

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SEGURO DE
DESEMPLEO.**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

JOSE E. HERNANDEZ RANGEL

Ciudad Universitaria 1977.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI ABUELO; LIC. MIGUEL RANGEL

En memoria de quien me sirvió
de guía y ejemplo espiritual.

A MIS PADRES:

Con el cariño y gratitud
por el esfuerzo y fé que
siempre me brindaron.

A MIS HERMANOS:

Martha

Guadalupe

Yolanda

Fernando

AL LIC. LUIS CABRERA ORTEGA.

A LAS SRITAS. LICENCIADAS:

Raquel Ortega Navarro

Teresita Oñate Rodas

Ma. de Jesús Casas Glez.

AL LIC. JAVIER ACEVEDO T.

A MIS MAESTROS

AL LIC. HECTOR SANTOS AZUELA

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

A CONSEJO:

Por la confianza y
cariño que ha depo-
sitado en mi.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SEGURO DE DESEMPLEO.

1.- LA SEGURIDAD SOCIAL.

- A.- Concepto y Antecedentes Históricos.
- B.- Evolución en México.

2.- EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.

- A.- Antecedentes.
- B.- Evolución.
- C.- Organización.
- D.- Prestaciones.

3.- EL SEGURO DE DESEMPLEO.

- A.- Evolución y Sistemas.
- B.- La Aplicación del Seguro.
- C.- El Seguro de Desempleo para Algunos Grupos y Categorias Especiales de Trabajadores.

4.- EL FUNCIONAMIENTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

- A.- Derecho a Prestaciones.
- B.- Pérdida del Derecho a Prestaciones.
- C.- Importe y Duración de las Prestaciones.
- D.- Organización.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

La finalidad principal de cualquier trabajador es obtener un ingreso para poder sobrevivir él y su familia, pero qué pasa cuando por circunstancias ajenas a su voluntad pierde el trabajo, se encontrará por lo general que no cuenta con los medios necesarios para comer. Es por lo consiguiente una medida indispensable que deberá adoptar la seguridad social, el otorgamiento a los trabajadores de certidumbre en el caso de perder su empleo, para lo cual recibirán una ayuda económica y para poder conseguir otro empleo, la ayuda económica será la necesaria para poder comer tanto él y su familia, la ayuda para conseguir otro empleo será también otro factor determinante para que los trabajadores vivan con certidumbre de obtener otro empleo en caso de perderlo involuntariamente.

El presente estudio tiene como objetivo establecer los principios para la constitución de un sistema de seguro de desempleo, los cuales fueron tomados de las experiencias que han tenido los regímenes que actualmente tienen dicho seguro. Además tratar de encontrar los puntos de conexión y posibilidades de utilizar la organización del seguro social al seguro de desempleo aquí en México, buscándose tanto en los principios generales, evolución y antecedentes que tiene cada uno, tomando como directriz la seguridad social.

C A P I T U L O I

LA SEGUIDAD SOCIAL.

A.- Concepto y Antecedentes Históricos.

B.- Evolución en México.

LA SEGURIDAD SOCIAL.

I.- Concepto de Seguridad Social.

En el mundo moderno se habla tanto de Seguridad Social y tantas experiencias se han llevado a cabo en esta materia, que pudiera pensarse, de primera intención, que todo está dicho, que se trata de un concepto esclarecido en la doctrina, sin embargo ello no es así. El concepto de Seguridad Social, por el contrario no resulta de fácil intelección, tal parece que solo es posible precisarlo siguiendo el método de exclusión, es decir, por lo que se entiende la inseguridad, camino que siguen muchos autores. El vocablo de Seguridad que deriva del Griego y del Latín (simen) y (cura) o sea (sin cuidados). De lo anterior se desprende que desde el punto de vista gramatical, volveremos a encontrar el problema que hablamos descrito, o sea que la Seguridad solo se define por oposición a la inseguridad.

Las características ontológicas que descubrimos en el concepto de seguridad, se agrava al unírsele la palabra Social. Pues por definición este concepto se relaciona con los riesgos que afectan a la conducta humana, por lo tanto la Seguridad Social se ha visto y se ve afectada por la constante evolución y progreso del hombre.

Encontramos que el concepto es muy variable por que su definición gramatical solo se entiende desde el punto de vista de exclusión, o sea "Seguridad" es lo opuesto de la inseguridad, y por que si se trata de Seguridad Social, su misma naturaleza evolutiva hace que el concepto sea relativo.

Tratando de superar estos problemas, ubicaremos a la-

Seguridad Social en el contexto que le es propio, o sea el - histórico, pues siendo el hombre creador de la Historia, esta puede explicarnos los fenómenos humanos, así como las Institu- ciones creadas por la inteligencia del hombre que es la medi- da de todas las cosas que existen.

Antes de hacer mención de la evolución por el tiempo- de la Seguridad Social, expondremos algo acerca de la insegur- ridad.

Para satisfacer las necesidades naturales, se dan obs- táculos o riesgos, que hacen que el individuo no se sienta ca- paz de obtener todos los satisfactores que requieran para al- canzar su propio desarrollo, esto es, en términos generales - la inseguridad.

La idea del riesgo, se encuentra implícita en el im- pulso de satisfacer sus necesidades. En efecto el hombre pri- mitivo ante sus necesidades vitales, como es alimentarse y - protegerse del medio ambiente, la satisface por medio de la - caza de animales salvajes, de la recolección de frutos o me- diante la búsqueda de refugios para soportar las inclemencias del tiempo o ampararse de algún peligro. Así el hombre presio- nado por las necesidades naturales, las satisface sin tomar - en cuenta el peligro.

En la actualidad el hombre sigue teniendo que satisfa- cer sus necesidades, pero por el hecho mismo de serlo, tiene- derecho a una existencia acorde a esa dignidad, es decir, "a- condiciones externas que le permitan realizar por su propio - esfuerzo el imperativo de perfección implícito en su naturale- za.

La tarea de la Seguridad Social, se desprende de lo -

anterior, o sea que es el aseguramiento de tales condiciones. Esta tarea se nos aparece como condicionante de la existencia humana, pues se trata de garantizar a todos los hombres los beneficios de una tranquilidad, solidaria en las grandes necesidades colectivas, para que pueda disfrutar íntegramente del sentido creador de su trabajo.

Expondremos algunas de las ideas que acerca de la Seguridad Social dan los estudiosos del Derecho y así poder establecer un criterio propio o acorde con las corrientes más aceptadas.

Mario de la Cueva dice "la locución de Seguridad Social, adquirió su actual significado como una idea de los hombres y de los pueblos a la terminación de la segunda guerra mundial". (1) Los autores, al abordar los problemas y los conceptos de la Seguridad Social siguen muy diversos criterios, pues hay quien la define por sus medios o técnicas, otros los conceptúan por sus fines u objetos.

González Posada estima a la Seguridad Social como el conjunto de medidas que un Estado Moderno emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia.

Pérez Leñero la considera como parte de la Ciencia Política que mediante Instituciones Técnicas adecuadas de ayuda, previsión o asistencia tiene por fin defender y propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros.

(1) De la Cueva, Mario. "Panorama del Derecho Mexicano". México, D.F.- Ed. UNAM 1965.

En las anteriores definiciones Posada relaciona la seguridad Social con el Estado, le asigna un lugar dentro de la Ciencia Política, Leñero definitivamente la ubica dentro de dicha disciplina. Revelando la existencia de un nuevo obstáculo, para llegar a precisar este concepto, pues nos ha llevado a la convicción de que se trata de un concepto interdisciplinario, o sea, que es una noción política, jurídica, sociológica y económica. Resultando que la Seguridad Social, como anteriormente se apuntó es un concepto relativo, porque se puededefinir desde estos puntos de vista. Para solucionar estos problemas tendremos que mencionar en cuál de las disciplinas mencionadas podemos ubicarla. A través de las leyes solo se instrumenta para que se plasme en la realidad y nada más, esdecir, lo jurídico en la Seguridad Social no es el género próximo, pero si consideramos que el Estado es el responsable directo de la Seguridad Social, encontramos que ésta se encuentra ubicada en el campo de la Política Social.

Sir William Beveridge, quien apuntaba que la Seguridad Social es primero y ante todo un interés de cada ciudadano individualmente considerado. El Estado, tiene como finalidad primordial, el bien común o sea crear las condiciones necesarias que posibiliten el desarrollo armónico e integral de cada uno de los miembros de la sociedad, esto solo puede existir con una adecuada organización social en la que el individuo pueda desarrollarse.

En consecuencia el Estado deberá dar, posibilidades para que los hombres trabajando satisfagan sus necesidades, quienes tienen por tarea su propia perfección. El hombre moderno que vive la socialización se pronuncia por una seguridad social que es responsabilidad primordial del Estado.

La organización de las Naciones Unidas en 1948, aprueba la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre" en la

cuyos artículos 22 y 23 establece que toda persona como miembro de sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a -- ofrecer mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la Organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, culturales y sociales, indispensables a su dignidad y al libre -- desarrollo, a un nivel de vida adecuado que le asegure, así -- como a su familia, la salud y el bienestar, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; así mismo tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de su medio de -- subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

En mi opinión, se transcribe la definición del maestro Díaz Lombardo, la cual considero que se apega más a los -- objetivos y finalidades de la Seguridad Social:

"El derecho de la Seguridad Social constituye una disciplina autónoma del Derecho Social, en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares, y de los dos entre -- sí, a fin de organizar su adecuación al logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y de otros en -- un orden de justicia social y dignidad humana". (2)

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Edad Media.- Desde tiempos muy remotos el hombre como ente productivo, ha tenido que buscar protección contra las --

(2) Díaz Lombardo, Francisco.- "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.- Editado por Textos Universitarios" México 1973 pág. 29.

catástrofes naturales, sociales, así como de los riesgos que son creados por los instrumentos que él mismo ha fabricado, - para facilitar su trabajo.

Encontramos que en la Edad Media al surgimiento de - las grandes corrientes religiosas, láticas y profanas aparecen los llamados gremios, que son manifestaciones en una forma - muy primitiva de la búsqueda del hombre para protegerse. Te- niendo como elementos constitutivos el monopolio hacia lo ex- terior de lo que producían, y la seguridad para los integran- tes del gremio para toda la vida.

De los anteriores elementos, el aseguramiento contra- posibles desplazamientos de sus fuentes de trabajo surge de - una manera imperiosa la necesidad de organizarse para poder - formar un grupo sólido y poder competir contra cualquier gre- mio oponente.

Las Instituciones religiosas crean las fraternidades- que son corporaciones o grupos de menor rango que tiene como- principio la fraternidad, la caridad y el amor.

La orden Franciscana, la cuál otorgaba préstamos en - dinero a los pobres con la ventaja de no cobrar intereses y - sin ninguna garantía. Esto a pesar de su buena intención lo - que produjo fue hundir más a las clases necesitadas que en lu- gar de aprovechar dichos préstamos para la compra de los ele- mentos necesarios de la agricultura o instrumentos para la - realización de sus actividades de trabajo, creó un ambiente - de holgazanería, y vicios.

En la Edad Media las organizaciones de los individuos es contraria a los principios de la seguridad por que nacen - de un pobre sentido egoísta, pues los gremios al formarse cons- tituían una unidad cerrada, impidiendo el ingreso de nuevos -

elementos a estas importantes fuentes de trabajo. Los cuales al verse desplazados caen en la mendicidad y el parasitismo, y en las organizaciones religiosas ocurre algo semejante, que también se oponían al fincamiento de las medidas de previsión en que son fundadas estas organizaciones, definiendo la colectividad como medida previsora de los posibles riesgos.

Esta etapa también se caracteriza por la expansión de las ciudades que traen consigo la formación de extractos socioeconómicos que dan origen a que el artesano ya formado se separe de los talleres familiares. Buscando proyectarse en la naciente Industria especializada, encontrándose aquí las bases de la Seguridad Social.

Renacimiento.- Con la expansión del comercio, así como el creciente auge de la Industria, provoca que aumente el aspecto paupérrimo y las Instituciones Privadas ya no pudieron seguir proporcionando socorro a los menesterosos.

El Estado para asegurar la prosperidad y tranquilidad social, haciendo uso de la fuerza pública empieza a organizar, reglamentar y controlar las corrientes nacionales tendientes al mejoramiento de la colectividad.

Para la Seguridad Social el Siglo XV tiene una singular importancia, ya que el altruismo se transforma en paternidad real y efectiva, por parte del Estado, el cual desde ese momento vigila a la sociedad, protegiéndola por medio del instrumento legal.

