantidad de interrogaciones al peticionario, y tal vez a su ex-empendedor con el fin de justificar, y de confirmar después, su derecho a disfrutar de la prestación. La respuesta de muchos países sería indudablemente que hay una considerable diferencia entre, por una parte, probar las ocupaciones anteriores y (a través de un servicio de colocación), la situación actual de disponibilidad y, por otra, someterse a un examen detallado de las necesidades y recursos económicos que se tengan, el pago de prestaciones sujeto únicamente a condiciones manifiestamente esenciales ligadas a la contingencia, no solo se considera mas aceptable y mas digno que la asistencia social, sino, que ade-

más, tiene la ventaja de imponer una carga menor al erario público general, carga que llegaría al máximo en los períodos de fuerte desempleo.

Por positiva que sea la intención de esta respuesta, debe hacerse la reserva de que la asistencia social tiene una importante función que desempeñar en lo que respecta a la protección contra el desempleo; como ya se ha dicho, en algunos países (Bélgica y Finlandia son otros ejemplos), se recurre a ella para completar los ingresos de las personas cuyas prestaciones de desempleo son insuficientes para sus necesidades. En muchos países se utilizan para asegurar ingresos a las personas que no están cubiertas por un sistema de prestaciones de desempleo, y en muchos otros, para proteger a los que han estado sin trabajo más tiempo que el que tenían derecho a recibir la prestación; se está generalizando y agravando la preocupación que causa el número cada vez mayor de desempleados en esta situación. De todos modos la asistencia social es especialmente importante cuando no existen prestaciones suplementarias de desempleo previstas por contrato colectivo, del tipo de las referidas en el punto 7.2, y alguna forma de ayuda social, sea cual fuere su modalidad de concesión, puede ser la única salvaguarda contra la miseria en muchos países en desarrollo que no han podido establecer hasta ahora sistemas de prestaciones o subsidios de desempleo.

Los diferentes sistemas de seguro contra el desempleo, se han aplicado tanto en países industrializados, como en países en vías de desarrollo, en cada uno de ellos se han adaptado a sus propias necesidades, posibilidades y recursos, dando resultados positivos en la mayoría de ellos.

La Seguridad Social, cuando cubre el riesgo de cesación involuntaria en el trabajo, cumple mas cabalmente con sus fines, ya que la función esencial de las prestaciones de desempleo es proporcionar medios de vida a las personas que han perdido su empleo y que tienen el legítimo derecho a recibir un apoyo que les permita atender sus necesidades más apremiantes, mientras consiguen un nuevo empleo.

7.4.- Derecho Comparado sobre Seguro de Desempleo.- Abordaré el tema del Seguro del Desempleo por lo que ve a la aplicación que este ha tenido en otras legislaciones y para lo cual me he basado en la obra de Derecho del Trabajo y Previsión Social del autor argentino Daniel Antokoletz en su Tomo I.

El estudio del problema del desempleo o de la desocupación como la refiere el autor, cabe mencionar que lo primero que se estudiará son las medidas que se han tomado en diversos países para evitar el problema.

En primer término abordaré el Servicio de Empleo, es decir la implantación de colocaciones de empleo.

En Argentina se han adoptado varias medidas encaminadas a tratar de prevenir la desocupación, veamos la Ley No. 9148 del 25 de septiembre de 1913, que al referirse al Registro Nacional de Colocaciones creada por la Ley Orgánica del Departamento Nacional del Trabajo, puso bajo la dependencia del Registro a las agencias públicas y gratuitas de colocación que eran: dos en la Capital Federal, una en cada Capital de Provincia y Territorio Nacional, otra en Rosario y otra en Bahía Blanca. Las dependencias que ocupen obreros, domésticos o jornaleros, debían dirigirse a las agencias públicas y gratuitas cuando necesitaban personal. La Ley prometió ayuda pecuniaria a las agencias gratuitas de colocaciones sostenidas por sociedades filantrópicas, mutualistas o gremiales, con personería jurídica siempre que se sometiesen a la fiscalización del Departamento Nacional del Trabajo y llenasen las demás condiciones reglamentarias.

Y por Ley 9661 del 28 de agosto de 1915, se protegía a los obreros, estableciendo multas contra el padre, tutor o encargado y representante legal del menor que induzca a una agencia o patrón a ocuparlo en contravención con la Ley.

Por su parte, el Decreto del 9 de noviembre de 1925, ordenó la inscripción de todas las agencias particulares en el Registro Nacional de colocaciones en la Capital Federal, o en el Registro similar que lleva la autoridad municipal o los gobernadores en los Territorios Federales.

Posteriormente el Decreto No. 35.188 de diciembre 30 de 1944, suprimió en todo el país las agencias de colocaciones privadas de carácter comercial y autorizó al Registro Nacional de Colocaciones para organizar la oferta y demanda de la mano de obra.