Italia.- También tiene brotes primitivos de la Seguridad Social, con los estatutos de Génova 1585, que no permiten sin permiso del Senado aceptar seguridades, compromisos o compuestas sobre la vida del Papa, Emperador, Reyes, etc.

La Ley de Wisby, promulgada en el año de 1541, en Inglaterra, que exigían en ciertos casos, asegurar contra naufragios la vida de los capitanes de barco.

En el año de 1601 es decretada la Ley de la obligación que tiene el gobierno de ayudar a los desvalidos. Las Leyes Tributarias de Pitt. A fines del Siglo XVII, permiten eximir del impuesto de la renta a las Primas de Seguro Líbre, siendo enriquecido con reformas notables en 1896, evolucionando hasta llegar a la implantación del Seguro Obligatorio para los trabajadores en 1911.

Los Seguros son organizados por el canciller Bismark, de Alemania, pero los tratadistas contemporáneos indican algunos antecedentes importantes.

La verdadera historia del seguro apunta Alfredo Manes, se divide en tres períodos.— El primero parte desde los mediados del siglo XIV hasta los fines del siglo XVII, que es el período en que se crea la póliza de seguro, el otro período, es el que abarca el siglo XVII y llega hasta la primera mitad del siglo XIX, donde se fundan las compañías aseguradoras, el tercero que es el período moderno o explotación moderna y en gran escala del seguro y del seguro social.

El seguro mercantil así como el seguro social está comprendido dentro del seguro, en la Edad Media, que tiene poca influencia en la idea moderna del seguro, al decir de Manes.

La presencia de ciertos antecedentes que pueden considerarse dignos precursores del seguro Alemán; son las ordenanzas mineras alemanas las cuales obligan a los patronos de tiempos muy remotos a que presten la cooperación a los

obreros que se encuentran expuestos a mayores riesgos, en la movilizaci3n de fondos para las cajas mutualistas, y en el a~o de 1854, se expide una legislaci3n especial d3ndoles ca~racter obligatorio a las Cajas del Seguro Minero.

Alfonso Herrera Guti3rrez, anota m3s antecedentes del Seguro Social. "Una reforma importante en la rama ferrocarrilera en 1838, por virtud de la cual las empresas estaban obligadas a indemnizar a las personas v3ctimas de alg3n accidente, a menos que probaran que el accidente ocurri3 por negligencia de la v3ctima o por un acto externo visible".

En el a~o de 1774 se decret3 la Ley Pruciana, la cu3l reglamenta el funcionamiento de los gremios y autoriza a los miembros a elegir un representante que vigilara los fondos destinados a ayudar a los miembros del gremio e impuso a los patrones la obligaci3n de cooperar en el cuidado de los enfermos cuando no existan fondos suficientes.

El desarrollo de las asociaciones mineras, propicia que las primeras Leyes se ocuparan de esta actividad, reglamentando la ayuda a los trabajadores, hicieron obligatorio el pago de las cuotas, a los obreros enfermos o lastimados, el patr3n tena obligaci3n de atenderlo de un periodo de cuatro a ocho semanas.

Los marinos, tenan el derecho a ser atendidos m3dicamente hasta su regreso al puerto de salida, el capit3n estaba obligado a pagar hasta cuatro meses de salario a la viuda del trabajador muerto en un viaje.

Los municipios en 1845 dictan una Ley imponiendo a los trabajadores una Ley que impone la obligaci3n de cooperar al sostenimiento de las de reserva contra las enfermedades.

Por consecuencia, de la creciente concentración, de los trabajadores en las ciudades, que aumentaron los gastos hechos en beneficio de los menesterosos.

El antecedente más importante es la Ley Prusiana de 1854, que fué incorporada en el código minero en el año 1855, en el cuál hace obligatorio el seguro para todos los trabajadores de las minas y actividades conexas a esta misma industria, estableciendo además que los patrones pagarán una cuota igual a la que pagan los obreros, por virtud de la cuál estos gozarán de atención médica y numerario en los casos de enfermedad o accidente, y una pensión vitalicia si quedaban incapacitados, a la viuda un subsidio de dinero durante su vida desoltera, fondos necesarios para la educación y la alimentación de los hijos menores de catorce años.

Si los antecedentes remotos del Seguro Social, fueron basados, en la caridad y la asistencia pública, los antecedentes inmediatos los encontramos según lo anotado anteriormente, en el derecho alemán, en efecto, el cambio de ideología alemana la razón primordial de que se adoptara un sistema de protección al trabajador. En el Siglo XIX esta ideología se transformó en un intervencionismo de Estado.

El mercado Internacional era dominado por Inglaterra, así los productos Alemanes a un nivel local no podían competir con la poderosa Inglaterra, así surge, como una necesidad de proteger los intereses de la Industria lical, "La Unión aduanera alemana" que paralela a ésta surge la protección al trabajador, con la ley del trabajo en 1896, siguiendo el estatuto más avanzado en materia de trabajo en el Siglo XIX, desapareciendo la idea del estado liberal burgués, en donde el Estado y la Sociedad no son indiferentes a los problemas de lucha de clases y miserias de determinados sectores. El Estado-

tiene la obligación de intervenir procurando, que los factores de la producción obtengan la parte proporcional que legalmente les corresponden.

En la política Alemana tuvo como mérito la aparición del Seguro Social, pero sin olvidar que su causa inmediata fue el movimiento político social de los obreros.

El Seguro de enfermedades, 1883, que abarcó al de maternidad en 1884, el de accidentes de trabajo en 1889, el de vejez e invalidez, recopilándose estas disposiciones en el Código Federal de Seguros Sociales en 1911, extendiéndose los seguros de empleo y supervivencia. La Ley del Seguro Social de los mineros en 1923, la Ley del Seguro Social contra el paro forzoso, apoyado en la Constitución de Weimar, es promulgada en 1927.

Austria.- Es el primer país que sigue el ejemplo Alemán que cunde en toda Europa, le siguió Australia y el primer país en adoptar ese sistema en América es Chile.

Inglaterra.- En 1911 es implantado en este país el Seguro Social obligatorio a los trabajadores, que ha sido perfeccionado hasta nuestros días, permitiendo al grueso de la población por medio de este sistema obtener los beneficios en una forma ilimitada.

Los subsidios familiares, así como el Seguro de cesantía, hasta por veintiseis semanas, sin perjuicio de que vencido el plazo el Estado seguirá subsidiando a los cesados, son obra de Inglaterra, siendo uno de los primeros en implantarlos, en la actualidad, logrando un equilibrio en lo que se refiere al desempleo, habitación y asistencia médica de los trabajadores que forman la mayor parte de la población.

El Plan Beveridge es puesto en marcha en 1948 el cual establece el seguro nacional en Inglaterra, creando en sus orígenes, el sistema integral de la seguridad social en 1945. Dicho Plan se basa en la asistencia general, con la ayuda y esfuerzo de los particulares, clasificando las principales necesidades fundamentales de acuerdo al siguiente Plan: El Paro.- La imposibilidad de una persona capacitada para obtener colocación y que viva de su salario, es cubierto con el subsidio de paro, más la asignación de traslado. Inutilidad.- Inhabilitación de una persona en edad de trabajar, que se ve en la imposibilidad de seguir prestando sus servicios, quedando cubierta por el subsidio de incapacidad y la pensión obrera.- Desaparición.- Del medio de ganarse la vida, se combate con el subsidio de readaptación profesional. Necesidades del matrimonio para la mujer. Se cubre por la póliza de ama de casa. Vejez.- Cubierta por pensión de retiro de trabajo retribuido o no. Gastos de entierro.- Del asegurado o de personas a su cargo, se cubre con el pago de inhumaciones. Infancia cubierta.- Con las bonificaciones para los hijos menores de dieciséis años, mientras dure la enseñanza escolar. Enfermedad o impedimento físico.- Cuya necesidad se cubre con el tratamiento médico, hospitalización y readaptación postmédica.

Principios en que descansa el Plan Beveridge:

1o. Tarifa común, para el subsidio del Seguro independiente de los ingresos individuales.

2o.- Que la cuota obligatoria a cada persona asegurada y a su patrón sea de igual monto. Las personas que paguen las mismas cuotas deben de obtener la misma seguridad.

3o.- Cada asegurado tendrá una sola cuota semanal, correspondiéndoles todos los beneficios a que tenga derecho.

40. Se debe otorgar los beneficios suficientes en - -
cuantía y dirección.

50. No se debe confiar a la asistencia pública ningún
riesgo general.

60. Se debe tener en cuenta los diferentes medios de
ganarse la vida, clasificando a los miembros de la sociedad -
en grupos.

En el aspecto financiero dicho Plan sienta sus bases-
en los siguientes términos:

Prestaciones infantiles en la mayor parte de ellas a-
cargo del Estado en su totalidad y.

Las demás prestaciones en forma tripartita Obrero, Es
tado, Patrón.

Clasificación de los habitantes de Inglaterra que se-
encuentran en el régimen del seguro social con atención a sus
familiares:

- a) Asalariados
- b) Independientes
- c) Cesantes

Concluyendo que uno de los más avanzados sistemas de
seguridad social es el inglés, pues cuenta con pensiones de -
personas no contribuyentes que han rebasado la edad de sesen-
ta y cinco años, servicios médicos, farmacéuticos, etc., que
son para toda la población y que corren a cargo del Estado.

Este desarrollo que alcanza la seguridad social en el siglo XX, en Inglaterra tiene sus orígenes inmediatos en el siglo XIX, debido a la gran concentración industrial europea y es hasta la tercera década del siglo XX, cuando las naciones más avanzadas económicamente e industrialmente, se preocuparon por lograr que los habitantes trabajaran con la certidumbre de tener atención médica, para él y su familia, así mismo llegar a la vejez sin preocupaciones de no poder obtener más el sustento de su familia, a partir de los 30^º aparecen las verdaderas instituciones de seguridad social en los Estados Unidos y en Europa.

II. EVOLUCION EN MEXICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En tiempos de la Colonia, la ayuda social se daba a través del pensamiento religioso español, sin embargo, ya existían entre los indígenas, antes de la conquista, especies de agrupaciones llamadas cooperativas, y servían para cubrir los gastos religiosos, por medio de su trabajo o dando tierras. Un ejemplo de este tipo de agrupaciones es el Altepatlalli o tierra del pueblo, que representa una caja de comunidad, que "tenía como finalidad constituir un fondo que cubriera las necesidades del pueblo, las de carácter municipal, las referentes al culto religioso, cuidado y curación de los enfermos, prevención de ancianos y desvalidos, seguridad pública, regadíos, fomentar la agricultura y caminos". (3)

Considerando como una de las grandes obras legislativas en la Colonia, encontramos las Leyes de Indias con un con

(3) Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Problema Agrario en México". Editorial Porrúa.- 10a. Edición.- Pág. 9.

tenido social sorprendente, mencionaremos fragmentos de gran importancia para el tema que nos ocupa.

La Ley VI, título VI, libro III, recopilación de las Leyes de Indias establece la jornada de ocho horas para los obreros de las fortificaciones, repartidas en los tiempos más convenientes, para librarse de los riesgos del sol, más o menos lo que a los Ingenieros pareciera de forma que no faltando un punto de lo posible, se tienda a procurar su salud y conservación.

La Ley II, título VI, libro VII recopilación de las Leyes de Indias dice que el salario mínimo y las juntas que deban fijarle, se encontraban estatuidos también, en principio, pues los indios deberfan de ganar el jornal que ellos mismos fijaran y solo en caso de que en algunos lugares exigieran precios excesivos, serfan los Virreyes, las Audiencias y Gobernadores quienes habfan de fijar el salario conforme a los tiempos, horas, carestía y trabajos, de forma que los indios en minas, granjerías y haciendas no reciban agravio, habiéndose informado de personas noticiosas.

La Ley XVIII, título XII, libro V, establecfa que la venta, beneficios y composición de tierras, se debe hacer con tal atención que a los indios se les deje con sobra todas las que les pertenecieron, así en particular, como en comunidad, las aguas, riegos y tierras donde se hubieran hecho acequias u otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar y por ningún motivo se les puedan vender o enajenar.

En 1553 se manda cédula a la audiencia de la Nueva España para que se ordene la fundación de un hospital, para pobres, y para su edificación y financiamiento tener cierta can

tividad de la real audiencia que en 1556 paga dos mil ducados - para tal efecto.

"Otras Instituciones de beneficencia de la Nueva España son las cofradías, de origen Español puramente, que su finalidad era el de cubrir los riesgos familiares asociándose las familias y dando su aportación en dinero para su protección, operando también con carácter religioso, así el padre - Cuevas quien funda el Hospital de Jesús de Nazareno o de nuestra Señora Concepción, auspiciado por la cofradía de nuestra Señora". (4)

Los pocitos cuyo objeto principal es otorgar crédito para el cultivo, recolecta y repartición de los granos, dando se dicho crédito en especies con un plazo perentorio para pagarlo, el interés que se cobraba era en forma proporcional y que se agregaba a los bienes del pocito, los que a su vez ser vían de almacenes de los granos de trigo y maíz.

En semejanzas con las cofradías gremiales pero con la variante de no tener espíritu religioso católico, encontramos que en 1767 Don Pedro Romero de Terreros ofreció trescientos mil pesos al Supremo Consejo de Indias para fundar una Institución de fin puramente altruísta como lo es el Monte de - Piedad, y aprobado por Carlos III, en la Real Cédula de Aranjuez el 2 de Junio de 1774.

Por su humanismo y sus méritos a promover el adelanto social y económico el obispo de Michoacán Vasco de Quiroga es

(4) Lamas Adolfo.- "Seguridad Social en la Nueva España".- ...
Tomo I.- Editado por el IMSS.- México 1971.- Pág. 90.

Considerado el precursor de la seguridad social en México durante la Colonia, funda el primer seminario de América el de San Nicolás donde no tan solo se les enseña la religión, sino además a leer y a escribir a los hijos de los naturales. Ordena que en cada pueblo cerca de la Iglesia se construya un Hospital, fundando así en Pátzcuaro los Hospitales de Santa Martha y la Asunción, funda el Colegio de niñas para proteger a los hijos de los españoles y a los hijos de los indios menesterosos.

En la época de la Independencia eran tantos los problemas y la gran preocupación de los hombres era dar a México su libertad, que no tuvieron tiempo de pensar en crear un régimen de Seguridad Social. Aunque en forma incipiente se podría considerar que si hubo la intención en esa época de dar al pueblo que tanto lo necesitaba un régimen de Seguridad Social, en la Constitución de Apatzingán de 1814, con el General José María Morelos y Pavón que expide por varios decretos sistemas de Seguridad Social, a continuación trataremos de enunciar algunos de los conceptos vertidos por él: "Que todos trabajen para comer con el sudor de su frente", "Que se despojen de sus bienes a los hacendados repartiéndose dichos bienes entre los pobres y la caja militar", "Por que el beneficio de la agricultura consiste en que muchos puedan subsistir con su trabajo o industria, y no que un solo particular tenga mucha extensión de tierra infructífera esclavizando a millares de gentes para que cultiven por fuerza en la clase de esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del pueblo". Encontrando en lo anterior que siempre buscó el beneficio de la clase necesitada.

En las luchas de Independencia se impedían las reformas mismas al consumarse el movimiento independiente, el cle-

ro queda en mejores condiciones económicas y mando, teniendo al pueblo sumido en la miseria, el 23 de Noviembre de 1855 - Juárez dicta una Ley francamente reformista que cambia el privilegio clerical, suprimiendo los fueros eclesiásticos y militares, reduciendo este a los delitos puramente militares o mixtos, dando como origen numerosas protestas.

El 25 de Junio de 1856 se decreta la Ley "Miguel Lerdo de Tejada" de desamortización de los bienes del clero y de corporaciones civiles, por considerarse perjudiciales al país, en ellas solo se obliga, a vender sus bienes de tal suerte que conservaría las mismas rentas, pero que perdía la capacidad de adquirir bienes raíces, poniendo en movimiento aquella enorme riqueza estancada por años.

Con la promulgación de la Constitución del 5 de Febrero de 1857 en el cual se organiza al país en forma de República Representativa Popular Federal, declarando los derechos del hombre, así como reconociendo las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad social. Se abarca los ideales democráticos más avanzados, pero sin corresponder de ninguna manera al estado social del pueblo mexicano de la época.

Con las Leyes de Reforma decretadas por Benito Juárez con una visión política no económica establece la nacionalización de los bienes del clero el 12 de Julio de 1859, con esto los declara propiedad de la nación, en esta misma Ley establece la separación de la Iglesia y del Estado y la suspensión de las comunidades religiosas de hombres y de toda clase de cofradías y congregaciones. A estas Reformas siguieron otras más con el mismo propósito que era acabar con el predominio o influencia del clero en los asuntos del Estado y de la Sociedad, que impedirían establecer un verdadero régimen democrático y por ende de Seguridad Social.

Los Siglos IX y XX, transforman al mundo con la Revolución Industrial, de una sociedad sencilla y dedicada a la agricultura, a una sociedad que empieza a transformarse en un inmenso complejo industrializado, aumentando con esta la inseguridad para los trabajadores, así como su opresión. La inseguridad aumentó en forma proporcional la mecanización de la industria y el aumento de la actividad fabril, creciendo los trabajadores asalariados abarcando sectores de importancia de la población cuyo porvenir depende exclusivamente de la conservación de su trabajo.

De aquí la importancia de que diversos organismos trataron de garantizar la supervivencia del trabajador, ensayando técnicas y procedimientos encaminados a proporcionar un mínimo de seguridad, tanto al trabajador como a su familia.

Sin tener una configuración precisa en aquella masa de trabajadores, los seguros sociales constituyeron una aspiración, un anhelo de la población. Que los Constituyentes de 1916-1917, dieron forma legal en las fracciones XXIX del Artículo 123 de la Nueva y Socializada Constitución, al considerar de utilidad social el establecimiento de Cajas de Seguros Populares de invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno Federal, así como el de cada Estado deberá fomentar la organización de esta índole para difundir e inculcar la previsión popular. Esta fracción es reformada en el año de 1929 en los siguientes términos: Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y en ella comprenderán seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y de accidentes, y de otras con fines análogos.

De la seguridad social en esa época, en México no se-

tenía una sólida idea sino ideas vagas e imprecisas, que con el tiempo y las necesidades imperiosas de los trabajadores, - fueron precisándose y evolucionando y lo seguirán haciendo en forma proporcional al desarrollo del hombre mismo.

El resurgimiento comercial e industrial de la post- guerra revolucionaria de 1910, se refleja en un aumento del número de trabajadores que solo disponen del salario para el sustento propio y familiar, multiplicando en este desarrollo- desmesurado, los riesgos y dependencias de la clase trabajado- ra.

Después de diversos intentos y establecida la base - constitucional por los constituyentes de 1917, el anhelo de - la clase trabajadora se ve cumplido primero por una Ley Federal de Trabajo Socializada, y después con la promulgación de la Ley del Seguro Social, la cual terminaría con una gran parte de aquella preocupación de inseguridad del trabajador que dependía únicamente de su salario.

A la fecha la Seguridad Social toma matices increíbles para los trabajadores y sus familias, al no ser una Institución meramente de Seguros Comerciales o Médicos, sino que también proporciona cultura, diversión educación, preparación y formación familiar, en fin que la seguridad Social evoluciona como se mencionó anteriormente en la misma forma en que el hombre se desarrolla.

C A P I T U L O II

"EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO".

- I.- Antecedentes
- II.- Evolución
- III.- Organización
- IV.- Prestaciones

EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.

1.- Antecedentes.

En 1906 el partido liberal Mexicano establece en su programa y manifiesto la necesidad de que la clase trabajadora sea protegida por un postulado Constitucional, para lo que se proponen reformas en las que se incluyan no solo la seguridad de los obreros en su trabajo, sino que también las indemnizaciones por accidentes profesionales y pensiones de invalidez.

En el Partido Antireeleccionista establece como una de sus finalidades mejorar la condición material, intelectual y moral de los obreros; por su parte el Partido Constitucional Progresista en la Convención celebrada en 1911, no solo pugna por lograr en general dichas pensiones o indemnizaciones por accidentes de trabajo.

Don Venustiano Carranza se comprometió en diciembre de 1912, por medio de un decreto a expedir las leyes, disposiciones y medidas, encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del País. Adicionando el Plan de Guadalupe en 1914, el Pacto de Torreón, señala que procura el bienestar de los obreros y el mismo Carranza por decreto en 1914 vuelve a referirse a la necesaria expedición de Leyes para mejorar las condiciones del peón rural, del obrero, de el mismo y en general de toda la clase proletaria, y a principios del año siguiente considera que dicha legislación, tanto por su propia naturaleza, como porque afecta directamente los intereses agrícolas, mercantiles e industriales de toda la nación, tenía que adoptar un carácter general y así extender sus beneficios a todos los habitantes de la nación. La Ley de José Villada promulgada en el Estado de Méxi-

co, en 1904 es la primera que contiene disposiciones sobre ac- identes de trabajo, estableciendo la obligación del patrón - de indemnizar al trabajador en casos de accidentes de trabajo, o de enfermedades profesional. De acuerdo en la Ley, sin perjuicio del salario percibido por el trabajador, el patrón debería prestarle atención médica en el caso que la enfermedad incapacitara al trabajador durante más de tres meses, el patrón no estaba obligado a pagar durante más tiempo que los me- ses señalados, si por el accidente, la incapacidad fuera par- cial o total permanente, quedaba liberado el patrón, en el mismo término el caso de muerte del trabajador, el empresario pagaba los gastos de inhumación y quince días de salario a los deudos que dependieran económicamente del trabajador. A pesar de ser bajas las indemnizaciones su carácter imperativo señaló un avance en la protección del trabajador. Las indem- nizaciones en casos de accidentes, son señaladas por la Ley expedida por Bernardo Reyes en el Estado de Nuevo León en 1906, siendo el monto de dichas indemnizaciones más altas en relación a las establecidas en la Ley de Villada, señalando además los casos de incapacidad y el monto de sus indemnizaciones para cada caso concreto, pero no establece las indemnizaciones por enfermedad profesional. Esta ley sirvió de modelo a la Ley de Trabajo del Estado de Coahuila promulgada en 1916.

Expedida en 1914 la Ley del Estado de Jalisco de Manuel Berlanga se refiere no solo a los riesgos profesionales sino que contiene ya un antecedente del Seguro Social, pues conforme a ella deberán los trabajadores aportar como mínimo un cinco por ciento de su salario para crear un servicio de mutualidad, y menciona así mismo al trabajador agrícola y el salario mínimo del campo.

La Ley del Estado de Veracruz de Cándido Aguilar, de Octubre de 1914, que se refiere a riesgos profesionales y dis-

posiciones que en caso de enfermedad profesional y accidentes de trabajo, que los patrones tenían la obligación de proporcionar a los trabajadores asistencia médica, medicinas, alimentos y el salario durante el tiempo que se encuentren incapacitados. Estableciéndose también la obligación patronal de los dueños de establecimientos industriales y de negociaciones agrícolas, de sostener por su cuenta, hospitales y enfermerías con médicos y enfermos así como material quirúrgico y medicinas necesarias para la atención de los obreros. (5)

En el Estado de Yucatán su Ley del Trabajo de 1915 - contiene disposiciones sobre indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales, y Seguro Social. Desprendiéndose de sus artículos que son causas de indemnización por parte - del patrón, tanto los accidentes como las enfermedades profesionales, el Departamento de Trabajo se encargaría del perfeccionamiento de la Ley, de estudiar entre otras cosas, lo relacionado con el Seguro de Accidentes, además en la Ley del Trabajo se establecen seguros de vida contra accidentes, pagados los primeros por los patrones en parte y en parte por el Estado, el cual patrocinará abierta y francamente al obrero. (6)

Constituyendo un adelanto en cuanto al Seguro Social-dicha ley, toda vez que hablaba de la necesidad de que el Estado creara una Sociedad Mutualista para la cual los obreros-

(5) De la Cueva, Mario.- "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo".- Editorial Porrúa.- Págs. 75 a 97.

(6) Sánchez Vargas, Gustavo.- "Premisas del Seguro Social en el Ideario de la Revolución Mexicana".- México 1962. - - Pág. 123.

depositarían un pequeño porcentaje de su salario y así quedarían cubiertos contra los riesgos de vejez y muerte, estableciendo además la obligatoriedad de este Seguro (adelantándose en este aspecto a la Ley del Estado de Jalisco), siendo el Departamento de Trabajo el que reglamentaría y vigilaría la Sociedad Mutualista.

La aplicación de esta Ley influyó en gran parte, para el Derecho Laboral se elevara al rango de garantía Constitucional.

Tras acalorados debates y diversas relaciones de proyectos para las disposiciones laborales que deberían consignarse en la Constitución de 1917, el Congreso Constituyente aprueba el Artículo 123 Constitucional quedando redactadas sus fracciones XIV y XXIX de la siguiente manera. (7)

La fracción XIV, establece que los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas por motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejerciten, por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las Leyes determinen, esta responsabilidad subsistirá aún en el caso en que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.