Actualmente rige en Argentina la Ley 13.591 de diciembre 30 de 1949, que ha creado una dependencia del Ministerio del Trabajo y Previsión, "La Dirección Nacional del Servicio del Empleo", la cual tiene por objeto facilitar a los trabajadores la obtención de un empleo en todo el territorio del país; la referida Dirección tiene, entre otras, las siguientes funciones: reglamentar y coordinar la oferta y la demanda de la mano de obra; asegurar la estabilidad del empleo; favorecer la creación y el mantenimiento de las fuentes de trabajo y asegurar el servicio de las prestaciones en caso de desocupación. Además le corresponde organizar en todo el país el servicio de colocaciones gratuitas de los trabajadores cualquiera que sea su categoría profesional; facilitar el transporte de los mismos; elaborar reglas relativas a la inmigración y aconsejar a los podede-

res públicos sobre el particular; dar a conocer por medio de ' publicidad las ofertas y demandas de empleo sin costo para los trabajadores; organizar y mantener al día listas permanentes ' de empleadores y empresas de carácter público y privado, lis-' tas de los trabajadores debidamente clasificados y vigilar las operaciones de la Oficina de Colocaciones Privadas de fines no lucrativos; la Dirección tiene como órganos: oficinas de colocaciones, oficinas de colocación e inmigración y oficinas de ' lucha contra la desocupación.

Funciona un Consejo Profesional compuesto de tres representantes de los empleadores y tres de los trabajadores, nombrados ' por el Poder Ejecutivo a propuesta de los organismos profesionales centrales mas representativos en cada caso, quedan prohibidas las oficinas privadas de colocaciones con fin lucrativo.

Para las oficinas no lucrativas se requiere autorización de la Dirección, esta puede requerir a toda empresa 'periodística la' publicación gratuita de las ofertas y demandas de empleo por ' ella registradas, si el periódico se niega a hacer la publicación, pierde los beneficios previstos en las Leyes No.11.281 y 12.578 para sus materiales y mercaderías que le sean destinados.

Sin perjuicio de las sanciones previstas en el Decreto 21.877 ' de 1944, la Dirección Nacional del Servicio del Empleo puede '

ordenar la clausura del local en que se hayan infringido las ' disposiciones de esta Ley de empleo.

En Chile, el Código del Trabajo de 1931 y en sus artículos 86 ' a 88 y el Reglamento del 24 de marzo de 1936, establecen que ' los servicios de colocación de obreros, son atendidos gratuita^{mente} mente por el Estado, por intermedio de la Inspección General ' del Trabajo asistida por comités paritarios de patrones y obre^{ros} ros.

Queda prohibido todo contrato de enganche, y en general toda ' colocación de obreros, colectiva o individual, por intermedio ' de agencias de empleos u oficinas particulares de contratación. Se exceptúan los sindicatos y demás instituciones autorizadas ' por la Inspección, siempre que no tengan fines de lucro.

En Cuba, la Constitución del 5 de julio de 1940, en su artícu- lo 60 establece que el trabajo es un derecho inalienable del ' individuo y que el Estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo trabajador manual o intelectual en las condiciones necesarias a una existencia dig^{na} na.

La Ley del Servicio Civil del Estado, del 18 de enero de 1909, y el Reglamento del 23 de noviembre de 1910, organizan un Re-'

gistro de obreros del Estado, en que pueden inscribirse todos los aspirantes a empleos o trabajos de obras públicas, en el orden en que se presenten, si dan pruebas satisfactorias de su capacidad en el trabajo y de sus hábitos de diligencia y sobriedad. Los cesantes son preferidos para llenar vacantes futuras.

Los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, por la Convención del 7 de febrero de 1923, estipularon que no podrían contratarse, individual o colectivamente, grupos de obreros de uno de los países contratantes, para emplearlos en otro país, sea o no de los signatarios, sin que preceda arreglo entre ambos gobiernos interesados y que determine las condiciones en que han de contratarse los obreros.

En Estados Unidos, un fallo de la Corte del Estado de Nueva York del 10 de marzo de 1938, confirmó el derecho del gobierno de limitar el importe de las comisiones que perciban las oficinas de colocaciones pagadas. Una Ley del 25 de junio del mismo año, establece el Seguro de Desocupación de trabajadores ferroviarios con cuotas de los empleadores.

En la República Dominicana, un Decreto del 12 de enero de 1923 prohíbe la incitación a que un trabajador bracero salga del país y está vedado vender pasajes a obreros extranjeros para

salir de Santo Domingo, antes de que haya terminado la zafra o cosecha para la cual haya venido a trabajar, salvo los casos ' expresamente previstos.

En Uruguay, un Decreto de enero de 1939 estableció un programa de obras públicas con una inversión de 79 millones de pesos durante un período de cuatro años.

En Venezuela, la Ley del 15 de julio de 1936 creó una oficina ' Nacional de Colocaciones en la capital, bajo la dependencia del Departamento del Trabajo y varias subagencias en los más importantes centros industriales y demás lugares adecuados; los pedidos y ofertas de trabajos son centralizados por la Oficina ' Nacional y transmitidos a las subagencias; para las colocaciones en trabajos públicos, se dá preferencia a los obreros padres de familia hasta la concurrencia del 60% del personal. Además, está prohibido instalar nuevas agencias particulares ' de colocación y las existentes están bajo la vigilancia de la ' Oficina Nacional.