En la fracción XXIX se considera de utilidad social,-

(7) De la Cueva, Mario .- Op.- Cit.- "Nuevo Derecho Mexicano"
Pág. 120.

el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de Invalidez, de Vida, de Cesantía Involuntaria de Trabajo, de Accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir o inculcar la previsión popular.

Sentándose las bases para una Ley que implantaría el Seguro Facultativo, que perdería este carácter en 1929, en que reformada la Constitución podrá ya el legislador, al establecerlo darle el carácter de obligatorio.

Los Estados en gran parte, incluyen en sus legislaciones más o menos textualmente el Artículo 123 Constitucional que surge a raíz de la promulgación de la Constitución de 1917. Respecto a las indemnizaciones por accidentes de trabajo, era frecuente encontrar que el patrón quedaba eximido de la obligación de pagar al trabajador siempre que contratara por su cuenta en beneficio del trabajador con alguna compañía de seguros que pagaría las cantidades que señalaba la Ley por concepto de indemnizaciones.

Refiriéndose a los riesgos profesionales en 1918 la Ley del Estado de Veracruz, autoriza el pago de indemnizaciones globales, no cumpliendo en la práctica su finalidad dicho procedimiento, pues no otorga la seguridad económica al trabajador desempleado a causa de haber sufrido un accidente o enfermedad profesional que los incapacite para el trabajo. La indemnización ascendía en caso de incapacidad total permanente hasta cuatro años del salario del trabajador.

Dos proyectos sobre accidentes de trabajo, fueron presentados ante la Cámara de Diputados en 1918, en estos no comprendían las enfermedades profesionales, en uno de ellos,

el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de Invalidez, de Vida, de Cesantía Involuntaria de Trabajo, de Accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir o inculcar la previsión popular.

Sentándose las bases para una Ley que implantaría el Seguro Facultativo, que perdería este carácter en 1929, en que reformada la Constitución podrá ya el legislador, al establecerlo darle el carácter de obligatorio.

Los Estados en gran parte, incluyen en sus legislaciones más o menos textualmente el Artículo 123 Constitucional que surge a raíz de la promulgación de la Constitución de 1917. Respecto a las indemnizaciones por accidentes de trabajo, era frecuente encontrar que el patrón quedaba eximido de la obligación de pagar al trabajador siempre que contratara por su cuenta en beneficio del trabajador con alguna compañía de seguros que pagaría las cantidades que señalaba la Ley por concepto de indemnizaciones.

Refiriéndose a los riesgos profesionales en 1918 la Ley del Estado de Veracruz, autoriza el pago de indemnizaciones globales, no cumpliendo en la práctica su finalidad dicho procedimiento, pues no otorga la seguridad económica al trabajador desempleado a causa de haber sufrido un accidente o enfermedad profesional que los incapacite para el trabajo. La indemnización ascendía en caso de incapacidad total permanente hasta cuatro años del salario del trabajador.

Dos proyectos sobre accidentes de trabajo, fueron presentados ante la Cámara de Diputados en 1918, en estos no comprendían las enfermedades profesionales, en uno de ellos,-

se obligaba al patrón a que, en los casos de enfermedad permanente o de muerte, pagara una renta vitalicia al trabajador o a sus deudos.

El Código de Trabajo promulgado en Yucatán por Felipe Carrillo Puerto, estableciendo que se depositaría el cinco por ciento de las utilidades a cargo del patrón, para integrar el fondo de ayuda a los trabajadores cesantes involuntarios.

En 1919 es presentado un proyecto de Ley de Trabajo para el Distrito Federal y Territorios Federales y se establece la Constitución de cajas de ahorro, para ayudar con sus fondos a los trabajado cesados, o para adquirir con carácter-comunal industrias o colonias agrícolas. Los fondos serían integrados con el cinco por ciento del trabajador y el cincuenta por ciento de las utilidades de la empresa.

En el Estado de Veracruz es expedida una Ley en 1924, de riesgos profesionales, indicando el derecho de los trabajadores para que al cambiar de trabajo, su nuevo patrón continuara pagando la prima del seguro y para el caso de despido injustificado, pagara la prima hasta por seis meses después mientras el trabajador consiga nuevo empleo.

El seguro voluntario de vejez y muerte, en el cual el Gobierno patrocinaría la fundación y sostenimiento de una sociedad mutualista donde el trabajador aportaría una pequeña cantidad de su salario, dicha disposición fue establecida en la Ley de Trabajo de Aguascalientes en 1928.

Es elaborado un proyecto de Ley en 1919, en el que se obliga al patrón a depositar en un Banco el equivalente al cinco por ciento del salario del trabajador para posteriormen

te, ese fondo se empleara en su beneficio. Así, viendo la necesidad de crear un seguro obligatorio en todo el país, en Octubre de 1929 es reformada la fracción XXIX del Artículo 123-Constitucional quedando como a continuación se expresa:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del seguro facultativo y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria de Trabajo, de enfermedad y accidentes y otros fines análogos".

Otorgándoles en esta Reforma el carácter de obligatorio y no facultativo a los Seguros y además establece la facultad del Congreso Federal de legislar en forma exclusiva en materia del trabajo.

La promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931 hace mención en su Artículo 305 al Seguro Social en el que - los patrones cumpliendo la obligación de riesgos profesionales, contraten a su costa Seguros para los trabajadores o beneficiarios, con Sociedades de Seguros Nacionales.

En Enero de 1932, queda facultado el ejecutivo por un decreto para expedir la Ley del Seguro Social en un término - de ocho meses, no pudiéndose cumplir debido a circunstancias-políticas.

Siendo hasta 1941 con la creación de la Secretaría - del Trabajo que presentan un anteproyecto de Ley del Seguro - Social que es estudiado por una comisión técnica, la cual ela bora un proyecto que el 31 de Diciembre de 1942, por decreto-de Ley, se convierte en la Ley del Seguro Social.

II.- EVOLUCION DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.

En Diciembre de 1921 es presentado el primer proyecto de la Ley del Seguro Social por el General Alvaro Obregón, - proponiendo que el seguro fuera manejado por el Estado y sus recursos financieros, saldrían de un impuesto adicional de un máximo del diez por ciento sobre los sueldos pagados a los - trabajadores que se consideraría como la participación de uti- lidades previstas en el artículo 123 Constitucional.

Dicho seguro cubriría los riesgos de accidentes de - trabajo, considerados como la incapacidad parcial permanente, jubilación por vejez y gastos por concepto de muerte. La jubi- lación por vejez se consideraba, cuando el trabajador había - prestado servicios por 30 años, tendría derecho a una pensión que sería igual al cuarenta por ciento de su salario medio de - vencado, si tenía cuarenta años de servicios su derecho co- rrespondía a un cincuenta por ciento del salario medio deven- gado, le correspondería el setenta por ciento si su servicio- había sido de 50 años. Los gastos por concepto de muerte la - esposa a los hijos menores del asegurado tenían el derecho a - dos terceras partes de la pensión que percibía el trabajador.

El Artículo 123 Constitucional en un proyecto de Ley- reglamentaria que fué formulado en el año de 1925, establecía la obligación del patrón de calcular los accidentes de trabajo y enfermedades que pudiesen ocurrir durante un año, y a garanti- zar su pago depositando la cantidad que el ejecutivo señala- ba. Teniendo la posibilidad de un seguro oficial por acciden- tes de trabajo y enfermedades profesionales, en que los patro- nes estaría ante la obligación de asegurar ante dicho organis- mo oficial a sus empleados.

En Agosto de 1929 es reformada la fracción XXIX del Ar

artículo 123 Constitucional en la cual se considera de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social.

Con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en Agosto de 1931 se hace referencia a la Ley del Seguro Social tanto en su exposición de motivo como en su artículo 305. -- Afirmando en los primeros, que establecer principios de los riesgos profesionales, caso de responsabilidad así como indemnizaciones no es suficiente, sino que es preciso garantizar a los trabajadores estos derechos. "No es posible un sistema racional y equitativo de reparaciones de los riesgos profesionales sino es por medio del Seguro". (8)

Esta Ley en su artículo 305 de facultad a los patrones para que en cumplimiento de las obligaciones de riesgos profesionales, a su cuenta contraten seguros para los trabajadores o beneficiarios, con un monto no menor de las indemnizaciones.

Por decreto de enero de 1932 es facultado el Poder Ejecutivo para que en un término de ocho meses, expida la Ley del Seguro Social, por circunstancias políticas no puede cumplir con la obligación impuesta.

Con motivo de la celebración del congreso de Derecho Industrial son expuestos, discutidos y establecidos los principios sobre los cuales había de expedirse la Ley del Seguro Social para los trabajadores.

En cada principio se establecía que sería un servicio

(8) Arce Cano, Gustavo.- "Los Seguros Sociales en México".- Editorial Botas.- México 1944.- Págs. 22 y S.S.

social federal obligatorio, descentralizado que se prestará - por medio de un organismo autonomo cuya denominación será Instituto de Prevención Social.

Su representación sería tripartita, patronal, Estado, y trabajador sin perseguir otros fines que prestar los que se establezcan previamente.

Su financiamiento al igual que su representación será en forma tripartita y conforme a la Ley se fijarán.

Las prestaciones que otorgaría serían, en dinero subsidio temporales, pensiones y excepcionalmente, indemnizaciones globales y en especie, asistencia médica quirúrgica farmacéutica, reeducación profesional y aparatos terapéuticos.

En el Gobierno de Lázaro Cárdenas se hace un proyecto de Ley del Seguro Social en Diciembre de 1938, abarcando dicho proyecto riesgos profesionales, accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, vejez, invalidez, maternidad y cesantía involuntaria. Serían prestados dichos servicios por un organismo descentralizado, representado por los patrones y trabajadores, el financiamiento sería en forma bipartita, a cargo de los trabajadores y del ejecutivo Federal, y se denominaría Instituto Nacional de Seguros Sociales.

Las prestaciones podrían ser en dinero indemnizaciones y pensiones o en especie asistencia médica y farmacéutica, hospitalización y accesorios terapéuticos y ortopédicos. Agregándose en este proyecto otro tipo de prestaciones de carácter social, que eran los servicios de colonización, servicios de interés colectivo, fomento de obras y orientación profesional.

Faculta además al Instituto para autorizar a las sociedades mutualistas y organismos sindicales para que actúen como sucursales para asegurar a sus miembros.

El Departamento de Seguros Sociales es creado en 1941, dependiente de la Secretaría del Trabajo, para realizar estudios tendientes a establecer seguros sociales de vida, invalidez cesación involuntaria del trabajo, accidentes y enfermedades profesionales. Teniendo como principio los establecidos en el artículo 123 Constitucional elabora un anteproyecto de Ley del Seguro Social, que por decreto de julio de 1941, pasa a una revisión minuciosa a cargo de una comisión técnica, la cual perfecciona y presenta como un proyecto de ley, surgiendo así el 31 de Diciembre de 1942 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1943 la Ley del Seguro Social. Creando así la institución que día a día va evolucionando, abarcando cada vez más los aspectos más importantes y secundarios de los trabajadores, proporcionando con esto un ámbito de seguridad social para el mejor desarrollo del país.

III.- ORGANIZACION DEL SEGURO SOCIAL.

Los servicios públicos, competen en su desarrollo y cumplimiento al Estado, que pueden actuar de dos formas, en organismos centralizados y organismos descentralizados, la descentralización se distingue de la centralización, porque los funcionarios y los empleados que los integran no están sujetos a los poderes que implica la relación jerárquica. Esto quiere decir que, en la descentralización los funcionarios y los empleados que la integran actúan autónomamente con la voluntad de la ley, en tanto en la centralización actúa la voluntad de la ley por mediación del Estado. Así la ley creó

una Institución de Servicio Público descentralizada, a la que dió el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social".

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, no tiene carácter de autoridad, sino que su naturaleza es análoga a la de la Dirección General de Pensiones Civiles de retiro de la Universidad Nacional Autónoma de México y de todas las demás instituciones que tiene a su cargo servicios públicos descentralizados, por lo cual el amparo es improcedente, cuando en él, se reclaman actos del mencionado Instituto".(9)

La reforma del Artículo 135 (1942) de la Ley, introdujo un importante avance: En la versión original, decía el precepto que "El Título donde conste la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo", y en la reforma se previno que el crédito a favor del Instituto tendrá el carácter de fiscal y que para su cobro se seguirá el procedimiento que señala el Código Fiscal de la Federación. Así "La Suprema Corte de Justicia asignó una doble naturaleza al Instituto Mexicano del Seguro Social". (10)

El artículo 268 de la Ley del Seguro Social actual antes de ser reformado (1942) no concedía el carácter de autoridad a dicho Instituto, en todos los casos, pero a partir de dicha reforma asignó el carácter de organismos fiscal autónomo y por ende de autoridad, cuando actúa dentro de los términos de la citada reforma, o sea cuando hace la determinación-

(9) "Leyes Reglamentos e Instructivos" - Departamento Editorial del IMSS - 1969.

(10) "Diario Oficial de la Federación 1949".

de créditos a su favor por concepto de cuota, o bien cuando - de las bases para su liquidación y los fija en cantidad liqui- da.

El Instituto carece de autoridad cuando realiza cual- quier otro acto comprendido dentro de las prestaciones del - nuevo texto reformado, tal como ocurre cuando pronuncia reso- lución que confirma, la dictada por el Departamento Jurídico- del propio Instituto, que niega la aclaración por los intere- ses para que al dejar de ser exigible una o varias de las pen- siones reconocidas a los deudos de un trabajador asegurado, - que falleció a consecuencia de un accidente profesional, que- cambie proporcionalmente al monto de las demás pensiones. - - (11)

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como fi- nalidad prestar el servicio público de los seguros sociales, - pero para poder cumplir con esta finalidad, tiene que desarro- llar diversas finalidades que son: La organización de los se- guros sociales y la administración de los bienes destinados - para esta finalidad.

Las atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro So- cial, se encuentran establecidas en el Artículo 240 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, "El Instituto Mexi- cano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes:

I. Administrar los diversos ramos del seguro social- y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala es- ta ley;

(11) "Acuerdo del H. Consejo Técnico del IMSS" - No. 5245 del- 22 DE FEBRERO DE 1950.

II. Recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto;

III. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta ley;

IV. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta ley;

V. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades;

VI. Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales;

VII. Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas con finalidades similares;

VIII. Organizar sus dependencias;

IX. Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;

X. Expedir sus reglamentos interiores; y.

XI. Las demás que le confieran esta ley y sus reglamentos. (12)

(12) "Ley del Seguro Social" - Editorial Porrúa - 22o. Edición México 1976.

Siendo una persona jurídica el Instituto Mexicano del Seguro Social, actúa por conducto de sus órganos, y estos son de conformidad, con el Artículo 246 de la Ley del citado Instituto, la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Director General.

La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto, integrada (Artículo 247), según la reforma del 28 de Febrero de 1949, durarán en su cargo los miembros seis años y pueden ser reelectos; El Ejecutivo Federal por mandato del artículo 248 de la Ley, deberá fijar las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patrones que hayan de intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General. La Asamblea General debe reunirse, ordinariamente una vez al año, y extraordinariamente cuando las necesidades así lo indiquen. En el Artículo 250 de la Ley, fija las acciones de la Asamblea General. La organización de la Asamblea General corresponde a los principios fundamentales del Seguro Social, es una organización tripartita, en la que igualmente intervienen representados los factores que contribuyen al sostenimiento de la Institución.

El Consejo Técnico representa el órgano administrativo de la Institución. El Artículo 252 de la Ley, establece que el Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto, está formado por doce miembros, siendo el Director General, uno de los representantes del Estado y además siempre presidirá dicho consejo. Los miembros del Consejo se designarán por la Asamblea General, debiendo proponer, cada uno de los sectores que la integran, miembros propietarios y suplentes, para cada plaza de consejero. Dura en su cargo seis años y pueden ser reelectos. Finalmente, la propia Asamblea General puede remover a los consejeros, a petición del sector que los hubiere propuesto o por causas justi-

ficadas.

Las atribuciones del Consejo Técnico se encuentran determinadas en el Artículo 253 de la Ley.

La Comisión de Vigilancia es designada por la Asamblea General y se compone de seis miembros, que son nombrados en forma análoga a los del Consejo Técnico. La duración del cargo es de seis meses y no pueden ser reelectos, su revocación es regida por los principios establecidos en el Consejo Técnico.

Las atribuciones se encuentran designadas en el Artículo 255 de la Ley de la materia.

La Dirección General conforme al Artículo 256 de la Ley del Instituto, corresponde la designación del Director General, al Presidente de la República, solución necesaria atenta a la dificultad de su nombramiento, si se encargara a la Asamblea General.

Las atribuciones son las siguientes:

I. Presidir las sesiones de la asamblea general y del consejo técnico;

II. Ejecutar los acuerdos del propio consejo;

III. Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación;

IV. Presentar anualmente al consejo de informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período;

V. Presentar anualmente al consejo técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;

VI. Presentar cada tres años al consejo técnico el balance actuarial;

VII. Proponer al consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253;

VIII. Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores ; y

IX. Las demás que se señalen las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

El Director General tiene una importante facultad, otorgada por el Artículo 258 de la Ley, la cual consiste en votar las resoluciones del Consejo Técnico en los casos que fije el reglamento.

El efecto del voto, es suspender la aplicación de la resolución del Consejo hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

IV. LAS PRESTACIONES DEL SEGURO SOCIAL.

Asistencia Médica.-

Una de las finalidades del Instituto Mexicano del Se-

guro Social más importante para la clase trabajadora, es la asistencia Médica, porque en un regimen de seguridad social es indispensable la preservación de la salud y la integridad física de los trabajadores, por medio de curaciones, evitando el riesgo a enfermedades o accidentes y rehabilitación en su caso al trabajo.

Este tipo de protección brindada por el Instituto va más allá de los centros de trabajo, pues incluye a los familiares dependientes del trabajador, cumpliendo así su finalidad de dar un campo de seguridad a los trabajadores y sus familias. Complementados con el auxilio económico, que es el subsidio necesario para la supervivencia de él y su familia, en caso de encontrarse incapacitado para realizar su trabajo.

De acuerdo a la Ley vigente del Instituto, enunciaremos la forma en que son protegidos los trabajadores y sus familiares en cada situación mencionada en el párrafo anterior.

En el campo de seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales:

Riesgos.-

Que son definidos por el Artículo 48 de la Ley, como los accidentes o enfermedades a que se encuentran expuestos los trabajadores con motivo o ejercicio de su trabajo.

Los accidentes de trabajo de acuerdo con el Artículo 49 de la Ley, es toda lesión orgánica o perturbación personal, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente, en ejercicio o con motivo de trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste, o cuando el trabajador se traslada de casa a el lugar del trabajo o viceversa.

En forma similar el Artículo 50 nos define las enfermedades profesionales o de trabajo, como todo estado patológico, derivado de la acción continua de una causa que tenga su origen o que sea motivado en el desempeño de su trabajo o en el medio en el cual se encuentre prestando sus servicios. Considerando además que en todo caso, serán enfermedades de trabajo las consideradas en la Ley Federal del Trabajo, que en su Artículo 513 establece una tabla de enfermedades de trabajo, que a continuación enunciaremos:

Neumoconiosis y enfermedades Broncopulmonares, producidas por aspiración de polvos y humos de origen animal, vegetal o mineral.

Enfermedades de las vías respiratorias producidas por la inhalación de gases y vapores.

Enfermedades de la piel provocadas por agentes mecánicos, físicos, químicos inorgánicos y orgánicos, o biológicos, que actúan como irritantes primarios, o sensibilizantes, que provocan quemaduras químicas.

Enfermedades del aparato ocular producidas por polvos y otros agentes físicos, químicos y biológicos.

Enfermedades producidas por la absorción de polvos, humos, líquidos, gases o vapores tóxicos de origen químico, orgánico o inorgánico, por vías respiratorias, digestivas o cutáneas.

Enfermedades producidas por el contacto de productos biológicos.

Enfermedades producidas por factores mecánicos y va--

riaciones de los elementos naturales del medio de trabajo.

Enfermedades producidas por las radiaciones y onizantes y electromagnéticas (excepto el cáncer).

Afecciones derivadas de la fatiga industrial.

En el artículo 51 de la Ley del Seguro Social nos indica que cuando el trabajador asegurado se encuentre inconforme con la calificación que del carácter de enfermedad haga el Instituto o considera que se trata de una enfermedad profesional no incluida expresamente en la Ley del Trabajo, tendrá el recurso de ir ante el Consejo Técnico del Instituto, el cual resolverá lo que proceda, o ante la autoridad laboral competente, para impugnar la resolución mientras tanto el asegurado tendrá derecho a los beneficios legales, en las ramas del seguro de enfermedad y maternidad o invalidez, cesantía en edad avanzada, y muerte, siempre que satisfaga los requisitos señalados por la propia Ley.

No se considerará como accidentes o riesgos de trabajo ni enfermedades profesionales según el Artículo 53 de su Ley cuando el accidente ocurra encontrándose el trabajador en estado de embriaguez, o bajo algún narcótico o droga, excepto cuando esté el trabajador bajo prescripción médica de usarlos, cuando intencionalmente se provoca la lesión por si o por otra persona, lo mismo sucede cuando es el resultado de alguna riña, o es producido por un delito intencional del que es responsable el trabajador.

Las prestaciones que otorga el Instituto en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, pueden ser de dos formas:

Prestaciones en especie como son asistencia médica, - quirúrgica y farmacéutica, aparatos para su rehabilitación y - servicios de hospitalización (artículo 63).

La segunda forma de otorgar prestaciones en los casos arriba mencionados es en dinero, de acuerdo al artículo 65, - el trabajador tiene derecho a recibir el cien por ciento de - su salario, mientras tanto no se le declare capacitado para - trabajar, o se le declare la incapacidad parcial o total, en - este caso de incapacidad permanente total recibirá una pen- - sión mensual de acuerdo a su salario. De ser la incapacidad - declarada permanente parcial recibirá una pensión calculada - en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de - la pensión que correspondería a la incapacidad permanente to- - tal, el tanto por ciento de la incapacidad es fijada entre el - máximo y el mínimo establecido en dicha tabla, considerando - también la edad del trabajador, así como la importancia de la - incapacidad. Los pensionados por incapacidad permanente total - y parcial le serán otorgados un aguinaldo anual equivalente - a quince días del importe de la pensión recibida.

En caso de la recuperación del trabajador, se aplica- - rá también lo previsto sobre disminución o término de pensión - en la Ley Federal del Trabajo.

Las prestaciones que deban ser pagadas en dinero se - harán directamente al asegurado salvo en caso de que se en- - cuentre incapacitado mentalmente en cuyo caso se podrá pagar - a la persona que este al cuidado del incapacitado (artículo - 70).

En los casos en que el riesgo de trabajo traiga como - consecuencia la muerte, del asegurado se les otorgará a los - beneficiarios de dicha persona una cantidad igual a cuatro me -

ses del salario promedio del grupo de cotización correspon- -
dientes al asegurado en la fecha de su fallecimiento además -
se pagarán los gastos del funeral. A la viuda del asegurado -
se le otorgará el cuarenta por ciento de pensión que le hubie-
se correspondido tratándose de incapacidad permanente total.-
Así mismo a los huérfanos del asegurado que se encuentre inca-
pacitados, se les dará un veinte por ciento de lo que le hu-
biese correspondido tratándose de incapacidad permanente to-
tal. A los menores de dieciseis años, si se encuentran estu-
diando en los planteles del sistema educativo nacional, y has-
ta la edad de veinticinco años en tanto se encuentren total-
mente incapacitados debido a una enfermedad, se les otorgará-
una pensión equivalente al treinta por ciento de la que le hu-
biere correspondido al asegurado tratándose de incapacidad -
permanente total.

En caso de que no existiere esposa se le otorgará a -
la concubina la pensión.

En el artículo 73, previenen que si el total de las -
pensiones otorgadas al respecto, de un trabajador, a las per-
sonas antes señaladas, rebasare la cantidad que le hubiere co-
rrespondido por incapacidad total permanente, se reducirá ca-
da una en forma proporcional, y que se extinguiere el derecho
de alguno de los pensionados, se hará nueva distribución de -
las pensiones siguientes, entre los restantes.

Financiamiento.-

Con las cuotas patronales íntegramente son cubiertas-
las prestaciones del Seguro Social, respecto a los riesgos de
trabajo, incluyendo los capitales constitutivos de las rentas
líquidas a fin de año, y los gastos administrativos. Dichas -
cuotas se fijarán en forma proporcional a los salarios que cu-

bra la negociación de que se trate y a los riesgos inherentes a su actividad, conforme a un reglamento especial que determinará las clases de riesgos y sus grados, catalogando por grupos los diversos tipos de actividades y ramas industriales, - en razón de la mayor o menor peligrosidad a que estén expuestos los trabajadores. Precisando el Instituto cual de esas - clases corresponde a cada empresa, fijando el grado de peligrosidad de las mismas en atención a las medidas de seguridad, condiciones y riesgos del trabajo. Así los mismos patrones deberán cumplir las medidas preventivas de accidentes de trabajo que exige la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos.