Por lo que ve a las prestaciones que por desocupación o desempleo se otorgan, cabe mencionar que son varios los países que tienen establecidos sistemas que protegen esa eventualidad, ' coincidiendo casi la mayoría por la vía del Seguro Obligatorio con aportaciones o cuotas de los trabajadores, de los empleado

res o patrones y del Gobierno, lo que hace que las reservas sean si no en exceso, sí suficientes para satisfacer los subsidios que se entregan a los beneficiarios.

Uno de los sistemas que por su naturaleza de obligatoriedad ha dado resultados mas que satisfactorios es el establecido en los Estados Unidos, ya que el 70% de las personas que sufren desempleo se encuentran protegidas con subsidios.

Es un hecho que los países que se inician en el sistema de otorgar prestaciones de desempleo prefieren el Seguro Facultativo, que es aquel en donde el asegurado, de manera voluntaria se inscribe a él aportando sus cuotas y al cumplir con una serie de requisitos obtiene la prestación a que tiene derecho.

Para ejemplificar diremos que el seguro es facultativo también en Argentina, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Japón, Países Bajos, Suecia y Suiza.

En conjunto, el seguro obligatorio contra la desocupación tenía 67'999,100 asegurados y el seguro facultativo aproximadamente 4'573,950 en 1938.

La Convención de Ginebra de 1934, relativa al seguro de desocupación y formas de asistencia a los desocupados, establece las

bases del funcionamiento de la indemnización o subsidio, según los casos; entendiéndose por indemnización las sumas entregadas en virtud de cotizaciones abonadas por los beneficiarios; y por subsidio las cantidades que se pagan en virtud de medidas generales de asistencia a los indigentes.

Las legislaciones nacionales pueden subordinar el pago de una u otra a diversas condiciones como: exigir un plazo de carencia de ocupación; reclamar la asistencia a un curso de enseñanza profesional o de otra clase; imponer el deber de aceptar cualquier empleo aceptable en los trabajos de socorros, siempre que el solicitante no imponga un motivo bastante fuerte para declinar el empleo ofrecido, a juicio de la autoridad.

Se puede suspender la entrega del subsidio o de la indemnización que por derecho corresponda, cuando concurren las causas siguientes:

a) Si el desocupado ha perdido el empleo por causas de abandono voluntario y sin motivo o justificación.

b) Cuando el desempleado ha intentado obtener fraudulentamente una indemnización o subsidio sin tener derecho a ella según las disposiciones de ley.

Se puede limitar el derecho a percibir la indemnización a un período determinado de días, que puede ser en el caso de que no reuna las condiciones o requisitos establecidos en la ley de la materia. Las indemnizaciones deben hacerse en dinero, los subsidios pueden darse en especie y por último surge la imprescindible necesidad de crear tribunales especiales que diriman todas las cuestiones y conflictos que se susciten por las demandas de indemnizaciones y subsidios, estos deben ser, por supuesto, integrados en forma tripartita por trabajadores, patrones y representantes del gobierno, creando un órgano central y delegaciones en las provincias o los Estados, según se trate. (2)

Lo anterior se hizo con el ánimo de estudiar la situación que guarda la actividad del Estado en otros países en relación con el desempleo, y se puede concluir que ha dado resultado porque a la fecha sigue teniendo aplicación en la mayoría de los países a que se hizo referencia.

En México, la Seguridad Social ha avanzado de manera considerable, eso ni dudar, pero a pesar de ello no ha logrado cumplir en forma cabal con sus fines, porque mientras exista de

(2) ANTOKOLETZ Daniel.- Derecho del Trabajo y Previsión Social.- Editorial Kraft Limitada.- 2a. Edición, Tomo I.- Pags. 402, 415,.- 1953.- Buenos Aires, Argentina.

empleo habrá mucha gente sin los recursos mínimos para subsistir, pues aunque tienen disponibilidad y capacidad para trabajar, no logran encontrar colocación en ningún lado por la poca oferta de empleo.

De tal forma que al existir un gran número de desempleados, esa gran riqueza en recursos humanos al no aprovecharse totalmente representa una pérdida económica para el país de grandes proporciones.

Esta gran pérdida económica debe contemplarse desde dos ángulos:

Primero; al no hacerse uso de esa gran fuerza de trabajo inactiva, se desaprovechan los recursos humanos y esto no favorece en nada a la economía mexicana, al mismo tiempo su inactividad y su natural necesidad, los encausa a otras actividades como el subempleo, y a veces a otras no siempre lícitas, como a robar, prostituir, etc., trayendo como consecuencia un incremento en el problema de la delincuencia.

Segundo; los desempleados para subsistir necesariamente tienen que recurrir a aquellos que sí tienen empleo, ya por ser familiares, conocidos o por cualquier otra causa, y estos a su vez al ayudarlos para su sostenimiento, resienten en su economía ese gran peso de manutención, lo que representa una gran baja

en su nivel de vida y consecuentemente resentirán más el peso de la crisis.