La revisión de clases y grados de riesgos, es promovida y revisada cada tres años, por el Consejo Técnico del Instituto en forma ordinaria, y solo con la autorización de la - Asamblea General lo podrá hacer en cualquier momento en que - hubiere motivos para ello (Artículo 83).

De conformidad con la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, se libera al patrón de la responsabilidad por riesgos profesionales que prevee la Ley Federal del Trabajo, - siempre que asegure a sus trabajadores contra accidentes de - trabajo y enfermedades profesionales, en caso contrario deberá enterar al Instituto del siniestro, en cuyo caso el capital constitutivo de las pensiones y prestaciones correspondientes, cuyo monto determinará el propio Instituto, - conse- diéndoles desde luego a los trabajadores, el patrón cubrirá - dicho capital constitutivo, quedará relevado de la responsabilidad antes mencionada, cuando sea imputable al patrón la - disminución de estas prestaciones, el monto del capital constitutivo que deberá pagar, se limitará a lo que baste para completarla (Artículo 84 y 85).

El artículo 55 dice que si el Instituto comprueba que el accidente fué producido intencionalmente por el patrón, - por si o por medio de otra persona y en aquellos en que aquel haya incurrido en culpa grave o descuido, dando causa al siniestro, proporcionará en estos casos el mismo Instituto todas las prestaciones, a que tenga derecho el asegurado, obligando al patrón a retituir íntegramente las erogaciones que hiciera el Instituto en este caso.

En el campo de seguros de enfermedades y de maternidad, la Ley del Instituto en su artículo 92 nos indica las personas que tienen derecho a este seguro, en primer lugar el asegurado, el pensionado por incapacidad permanente total o incapacitado permanente parcial con un mínimo del cincuenta por ciento de incapacidad, al pensionado por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, viudes, orfandad o ascendencia, la esposa del asegurado, o a la concubina. Otorgándoles en caso de incapacidad para trabajar este mismo derecho al esposo de la asegurada, en los casos por ascendencia los hijos menores de dieciséis años, o veinticinco cuando estudien en planteles oficiales, si no pudieren trabajar debido a una deficiencia física o mental se les otorga este derecho hasta en tanto no desaparezca dicha incapacidad. El padre y la madre del asegurado que se encuentren radicando y dependan económicamente de éste.

La maternidad conforme a la Ley, establece que, la mujer del asegurado tiene derechos durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, a las siguientes prestaciones, asistencia obstétrica, ayuda en especie por seis meses para la lactancia y una canastilla al nacer el niño.

El financiamiento de los recursos para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de enfer

medad y de maternidad, así como el fondo de reserva, se obtendrá de la contribución del Estado, de las cuotas que estén obligados a cubrir los trabajadores y los patrones y demás sujetos obligados a ellas (artículo 113).

La cuota obrero patronal se deberá cubrir con sujeción a la tabla contenida en el artículo 114, el Estado contribuirá en un veinte por ciento del total de las cuotas patronales, y serán hechos los pagos en montos iguales y bimestrales, equivalentes a la sexta parte de la estimación que presente el Instituto para el año siguiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el mes de Julio de cada ejercicio, formándose el ajuste definitivo en el mes de Enero del siguiente año. (artículo 115).

Podrá el Instituto determinar las cuotas sobre la base de porcentaje de salarios, en lugar de aplicar la tabla, oyendo la opinión de las agrupaciones obreras, patronales y de acuerdo al reglamento respectivo (artículo 47).

El trabajador que quede privado de un trabajo remunerado, conservará durante ocho semanas posteriores a la desocupación, el derecho de percibir el seguro de enfermedades y maternidad, siempre y cuando haya cotizado semanalmente un mínimo de ocho, así mismo cuando los trabajadores se encuentran en huelga recibirán las prestaciones médicas durante tal (Artículo 118).

Invalidez.-

Es considerado inválido el asegurado, de acuerdo con el Artículo 128 de la Ley del Seguro Social, "el que se haya imposibilitado para procurarse mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación ante-

rior, una remuneración superior al cincuenta por ciento de - sus salario habitual y, que sea derivada de una enfermedad o - accidente no profesionales, o por defectos o agotamiento ffsi - co o mental, o cuando padezca una afección o cuando se encuen - tre en un estado de naturaleza permanente que le impida traba - jar". (13)

El asegurado que haya sido declarado inválido y que - haya cubierto al Instituto un mínimo de ciento cincuenta coti - zaciones semanales, tendrá derecho a la pensión de invalidez - desde el día en que se produzca el siniestro o de no poder fi - jar tal día, desde la fecha de presentación de la solicitud - de pensión.

El trabajador que estuviera inválido antes de traba - jar, no podrá pedir por esa invalidez pensión, o que ésta se - originen por un acto delictivo intencional del asegurado. Pe - ro el Instituto podrá concederla mientras dure la invalidez, - total o parcial, a sus familiares o beneficiarios del asegura - do, de acuerdo a las circunstancias concretas de cada caso. - Cesa el pago de la pensión cuando el asegurado recupera la ca - pacidad para trabajar sujeto al régimen del Seguro Social (ar - tículo 129 Fracción III, artículo 131, 134, 132 y 130).

Los asegurados que soliciten pensión de invalidez así como los que se encuentren disfrutandola, estarán obligados a que se les practique investigaciones de tipo médico, sociales y económicos, que el Instituto determinará, para verificar la existencia o subsistencia de la invalidez (artículo 133).

El Instituto esta facultado para prevenir las enferme -

(13) "Ley del Seguro Social"

dades y proteger la salud mediante servicios de medicina preventiva así como programas de difusión para la salud, estudios epidemiológicos, inmunizaciones, campañas sanitarias, etc. que se encuentren encaminados a resolver estos problemas médico sociales (artículo 119)

Lo referente a la cuantía de la pensión de invalidez se encuentran estipulados en el artículo 167 en el cual se establece una cuantía básica anual de acuerdo a los salarios además el incremento anual a las pensiones, el monto de la cuantía básica de una pensión no podrá ser menor al que correspondiese a un salario del grupo anterior. El Instituto otorgará un aguinaldo anual equivalente a quince días de la pensión que reciba.

El artículo 168 menciona el mínimo de una pensión de invalidez el cual nunca podrá ser inferior a ochocientos pesos mensuales.

Seguro de Vejez.-

Tendrá derecho a la pensión de vejez el asegurado que haya cumplido los sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas un mínimo de quinientas cotizaciones semanales (artículo 138).

Para obtener esta pensión se necesita hacer una solicitud para que le sea pagada a partir de la fecha en que deje de trabajar siempre que reúna los requisitos del artículo 138. Teniendo derecho al otorgamiento de una pensión a la asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. Además disfrutará de la pensión de acuerdo a la cuantía señalada en el artículo 171, tomando como base las asignaciones del artículo 167.

El Seguro de Cesantía en edad avanzada.-

El asegurado se encuentra en este tipo de seguro cuando queda privado de un trabajo remunerado después de haber tenido sesenta años de edad y tener reconocido en el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales, el goce de esta pensión empezará desde que se reúnan los requisitos anteriores por el asegurado, previa solicitud ante el Instituto y baja de seguro obligatorio. Quedando el Instituto obligado al otorgamiento de una pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial, la cuantía de la pensión se encuentra señalada en el artículo 167; el otorgamiento de esta pensión excluye de la responsabilidad posterior de otorgar pensiones de invalidez o de vejez, solo que reingrese a régimen del seguro obligatorio en las condiciones del artículo 183.

Seguro de Muerte.-

El Instituto otorgará a los beneficiarios del asegurado que haya muerto las siguientes pensiones: Pensión de viudez y ayuda asistencial en los casos en que lo requiera, asistencia médica y pensión de orfanda. En la pensión de viudez se le otorgará a la esposa y a falta de esta a la concubina en el caso de que hubiere varias concubinas a ninguna de ellas se le otorgará la pensión. En el caso del viudo se le otorgará siempre que haya dependido económicamente de la trabajadora (artículo 149 y 152).

Para que se otorguen las prestaciones contenidas en este seguro es necesario que el asegurado al momento de fallecer hubiere tenido reconocido en el Instituto un mínimo de 150 cotizaciones semanales, o bien tuviere una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada y que la muerte no

se deba a un riesgo de trabajo (artículo 150).

La pensión de viudez no se otorgará cuando: El asegurado no hubiese cumplido seis meses de matrimonio, hubiere contraído el mismo después de los cincuenta y cinco años de edad, o tener una pensión de invalidez, vejez, o cesantía en edad avanzada, a menos que en cualquiera de las dos circunstancias arriba mencionadas haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio. Esas disposiciones no se tomará en cuenta cuando al morir el asegurado o pensionado la viuda compruebe haber tenido hijos con él. Esta pensión empezará desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado cesando por la muerte del beneficiario o cuando la interesada contrajera matrimonio se le otorgará el equivalente a tres anualidades de la cuantía de la pensión, si entrase en concubinato perdería tal derecho y no se le daría nada (artículo 154 y 155).

La cuantía de la pensión de viudez será igual al cincuenta por ciento de la pensión que disfrutaba el pensionado antes de fallecer por concepto de vejez, invalidez, cesantía en edad avanzada o de la que le hubiere correspondido al asegurado en caso de invalidez (artículo 153).

La pensión de orfandad la recibirá los hijos menores de dieciséis años, si el padre o la madre al morir disfrutaban de pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada, o tuviesen acreditaras un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones como asegurados. Se podrá prorrogar esta pensión hasta la edad de veinticinco años si el huérfano estuvie re estudiando en planteles oficiales considerando sus situaciones económicas, familiares y personales o se encontrase in capacitado para poder desarrollar un trabajo remunerado por un defecto físico o siquiátrico. El goce de esta pensión se -

iniciará desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado cesando con la muerte del beneficiario o haya alcanzado la edad establecida en el artículo 156, otorgándose en la última mensualidad un pago equivalente a tres mensualidades de su pensión. De no existir ninguna de los beneficiarios anteriormente mencionados la pensión se le otorgará a los ascendientes que dependan económicamente del asegurado o pensionado que haya fallecido cuyo monto será el veinte por ciento de la pensión que el asegurado disfrutara o de la que le hubiere correspondido por estado de invalidez.

Ayuda para gastos de matrimonio.-

Esta ayuda otorgada por el Instituto es igual al veinticinco por ciento de la anualidad de la pensión de invalidez sin que exceda de seis mil pesos, que tenga acreditados un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, que compruebe con documentos públicos la muerte de la persona que registró como esposa en el Instituto o exhiba el acta de divorcio, y que la conyuge no haya sido anteriormente registrada como esposa en el Instituto, la ayuda se otorgará solo una vez al asegurado, o si suministrare datos falsos en relación con su estado civil, se pierde este derecho.

Asignaciones familiares.-

Son una ayuda para los gastos familiares, y se otorgan a los beneficiarios de los pensionados por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, cesando con la muerte del familiar que la originó o aplicándose lo dispuesto en el artículo 153. El monto de esta ayuda es el siguiente: El quince por ciento a la esposa o concubina, el diez por ciento para cada uno de los hijos menores de dieciseis años, el diez por ciento en el caso de los ascendientes, si el pensionado no tuvie-

re beneficiarios se le concederá una ayuda asistencial equivalente al quince por ciento de la pensión que disfrute, estas pensiones solo se entregarán al propio pensionado, en caso de que los hijos estuvieren en una Institución o bajo el cuidado de otras personas se le entregarán a ellas.

Régimen financiero.-

Las pensiones de invalidez, de vejez, de cesantía en edad avanzada y por muerte, los gastos administrativos de estos, así como la constitución de la reserva técnica son obtenidos de las cuotas de los patrones, los trabajadores y la contribución del Estado. Estas cuotas referentes a los patrones y trabajadores se encuentran establecidas en el artículo 177, de acuerdo con el salario las cuales establece el 3.75 por ciento para los patrones y el 1.50 por ciento para los trabajadores, la contribución estatal de no encontrarse estipulada en la Ley será de un 20 por ciento del total de las cuotas patronales. Cuando por incumplimiento de esta cuota por parte del patrón es responsable de los daños y perjuicios en detrimento del trabajador así como de sus familiares derechohabientes, si no se pudiere otorgar las prestaciones referentes a este capítulo por falta de aviso del salario real o por inscribir al trabajador, el Instituto a solicitud del interesado se subrogará en sus derechos y le otorgará las prestaciones que le correspondan, obligando al patrón a enterar al Instituto los capitales constitutivos de las pensiones o el importe de la ayuda para los gastos del matrimonio que haya otorgado conforme a la Ley (artículo 176, 178, 181 y 177).