Estos dos grandes problemas y otros más que causa el desempleo, golpean duramente la economía mexicana y el Estado debe ocuparse del problema y darles protección a los desempleados de alguna manera.

Esa forma de protección que el Estado mexicano debe extender a quienes sufren el desempleo, es lo que quiero proponer mediante la presente tesis y no es otra cosa que la creación del Seguro del Desempleo y su integración a la Legislación positiva mexicana y concretamente a la Ley del Seguro Social.

Esta medida que propongo no va a ser la panacea que solucionará de manera total el problema del desempleo y su incidencia en los medios de subsistencia de los mexicanos, pero si puede ser un apoyo importante que la Seguridad Social puede ofrecer a muchas familias mexicanas que padecen los estragos del multicitado problema.

Decía previamente que la solución al problema del desempleo compete a la Economía, pero el atenuar de manera inmediata sus consecuencias es de competencia exclusiva de la Seguridad Social.

Para enfrentar de manera planeada y sistematizada las consecuencias del desempleo, propongo las siguientes medidas:

- s) La creación del Seguro del Desempleo.
- b) La creación del Instituto de Capacitación para los trabajadores desempleados.
- c) La creación de la Bolsa Nacional de Trabajo del Seguro del Desempleo.
- d) La puesta en marcha del Programa Nacional de Empleo con apoyo a los sectores económicos privado, público y social, por parte del Estado.

Estas medidas deben aplicarse de manera conjunta, ya que las cuatro constituyen el núcleo de un mismo sistema sin el cual no daría resultado y no se lograría el objetivo trazado.

Señalaré las bases de cada una de ellas para que la aplicación de las mismas quede perfectamente especificada y no haya lugar a dudas en su concretización.

- a) La creación del Seguro del Desempleo.- La base más importante para su funcionamiento es su régimen financiero, es decir, la forma como va a sostenerse económicamente, para lo cual propondré que el subsidio sea tripartita, con aportaciones de los sectores interesados; Gobierno, patrones y trabajadores.

Que los patrones y trabajadores vean incrementadas sus cuotas' al I.M.S.S. en un 20% y que el Gobierno Federal contemple en ' su presupuesto anual el mismo porcentaje que anualmente contri- buyan los patrones y trabajadores, es decir el 50% del total ' de los subsidios.

Toda vez que el Seguro del Desempleo se integrará a la Ley del Seguro Social, propondré que tenga un régimen especial y que ' no sea ni en el voluntario ni en el obligatorio, ya que por ' ser algo novedoso, tendría sus propios presupuestos procedimen- tales.

Otra de las bases importantes sería el tiempo de espera que el asegurado tendría que cumplir para el efecto de hacer efectivo el cobro de las prestaciones, para lo cual propondré que sean' 150 cotizaciones como mínimo y que fueran todas ellas inmedia- tamente anteriores a la fecha en que tuviere lugar la cesación involuntaria del trabajo.

Para inscribirse en el régimen del Seguro del Desempleo se re- querirá:

- a.1)- Estar inscrito previamente en el Régimen Obligatorio del Seguro Social.
- a.2)- Ser padre de familia, en el caso de ser hombres y tener' hijos, en el caso de ser mujer.

a.3)- Tener una antigüedad de cuando menos tres años en el mismo empleo, con la finalidad de demostrar estabilidad y responsabilidad en el trabajo y evitar crear la conciencia de la flojera con la creación de este tipo de prestaciones de Seguridad Social.

En cuanto a las prestaciones que invariablemente serán en dinero, propondré que se fijen en un porcentaje que podía fluctuar entre el 50% y el 80%, dependiendo de una serie de circunstancias como son, el número de cotizaciones que tenga a la fecha de cesación, el número de miembros de la familia, el salario base de cotización, etc.

El tiempo para gozar de las prestaciones de desempleo, será de tres a seis meses y se iniciará desde la fecha de la cesación del empleo, hasta que vuelva a tener otro nuevo o su reinstalación en el mismo.

Para hacer efectivo el cobro de las prestaciones, una vez que sobrevenga la eventualidad del desempleo, el asegurado deberá presentarse personalmente ante el Instituto, donde deberá exhibir el finiquito en donde conste su despido, la fecha del mismo y la causa.

En caso de que el despido sea injustificado y no exista constancia de aviso, el propio asegurado deberá llenar una solicitud, en donde se recabarán datos de la empresa o patrón, así como lo que manifieste el trabajador acerca de la causa del despido, esto para efectos de que el Instituto practique una investigación y verifique si el despido fué justificado o injustificado.

En caso de conflicto entre patrón y trabajador, en relación a la causa del despido, el Instituto se sujetará a la resolución de la Junta de Conciliación competente, cuyo juicio se comprometerá a iniciar el trabajador:

Independientemente del tiempo que tarde en dictarse la resolución, el trabajador recibirá dentro del término de quince días, a partir de la presentación de la solicitud, su primera mensualidad, y en el mismo momento de recibirla, deberá firmar un pagaré, el cual podrá hacerse efectivo en caso de que el laudo determinara que el despido haya sido sin responsabilidad para el patrón.

En caso de que, como resultado de la investigación que realiza el Instituto o la resolución de la autoridad laboral, se determinara que no existió tal despido o este fué con causa justificada, el Instituto suspenderá la prestación al asegurado y ha-

rá efectivo el título de crédito suscrito por el trabajador y además, éste quedará excluído del régimen del Seguro del Desempleo.

b) La creación del Instituto de Capacitación para los Trabajadores Desempleados.- Este organismo dependerá directamente del Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social y tendrá representaciones en la capital del país, así como en cada Estado.

Las áreas de capacitación que impartirá serán preferentemente en áreas académicas de la industria, como electricidad, mecánica, manejo de fresadoras, tornos y otras máquinas, su mantenimiento, además de control de calidad y otras de igual importancia.

¿Cuál será la función de este Instituto?, será un apoyo al Seguro del Desempleo, ya que cuando el asegurado entre en período de desempleo y por ende empiece a recibir las prestaciones correspondientes, tendrá la obligación de inscribirse en el Instituto de Capacitación, en el área afín a su trabajo o en su defecto en el área que mejor le convenga. Los estudios que en este Instituto se realicen, tendrán validez oficial y serán reconocidos por las autoridades educativas correspondientes.

Al concluir dichos estudios y una vez aprobadas las asignaturas que correspondan al área seleccionada, el trabajador egresado recibirá su constancia de estudios.

Quienes sean egresados del Instituto de Capacitación deberán ser preferidos para ocupar las vacantes que tenga conocimiento la Bolsa Nacional de Trabajo.

Todos los gastos que se originen para la creación de este Instituto en la República Mexicana, serán sufragados tanto por el Instituto Mexicano del Seguro Social como por el Gobierno Federal. El personal docente de este Instituto se integrará con estudiantes de carreras tecnológicas, desempeñando su Servicio Social, así como por personal experimentado de las empresas ya establecidas, para lo cual se impondrá la obligación a cada industria de aportar cuando menos un técnico semestralmente.

Para efecto del funcionamiento del Instituto de Capacitación para los trabajadores desempleados, se creará un reglamento que lo regirá adecuadamente, para el cumplimiento de sus fines.

c) La creación de la Bolsa Nacional de Trabajo del Seguro del Desempleo.- Será un organismo que dependerá de cada Delegación Estatal y sus integrantes serán designados por el Delegado en

cada Entidad.

La finalidad de la Bolsa Nacional de Trabajo debe ser contribuir a la colocación de los trabajadores que, estando inscritos en el Seguro del Desempleo, sufran la cesación involuntaria en su trabajo.

El asegurado que quede desempleado y se presente a solicitar el subsidio por prestaciones de desempleo, deberá inscribirse inmediatamente a la Bolsa Nacional de Trabajo y se obligará a tener disponibilidad para aceptar el empleo que se le ofrezca, siempre y cuando éste sea de tal naturaleza que el trabajador lo pueda desempeñar en base a sus condiciones físicas y a sus conocimientos técnicos y que además el salario que se le ofrezca pueda satisfacer sus necesidades familiares o en su defecto sea cuando menos el mismo que recibía en su empleo anterior.

La inscripción a la Bolsa Nacional de Trabajo y al Instituto de Capacitación serán requisito indispensable para recibir las prestaciones de desempleo. Dentro de su reglamento deberá establecer un escalafón por categorías de cada rama de la industria o de otros sectores económicos, según el caso, y de su antigüedad de inscripción al organismo.

Lo anterior para efectos de dar preferencia a los que, en primer lugar reúnan los requisitos del empleo y, segundo, a los que tengan mayor antigüedad a partir de su inscripción, también se deberán tomar en consideración a los egresados del Instituto de Capacitación para los trabajadores desempleados.

Cuando las prestaciones de desempleo ya no se otorguen por haber extinguido su tiempo de vigencia, se seguirá manteniendo la inscripción del trabajador y no será obstáculo para su colocación en algún empleo, por el contrario se le dará preferencia, considerando que al no recibir el subsidio él y su familia quedan desprotegidos económicamente.

Se establecerán causas de baja a la Bolsa Nacional de Trabajo, lo que significará que automáticamente se suspenda el otorgamiento de las prestaciones a que tuviere derecho el asegurado.

Serán causas de baja de la Bolsa de Trabajo:

- c.1) La negativa del trabajador a aceptar un empleo, el cual sea propio a sus circunstancias personales.
- c.2) El engañar a la Bolsa de Trabajo sobre sus conocimientos técnicos o su experiencia y esto traerá consecuencias negativas en su nuevo empleo.

Cuando el trabajador consiga por su propia cuenta colocación en algún empleo, deberá avisar de manera inmediata a la Bolsa de Trabajo, para que ya no se le tome en cuenta para otro empleo; asimismo el propio organismo avisará al Instituto Mexicano del Seguro Social en la Delegación Estatal que corresponda, para que suspenda el otorgamiento de las prestaciones, y que estas solo se le paguen al asegurado hasta un día antes de iniciar sus nuevas actividades.