De finalidad social.-

Los servicios o actividades del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene por objeto primordial, la elevación de los niveles de vida de los trabajadores, por medio de la -

enseñanza, capacitación y educación de los asegurados así como de sus familiares, y de la creación de condiciones favorables para su bienestar.

Los servicios pueden tener el carácter social, cívico, deportivo, cultural, educativos o instructivos y tiende a lograr una mayor unificación familiar de los seguros, utilizando sus tiempos libres en el mejoramiento de su vida en la colectividad, o su aspecto económico, habitacional, de salud y diversión.

De esta manera el Instituto cuenta con instalaciones necesarias para lograr estos fines y son las siguientes:

Centros de seguridad social para el bienestar familiar.

Centros de adiestramiento técnicos y talleres de capacitación.

Centros vacacionales.

Las finalidades del seguro social en este aspecto, se encuentran fundamentadas en su Ley y Reglamento. Teniendo el Instituto en su artículo 119, la facultad de otorgar, servicios médicos, educativos y sociales a los asegurados, con objeto de prevenir la realización de un estado de invalidez, cuando las prestaciones del Seguro de Enfermedades no profesionales y maternidad no sean suficientes para lograrlo, también esta facultado para proporcionar a los pensionados por invalidez, servicios especiales de curación y readaptación, con objeto de obtener la recuperación de su capacidad para el trabajo. Pudiendo ser prestados dichos servicios en forma individual o mediante procedimientos de alcance general.

A efecto, el Instituto podrá dotar de los medios adecuados de difusión de conocimiento y de práctica, de prevención y previsión, organizar a los asegurados pensionados y familiares derechohabientes en agrupaciones, así como establecer centros de reeducación y readaptación para el trabajo de descanso y vacaciones.

En el artículo 240 en sus fracciones VII y IX, nos indica que el Instituto tiene como funciones principales respecto a las prestación social, establecer farmacias, clínicas, hospitales, centros de convalecencia, así como escuelas de capacitación y vacacionales, y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias que exigen las Leyes. Difundir conocimientos y practicas de previsión y seguridad social.

En el artículo 263 Fracción I, establece que hasta un ochenta y cinco por ciento de las reservas se invertirán en, la adquisición construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, clínicas, almacenes, farmacias, laboratorios, centros de convalecencia, centros de seguridad social, y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto.

En el reglamento de los servicios de habitación, previsión social y prevención de invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentran las siguientes normas:

En el artículo I encontramos la disposición de que el Instituto de acuerdo a los fondos legalmente disponibles de su reserva, construirá colonias obreras, para dar habitación, que se destinarán exclusivamente, a ser arrendadas en los términos de los artículos relativos de este Reglamento.

El artículo 8 del mismo reglamento indica que el Ins-

tituto otorgará prestaciones a cargo del Seguro de invalidez, vejez y muerte, los servicios que el considere necesarios para la prevención de enfermedades e incapacidad para el trabajo así como la difusión de conocimientos y prácticas de la - prevención social. Utilizando procedimientos que el mismo artículo señala:

- a.- Cursos de enseñanza oral, escrita, teórica y práctica.
- b.- Educación médico-higiénica y materno-infantil, - así como orientación sanitaria.
- c.- Cursos de radio y televisión y cinematógrafo.
- d.- Actividades artísticas y publicaciones de toda índole.
- e.- Organización, agrupación y fomento de los deportes.
- f.- Seminarios con fines culturales.

Artículo 9, en el cual faculta al Consejo Técnico para que apruebe anualmente, el plan de actividades relacionadas con la prevención y difusión de conocimientos y prácticas referentes a la previsión social, tomando en cuenta los instructivos que dicte el Director General del Instituto de - - acuerdo a la actividad y territorios en que opere el mismo.

Objetivos principales que tienen las prestaciones de carácter social.-

- 1.- Fomentar la prevención y previsión, la educación de los trabajadores para evitar los riesgos a que están ex- - puestos; y contribuir a la efectividad de tales medidas.

2.- Elevar los niveles de vida para el bienestar general, mediante el otorgamiento de prestaciones sociales, en forma individual, familiar o colectiva, en áreas urbanas y rurales.

3.- Lograr el mejor aprovechamiento por parte del asegurado de las prestaciones que brinda el Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.- Abaratar directa o indirectamente los costos derivados de las prestaciones médicas y económicas que proporciona el Instituto.

Los objetivos específicos se van integrando con los programas de prestaciones sociales encomendadas a la jefatura de prestaciones sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los programas mencionados son tres:

- a.- El mejoramiento familiar,
- b.- El adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo,
- c.- El uso del tiempo libre del asegurado.

Empezaremos por mencionar la forma en que es llevado a cabo, el programa referente al mejoramiento de la vida familiar.

Es realizado dicho programa a través de los centros de seguridad social para el bienestar familiar, con el mejoramiento de la vivienda y la formación de unidades habitacionales.

Las actividades de estos centros se cifian a las técnicas de educación y estan encaminadas a lograr la adaptación social del grupo familiar a las condiciones del medio económico social.

Estas actividades se ramifican de la siguiente manera:

Conservación de la salud, que es el suministro de conocimientos esenciales para la prevención de enfermedades, - preparación del sujeto derechohabiente para la solución en situaciones de emergencia, orientación sobre el funcionamiento de los procesos vitales fundamentales del desarrollo de los hijos en la gestación o en el crecimiento del niño, inculcación de una actividad favorable para la higiene personal y colectiva.

Alimentación.-

Información sobre los requerimientos nutritivos en el desarrollo integral del individuo a fin de que se introduzca en la dieta alimenticia compuesta de alto valor nutritivo, de fácil obtención y bajo costo, fomento de los hábitos de higiene en la preparación de alimentos, consejos para utilizar mejor los recursos comerciales, en el gasto familiar.

Vestido.-

Reducción de los costos del vestido, mediante el aprovechamiento del trabajo propio y de materiales al alcance de los trabajadores, aumento del ingreso familiar, mediante la capacitación técnica orientada hacia la confección de prendas de vestir para su venta.

Educación.-

Difusión de conocimientos útiles en la población, con la formación básica que le permita hacer frente a los requerimientos apremiantes, instrucción al derechohabiente sobre los derechos y obligaciones que implica el régimen de seguridad social, formación de hábitos de ahorro y de ordenada administración, incorporación de las nuevas generaciones a la actividad productiva con ayuda de una adecuada orientación ocupacional.

El mejoramiento de la vivienda es uno de los principales medios que utiliza la seguridad social para influir directamente a la elevación del nivel de vida de los trabajadores. Un ejemplo lo tenemos en la Unidad Narvarte que fue la primera obra que el Instituto Mexicano del Seguro Social realizó para contribuir a la solución del problema de la habitación, y después llevó a cabo, con el mismo propósito, la construcción de la Unidad Morelos, Hidalgo, Independencia, Cuitlahuac, etc.

La Unidad Independencia realizada en una superficie de 37 hectáreas, alberga 2 487 viviendas distribuidas en edificios multifamiliares y casas unifamiliares. Cuenta esta Unidad con tres centros comerciales para la venta de artículos de primera necesidad, un mercado central y localidades para la venta de productos de segunda necesidad, tres edificios escolares, dos guarderías de niños en edad escolar, una guardería infantil, un centro de seguridad social para el bienestar familiar, un centro social y juvenil, una clínica hospital, cine, teatro, auditorio al aire libre, plaza cívica, gimnasio y campos deportivos. De esta manera el Instituto Mexicano del Seguro Social intensifica el bienestar colectivo de sus derechohabientes.

El 24 de Abril de 1972 en el Diario Oficial de la Federación aparecen las siguientes publicaciones: El II. Congreso de la Unión, aprobando los proyectos respectivos que envían el Presidente Luis Echeverría reforma y adiciona los artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Federal del Trabajo, y expide la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, creando este organismo de seguridad social con responsabilidad jurídica y patrimonio propio, siendo su objeto: Administrar los recursos del expresado fondo para establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos para la adquisición, construcción, reparación, ampliación y mejoramiento de sus habitaciones o para el pago de adeudos contraídos por alguno de estos conceptos.

EL INFONAVIT será dirigido por una asamblea general tripartita, compuesta de cuarenta y cinco miembros, quince de los cuales serán designados por el Ejecutivo Federal, otros quince por las organizaciones patronales, y contará con los demás órganos que señala su Ley. Integrarán el patrimonio del Instituto:

a.- El Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituirá con las aportaciones que deberán hacer los patronos, equivalentes al cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, de conformidad con el artículo 123, apartado "A" Fracción XII, de la Constitución Federal, y el Título IV, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo.

b.- La aportación del Gobierno Federal.

c.- Otros bienes que por cualquier título adquiriera el Instituto.

d.- Los rendimientos de la inversión de los expresados recursos. Todos estos se destinarán a:

1.- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores, - a plazo mínimo de diez y máximo de veinte años, con un interés anual del cuatro por ciento sobre saldos insolutos, para que apliquen estos créditos a los fines antes mencionados;

2.- Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para el trabajador;

3.- El pago a los trabajadores, de los depósitos constituidos en su favor, toda vez que tendrán este carácter las aportaciones de los patrones. Estos depósitos se entregarán al trabajador en los casos de jubilación de incapacidad total permanente, y en caso de fallecimiento a los beneficiarios - por el designados, su viuda, hijos, o sus ascendientes o a otras personas, en el orden y en las condiciones que determina la Ley;

4.- A los gastos, inversiones y demás erogaciones racionadas con el objeto del mismo Instituto (artículos 2, 3, - 5, 35, 40, 42 y 44, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; y 137 y 141 de la - Ley Federal del Trabajo).

Los objetivos del programa de adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo, tienden a capacitar al trabajador para el mejor desempeño de su trabajo o para que puedan obtener otros mejor remunerados, pero que requieran especialización o habilidad técnica; a mejora su situación económica y la de su familia; y asegurarle estabilidad en su trabajo. Incluyéndose en este programa instrucción a la población trabajadora para la prevención de accidentes de trabajo; se fomentan las relaciones armónicas entre el trabajador y el patrón-

para que la actividad productiva redunde en provecho de ambos; se procura abatir los índices de población económicamente inactiva, que gravita sobre el sector productivo; y se procura lograr la liberación económica de la mujer capacitándola para el trabajo.

Los centros vacacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, tienen finalidades de procurar, descanso, recuperación y recreación de sus derechohabientes que con un costo mínimo pueden disfrutar de estos centros; un ejemplo es Oaxtepec, que se compone de extensos jardines, avenidas pavimentadas, restaurantes, neverías, bares, albercas, estadios, canchas para voli-ball y basquet-ball, salones de cine, teatros, supermercados, lavanderías, servicios médicos, hospedajes para familias, etc., en fin un centro vacacional de lo más completo y moderno en el que el trabajador gasta una mínima parte y que no podría disfrutar de ser una obra de particulares, debido seguramente a sus elevados costos.

Otro de los aspectos importantes de este programa es el uso del tiempo libre, pues fuera del trabajo el trabajador así como su familia, requiere de instalaciones donde pueda practicar actividades deportivas, culturales o de recreación— así como hábitos de higiene. Para que el trabajador aproveche este tiempo a su favor y contraresta la influencia nociva del medio ambiente en que pudiera vivir, impulsando a la juventud así como canalizando el instinto gregario en cauces positivos de asociación, hacia actividades de beneficio individual y colectivo. El Instituto a este respecto, ha construido edificios, teatros, estadios, instalaciones, acondicionando lugares y organizando personal, para proporcionar a los asegurados mayores oportunidades de superación.

Prevención.-

En este renglón el Seguro Social es el único indicado para establecer las bases y la forma en que se tienen que desarrollar los programas de prevención, tanto de enfermedades como de accidentes, dentro de sus agremiados, aunque debe tomar en cuenta lo estipulado por la Secretaría del Trabajo y Prevención Social en lo referente a las medidas de seguridad.

Debido a que existen infinidad de accidentes de trabajo que resultan en algunas ocasiones mortales y en otras ocasiones incapacidades permanentes, teniendo como consecuencia el desembolso por parte del seguro de grandes cantidades y la afectación que sufren las familias que dependen de estos accidentados, es un deber imperioso de prevenir tales accidentes y enfermedades.