Para efectos de que la Bolsa Nacional de Trabajo cumpla con sus objetivos, se hará necesaria la colocación de las empresas y de los sindicatos y por lo tanto se suscribirán convenios con ellos, para que se le otorguen a la Bolsa un determinado porcentaje de vacantes y así se pueda satisfacer de manera más eficiente la demanda de empleo.

d) La puesta en marcha de un Programa Nacional de Empleo con apoyo a los Sectores económicos privado, público y social por parte del Estado.- La creación del Seguro del Desempleo sin una base económica que le dé apoyo y sin una política de pleno empleo que busque abatir el problema de la falta de trabajo, sería un suicidio tanto en México, como en cualquier otro país.

Decía, cuando tratamos el problema del desempleo, que el Estado debe tomar cartas en el asunto para remediar este mal y tam

bién afirmaba que lo ideal para su total solución era que se crearan los empleos necesarios para todos los mexicanos, cosa que sé, sería imposible.

Sin embargo, es ineludible que al Estado le compete la obligación de implantar todas las medidas que se consideren necesarias, tendientes a lograr el pleno empleo. Es por eso que la implantación del Seguro del Desempleo en México, debe estar fuertemente apoyada con una política que busque la creación de más fuentes de trabajo .

Lo que propongo, es que el Estado, con el ánimo de lograr ese objetivo, ponga en marcha un Programa Nacional de Empleo, que consistiría fundamentalmente en un conjunto de medidas de apoyo a las áreas económicas que mas lo necesiten y concretamente en los siguientes rubros:

- d.1) Otorgamiento de créditos.
- d.2) Disminución de cargas fiscales.
- d.3) Apoyo a la importación de tecnología adecuada,
- d.4) Apoyo a la comercialización interna y a la exportación

Estos apoyos deben darse principalmente a la pequeña y mediana industria, a las actividades agrícolas y ganaderas, a la agroindustria y al turismo entre otros.

Solo la reactivación económica puede conducir a que el índice ' problemático del desempleo pueda disminuir.

En los últimos años, ha crecido considerablemente la industria' maquiladora y en 1988 existen en todo el país, esencialmente en al frontera norte, más de mil empresas maquiladoras, esto se de be a que en México obtienen considerable ahorro en costos y ma- no de obra. Esta industria debe seguir apoyandose, porque ofre ce fuentes de trabajo y entrada de divisas.

Otro de los renglones económicos que no se deben de descuidar y sí, incentivar, es la inversión extranjera. El apoyo a las mi croindustrias será fundamental, así como a las cooperativas de' producción, y a los trabajadores independientes.

El apoyo a la economía mexicana debe ser global, efectivo y los planes que se tracen para ese efecto, deben ser permanentes y ' no sexenales, para que los, objetivos se vayan consolidando.

Para el otorgamiento de los créditos, deberá ser necesario jus- tificar el crecimiento de las empresas o la creación de ellas. ' que implique la generación de nuevos empleos. Los créditos pue den ser canalizados a través de dos sociedades nacionales de ' crédito, el Banco Obrero y el Banco de Crédito Rural.

En cuanto al apoyo fiscal, este debe aplicarse, sobre todo a las nuevas empresas para asegurar su permanencia y crecimiento.

Para la importación de tecnología y para la exportación de bienes y servicios, el Estado debe facilitar créditos, condonación de impuestos y simplificación de trámites aduanales.

Este amplio apoyo a la economía debe traer como consecuencia, la creación de más empleos y de mantenerse esta política de pleno empleo, se puede abatir el problema, si no totalmente, sí considerablemente.

En conclusión, la implantación del Seguro del Desempleo requiere de estas medidas para funcionar y lograr sus objetivos.

Existen temores hacia el Seguro del Desempleo por parte de mucha gente que considera que se creará una conciencia de flojerismo y algunos se refieren al fracaso que este seguro tuvo en Chile, el cual no se debió a la institución en sí, sino a la mala organización y a la desviación de sus fondos hacia otras actividades.

En cuanto a lo primero señalaré que el mexicano en la actualidad, ya no es aquel indígena de sombrero ancho que dormido bajo un nopal nos representaba, el mexicano es ahora un ser respon-

sable que trata de superarse y que a últimas fechas se ha distinguido mundialmente en las ciencias, la cultura, el deporte, etc.

8.- EL SEGURO DEL DESEMPLEO Y SU INTEGRACION A LA LEGISLACION'
MEXICANA.

Para efectos de crear el Seguro del Desempleo en México, es necesario integrarlo a nuestra Legislación positiva y por consiguiente, propongo dos adiciones legales, la primera de ellas a nuestra Constitución y la otra a una Ley secundaria, que es la Ley del Seguro Social.

Considero, que dada la importancia de la incursión de esta institución de Seguridad Social a nuestro Derecho Positivo, se hace necesario que el Seguro del Desempleo, se eleve a rango Constitucional.

Por lo anterior, estoy proponiendo una adición al Artículo 123 constitucional en su fracción XXIX, en los términos siguientes:

TEXTO ANTERIOR:

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

TEXTO QUE SE PROPONE:

" XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. También se considera de utilidad pública la creación del Seguro del Desempleo, que será una prestación temporal para los trabajadores que estando inscritos en él, sufran desempleo; este seguro se integrará a la Ley del Seguro Social en un régimen especial que reglamentará su funcionamiento."

La adición que propongo a la Ley del Seguro Social, consiste en crear un nuevo Título que sería el Tercero Bis, es decir, no entraría este seguro, ni en el régimen obligatorio que se encuentra en el Título segundo, ni en el régimen voluntario que se encuentra en el Tercero.

De tal forma que mi propuesta para incluir el Seguro del Desempleo quedaría de la manera siguiente:

TITULO TERCERO BIS

Capítulo Unico

REGIMEN ESPECIAL DEL SEGURO DEL DESEMPLEO

Artículo 223 A.- El Seguro del Desempleo otorga prestaciones ' en dinero a las personas que estén inscritas en el Régimen ' Oligatorio del Seguro Social y que además cumplan con los si- ' guientes requisitos:

- a) Inscribirse previamente en el presente régimen.
- b) Ser padre de familia, en el caso de ser hombre y tener hi- ' jos en el caso de ser mujer.
- c) Tener una antigüedad de cuando menos tres años en el mismo ' empleo.
- d) Haber sido despedido de su trabajo por causas ajenas a su ' voluntad.

Artículo 223 B.- Los trámites de inscripción a este régimen se rán gratuitos y podrán hacerse en cualquier tiempo siempre y ' cuando se cumplan con los requisitos previstos en el artículo ' anterior.

Artículo 223 C.- Se perderá el derecho a recibir las prestacio nes consignadas en el presente capítulo, cuando el asegurado ' renuncie voluntariamente a su empleo o el despido sea sin res- ponsabilidad para el patrón; para verificar lo anterior se ' creará una comisión de investigación que dependerá de las propias delegaciones estatales.

Artículo 223 D.- Con el fin de que el asegurado desempleado tenga posibilidades de conseguir un nuevo empleo, será requisito para recibir las prestaciones correspondientes, inscribirse en la Bolsa Nacional de Trabajo del Seguro del Desempleo y estar dispuesto a aceptar el empleo que por ese medio se le ofrezca, siempre y cuando sea de tal naturaleza, que el trabajador lo pueda desempeñar en base a sus condiciones físicas y a sus conocimientos técnicos y que además el salario que se le ofrezca pueda satisfacer sus necesidades familiares, o en su defecto, sea similar al que percibía en su empleo anterior.

La Bolsa Nacional de Trabajo del Seguro del Desempleo, será un organismo que trabajará conjuntamente en toda la República, pero cuyas Delegaciones, dependerán directamente del Delegado Estatal del Instituto Mexicano del Seguro Social en cada entidad federada. Asimismo, se creará un reglamento para la Bolsa Nacional de Trabajo del Seguro del Desempleo, para regular su integración y funcionamiento.

Artículo 223 E.- Con el fin de apoyar el Régimen del Seguro del Desempleo, se creará el Instituto de Capacitación para trabajadores desempleados, el cual dependerá directamente del Director General del Instituto, y tendrá escuelas en todos los Estados de la República, así como en el Distrito Federal.

Los asegurados para recibir las prestaciones de este seguro, deberán inscribirse al Instituto de Capacitación para recibir los cursos de capacitación acordes a su oficio o profesión, pero si el trabajador lo prefiere puede tomar nuevos cursos que lo preparen en otras áreas técnicas.

Asimismo, se creará el Reglamento para el Instituto de Capacitación para trabajadores desempleados, para regular su integración y funcionamiento.

Artículo 223 F.- Las prestaciones por desempleo, serán exclusivamente en dinero y se sujetarán a la siguiente tabla:

TIEMPO DE TRABAJAR	% DEL SALARIO	DURACION DEL SUBSIDIO
De tres a seis años en el mismo empleo	50 %	3 meses
De seis a nueve años en el mismo empleo	60 %	4 meses
De nueve a doce años en el mismo empleo	70 %	5 meses
De doce años o más	80 %	6 meses

Artículo 223 G.- El trámite para recibir el pago de las prestaciones de este seguro se sujetará a las siguientes bases:

a) El asegurado, una vez que sobrevenga la eventualidad del de empleo, deberá presentarse personalmente a la oficina correspondiente del Instituto, para exhibir el finiquito de liquidación de la empresa, en donde conste su despido o a manifestar' que este fué injustificado y llenará una solicitud para reci-' bir sus prestaciones.

b) En caso de que el despido haya sido injustificado, el traba jador: se compromete a iniciar un juicio ante la Junta de Conci- liación competente, y la resolución que dicte determinará el ' otorgamiento o suspensión de las prestaciones.

c) El asegurado, independientemente de la resolución que dicte la Junta de Conciliación, recibirá dentro del término de quin- ce días, a partir de la presentación de la solicitud, su prime- ra mensualidad y en caso de que exist' conflicto en cuanto a ' la causa de su despido, el asegurado firmará un pagaré, el cual podrá hacerse efectivo en caso de que el laudo determinara ' que el despido haya sido sin responsabilidad para el patrón.

Artículo 223 H.- Para el sostenimiento económico de esta rama ' del seguro, las aportaciones serán de manera tripartita y se ' distribuirán de la siguiente manera; los patrones y trabajado- res , verán incrementadas sus cuotas al Seguro Social en un '

20 % y que el Gobierno Federal contemple en su presupuesto anual el mismo porcentaje que contribuyen en su conjunto, patronos y trabajadores, es decir, tal aportación será equivalente al 50 % del total de las aportaciones.

En la medida en que el Régimen Financiero del Seguro del Desempleo vaya consolidándose, las aportaciones por parte del sector público irán disminuyendo.

Artículo 223 I.- Lo no previsto en el presente capítulo se sujetará a lo que disponga el reglamento respectivo y los principios generales del Derecho Social.

9.- CONCLUSIONES.

El presente trabajo no es ni pretende ser un estudio profundo acerca de la Seguridad Social, ni siquiera ser el primero que se refiera al Seguro del Desempleo en México, sino más bien de sea presentar, ante los ojos de quienes me honren con su lectura, el panorama de lo que es en la actualidad y puede ser en lo futuro en México, esta rama del Derecho Social.

Una vez expuesto el fin de esta tesis, concluiré con las siguientes consideraciones:

PRIMERO.- En 1917, en Querétaro, se elevaron a rango constitucional los primeros principios de Seguridad Social y por ende, precursores de la primera Constitución Social de que se tenga historia en nuestro mundo contemporáneo.

SEGUNDO.- A partir de entonces, en México, la Seguridad Social ha avanzado, esto es indiscutible, sin embargo, aún podemos considerarla como incompleta, toda vez que a pesar de que una gran mayoría de la población queda amparada por los organismos de Seguridad Social establecidos en México, otra mas, los desempleados, quedan en la mas terrible desprotección.

TERCERO.- En el México actual, el problema del desempleo ha estado agravándose considerablemente, situación que mantiene en la miseria y en el abandono económico a miles de personas y sus familias, que buscan denodadamente un empleo sin conseguirlo.

CUARTO.- Las acciones decretadas por el gobierno, no han sido suficientes para acabar con el problema y por el contrario han aparecido y reafirmado circunstancias que agravan su incidencia, como la Ley Simpson-Rodino y la gran crisis económica que azota en la actualidad.

QUINTO.- La solución al problema del desempleo, es competencia del Estado con apoyo de los economistas, pero el atenuar sus consecuencias que golpean a la población, es tarea ineludible de la Seguridad Social.

SEXTO.- Es por ello, que esta tesis propone la implantación en México del Seguro del Desempleo, institución que al integrarse a nuestra Legislación, concretamente al Instituto Mexicano del Seguro Social, tratará de contener y atenuar los estragos de este difícil problema.

SEPTIMO.- La creación del Seguro del Desempleo no debe gestarse aisladamente, porque de manera inevitable se iría al fracaso

so, es por eso que propongo que para su implantación, se apliquen una serie de medidas concomitantes, que permitieran establecer las condiciones económicas, sociales y políticas, que asegurasen su buen funcionamiento.

OCTAVO.- Sin embargo, considero que ese conjunto de medidas y la buena disposición del Estado, no tendría significado, sin el apoyo que se requiere de los mexicanos, que con su responsabilidad y deseos de superación, permitieran que el Seguro del Desempleo logre su permanencia y su gran fin; una mayor seguridad para todos nosotros y para quienes nos rodean.

GRACIAS

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

ANTOKOLETZ, DANIEL

DERECHO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.- Editorial Kraft Limitada, 2a. Edición.- Buenos Aires, Argentina.-1953.- Tomo I.

ARCE CANO, GUSTAVO

DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL.- Editorial Porrúa.- México.- 1972.

DE LA CUEVA, MARIO

DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO.- Editorial Porrúa.- 8a.Edición México.- 1979.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO.

CURSILLO DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.- Editado por la U.N.L.- Monterrey, N.L.- 1959.

MARY, ENGELES

EL CAPITAL.- Tomo I.-Parte tercera.

NETTER, F.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PRINCIPIOS.- Editorial Siret F.Netter.- París Francia.- 1960.

RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO

LEY DEL SEGURO SOCIAL, COMENTADA.- Editorial P.A.C.- 4a.Edición.- México 1986.

TRUEBA URBINA, ALBERTO

LA NUEVA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL.- Edificiones U.N.A.M. 1977.

VAZQUEZ MELLADO, RICARDO

PONENCIA QUE SOBRE EL TEMA DE SE-
GURIDAD SOCIAL, SE SOMETE A LA
CONSIDERACION DE LA H.XXII ASAM-
BLEA NACIONAL DE DERECHO DEL TRA-
BAJO.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTA
DOS UNIDOS MEXICANOS.- Editorial
Porrúa.- México.- 1987.