En forma general los accidentes son producidos por fallas humanas y no por la peligrosidad de las máquinas, por ejemplo el tropezar, el caer y el manipular o empujar objetos en una forma indebida, etc. Por lo cual el Seguro Social debe establecer programas para que los trabajadores realicen con mayor atención y cuidado sus labores, de lo contrario les resultaría muy costoso y atentatorio para los asegurados.

A este respecto la Ley del Seguro Social establece el Artículo 119 "con el propósito de proteger la salud y prevenir las enfermedades, los servicios de medicina preventiva del Instituto llevarán a cabo programas de difusión para la salud, estudios epidemiológicos, introducción de inmunobiológicos, inmunizaciones, campañas sanitarias y otros programas especiales enfocados a resolver problemas médico-sociales".

(15)

(15) "Ley del Seguro Social".

El Seguro Social en muchas ocasiones debido a la gran importancia de prevenir tanto enfermedades como accidentes tiene que coordinarse con otras instituciones para poder establecer programas de prevención, así encontramos en su artículo 120 "el Instituto se coordinará con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y con otras dependencias y organismos públicos con el objeto de realizar las campañas y programas a que se refiere el artículo anterior". (16)

También encontramos otras disposiciones legales dentro de la Ley del Seguro, que tienden a otorgar prestaciones de índole preventivo, como es el caso del artículo 233 "las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población". (17)

Se faculta al Instituto para que pueda proporcionar en forma individual o general servicio preventivo para evitar los riesgos de trabajo; así como campañas de prevención de accidentes y enfermedades, en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Prevención Social, realice investigaciones y recomendará lo que mejor estime conveniente en métodos y práctica para evitar los riesgos de trabajo (artículos 88, 89 y 90 de la Ley del Instituto).

Desprendiéndose de las anteriores disposiciones legales que el Seguro Social se preocupa de forma muy especial en los referentes a la prevención; debido a que un buen programa

(16) "Ley del Seguro Social".

(17) "Ley del Seguro Social".

de prevención, traerá como consecuencia que el Seguro Social no desembolse fuertes cantidades tanto en efectivo como en servicios para remediar los accidentes o enfermedades de sus asegurados, beneficiando con ello al Estado, a la Industria y a la familia, pues un trabajador accidentado siempre será negativo, debido a que no produce pero si consume tanto él como sus familiares.

C A P I T U L O III

"EL SEGURO DE DESEMPLEO".

- I.- Evolución y Sistemas
- II.- La Aplicación del Seguro
- III.- El Seguro de Desempleo para algunos Grupos y Catego—
rías especiales de Trabajadores.

"EL SEGURO DE DESEMPLEO"

I.- Evolución y Sistemas.

El origen del seguro de desempleo se caracterizó en su primera fase por la carencia de participación del Estado y de los patrones, siendo que prevalece hasta el último decenio del siglo XIX. La segunda fase comienza en los primeros decenios del siglo XX, aparecen los regímenes de seguro financiados por los empleadores.

En el último decenio del siglo XIX, las autoridades municipales procedieron a la concesión de subvenciones a las cajas de seguro facultativo, continuándose hasta 1920.

Se pueden considerar como precursores del seguro de desempleo, los sistemas de caja creados por los sindicatos para abonar prestaciones a sus miembros sin trabajo, que se adoptaron en la Europa Continental y en la Gran Bretaña, estas y algunas sociedades de socorro mutuo son las únicas organizaciones que tenían un sistema de pago de subsidios de desempleo hasta comienzos del siglo XX. (18)

A fines del siglo XIX los Sindicatos se preocupan y empiezan a abonar subsidios de desempleo a sus agremiados en Francia, Bélgica, Alemania, Suiza, Noruega, Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos de América.

(18) "Unemployment Insurance and Various Forms of Relief for the Unemployed", Report III, Conferencia Internacional-Laboral, 17a. Session, Ginebra 1933, OIT - Págs. 179 y siguientes.

En principios se consideraba por los Sindicatos la protección de sus afiliados mediante un seguro mutuo contra los diversos riesgos profesionales que los amenazaban. Los miembros de estos Sindicatos generalmente obreros de una misma rama contribuían a la caja del seguro, que no recibían ninguna ayuda del exterior ni del gobierno ni de los patrones; así al quedar sin trabajo los sindicalizados tenían derecho a percibir ciertas prestaciones abonadas por él, en la caja, surgiendo así en forma rudimentaria los principios del seguro común contra todos los riesgos.

En Alemania y Gran Bretaña, además de las cajas sindicales había sistema de seguro facultativo contra el desempleo que administraban mutualidades de todos los tipos, tales como sociedades de beneficencia u organizaciones de consumidores, gracias a estas cajas, los trabajadores de diferentes oficios podían afiliarse a una misma Institución.

En esta época, que tanto el poder público como los patrones no les preocupaba la asistencia a los obreros, las Cajas Sindicales fueron de extraordinaria utilidad para aquellos trabajadores que tenían la desgracia de quedar sin un empleo, también puede considerarse como que fué la primera demostración de asegurarse contra los riesgos, principios que poco a poco se desarrollaron en los sistemas de Seguro de Desempleo establecidos por el Estado.

Este tipo de cajas tropezaron con grandes dificultades, pues a la larga su eficacia se vió reducida por que los mismos trabajadores sufragaban totalmente el seguro, pues si se deseaba que las prestaciones en el desempleo fueran por lo menos suficientes deberían aportar más a dicha caja, reduciendo en una gran proporción a los afiliados pues en la época eran obreros calificados que no estaban tan expuestos a ser separados de su empleo, en tanto el grueso de los trabajado-

res eran aquellos que no estaban calificados y estaban mal remunerados y por lo tanto los más vulnerables al riesgo de desempleo y además no podían ingresar a dichas cajas debido a lo reducido de sus salarios.

Las cajas administradas por las mutualidades no corrieron mejor suerte, pues los miembros pertenecían o desempeñaban labores muy diversas, algunos de los trabajadores que tenían un empleo estable se rehusaban a estar pagando un seguro o un fondo para trabajadores que estaban expuestos a perder su trabajo en cualquier momento, así dichas sociedades fueron a la bancarrota pues la mayoría de sus agremiados eran los segundos.

Este tipo de cajas tanto sindicales como de sociedades mutualistas sienta los principios y la necesidad que había respecto al desempleo y a la afectación que sufren las familias y la sociedad cuando el sostén que es el trabajador no tiene un empleo estable o ha quedado sin él.

Otro tipo de experimentos que se llevaron a cabo para tratar de asegurar a los trabajadores contra el desempleo fueron las cajas subsidiadas por los empleadores, aunque nunca alcanzaron la importancia de las Cajas Sindicales, cabe mencionarlas como un esfuerzo o impulso de los patrones para protegerse y proteger su mano de obra estable y con los conocimientos necesarios para el buen desempeño de la empresa. Estas cajas se establecían en empresas privadas en las cuales el patrón determinaba cierta suma que correspondía a determinado porcentaje de la nómina de salarios de las utilidades netas o de otros factores análogos. Las más numerosas se encuentran en Alemania y Estados Unidos de América y en un menor

número en Francia y Gran Bretaña. (19)

Este experimento sirve para reconocer que los trabajadores no podían sufragar, en una forma total el costo de su protección contra el desempleo, que esta protección tendría que estar a cargo de los consumidores como parte del valor de la producción. Estas cajas fueron muy reducidas en su número debido a que solo funcionaba en empresas de gran tamaño, y nunca lograron una protección total de la clase trabajadora. Además los riesgos que cubría la empresa de desempleo eran muy grandes o no podía cubrir cuando quedaba expuestas las empresas a dificultades económicas.

Estas cajas empiezan a perder fuerza con la introducción del sistema nacional de l seguro de desempleo.

Son los municipios los primeros en tratar de subsidiar un Seguro de Desempleo creando sus propias cajas municipales, en Berna Suiza en 1893, es creada una caja municipal en la que los trabajadores podían asegurarse contra el desempleo en una forma facultativa, en Alemania se constituyen cajas comunales de seguro facultativo de desempleo, en 1896 en Polonia y en 1905 en Leitzig. Estas cajas municipales por ser facultativas atraían en gran número a los trabajadores cuyo empleo era inestable, entrañando un grave riesgo para las cajas, obligando a interrumpir sus actividades en poco tiempo. El gobierno del Cantón Suizo Saint-gall adopta en 1894 un Plan para crear cajas obligatorias de los trabajadores en sus municipios.

(19) Unemployment Insurance and Various forms of Relief for the Unemployed, Op. Cit., Págs. 182 y siguientes.

Este Cantón Suizo en 1895 funda el primer sistema -- obligatorio subsidiado por el poder público, protestando los -- trabajadores que tenían un empleo fijo siendo abandonado di-- cho plan en 1897.

En algunos países tomando el ejemplo Suizo el poder -- público empieza a subsidiar las cajas privadas, un ejemplo -- son los municipios de Bijón y Limoges en Francia en 1896 y -- 1897, Bélgica en la provincia de Lieja en 1899 y en la Ciudad Belga de Gante en 1901 crea la más notable de esas Institucio-- nes, que consistía en la concesión de un subsidio municipal -- a las cajas de desempleo privadas, destinadas a aumentar las -- prestaciones de los afiliados y eran proporcionales a las -- prestaciones abonadas, principalmente a las cajas sindicales -- que se ocupaban de los aspectos de la administración de pres-- taciones.

El sistema tiene gran popularidad y permite que mu-- chos trabajadores disfruten de un Seguro de Desempleo conside-- rándolo como el origen del Seguro de Desempleo, dado que mu-- chos países lo adopta, con algunas modificaciones, en Fran-- cia, Alemania, Suiza, Italia, los Países Bajos, Noruega, Dina-- marca, Finlandia y la Gran Bretaña. Francia en 1905 establece-- el Sistema Gante en un nivel nacional sentando el principio -- de la intervención Estatal en el Seguro de Desempleo.

En Francia, Noruega y Dinamarca es adoptado a nivel -- nacional el Seguro de Desempleo entre 1900 y 1910. Incorporan a su legislación el principio de subsidio a las cajas de Segu-- ro Facultativo, aunque cabe mencionar que en Francia y Dina-- marca no se ha instituido el Seguro Obligatorio contra el de-- empleo. En Noruega se establece el Seguro Obligatorio de de--

sempleo el 24 de Junio de 1938. (20)

En la Gran Bretaña en 1911 es adoptado el Seguro Obligatorio de Desempleo, este seguro era limitado pues sólo era obligatorio para unos dos millones doscientos cincuenta mil trabajadores pertenecientes a siete oficios distintos que tenían gran inestabilidad en su empleo, el sistema de cotizaciones era tripartita, los patrones obtenían el reembolso de la tercera parte de sus cotizaciones respecto a los trabajadores que hubieren trabajado durante dos meses. El pago del subsidio era igual a una sexta parte las prestaciones abonadas a las asociaciones sin fines lucrativos que administraban cajas de Seguro Facultativo, produciendo un Seguro Obligatorio y Facultativo, que desaparece en 1920 cuando es ampliado el Seguro Obligatorio.

Este sistema debido a circunstancias económicas y políticas ha sido reformado en diversas ocasiones, las cuales son alcance del Seguro, condiciones requeridas para tener derecho a prestaciones, cotizaciones y tipos de prestaciones. El Seguro se hace extensivo en 1916 a personas empleadas en la Industria de Armamentos, en 1920 todos los trabajadores manuales, con excepción de los domésticos o en la agricultura, en 1936 se crea un sistema especial de seguro a los trabajadores agrícolas, en 1940 es fijado en cuatrocientos veinte libras esterlinas el máximo para tener Seguro de Desempleo. En 1921 es preciso aumentar la duración del período de prestaciones, entre 1930 y 1940 son introducidos los sistemas más radicales de modificaciones, el financiamiento de ayuda a los desempleados es encargado directamente al Estado, así como la

(20) Los Sistemas de Seguro de Desempleo, OIT, editado en Ginebra Suiza 1955, Nueva Serie, Núm. 42, Págs. 20 a 23.

prueba de insuficiencia de medios de vida del beneficiario. - Los Seguros de corta duración son limitados en 1934, creando un régimen especial de asistencia a los trabajadores afectados de desempleo de larga duración, en 1941 para privar la insuficiencia de medios de vida se debería hacer en forma personal y no familiar. El Seguro de Desempleo pasa a ser forma integrante del nuevo sistema de seguro social unificado instituido por la Ley sobre el Seguro Social de 1946 el 27 de - - Abril de 1954 el Reino Unido ratifica el convenio número 102 sobre la seguridad social norma mínima en su parte referente a las prestaciones de desempleo.

Los municipios Holandeses tenían unas treinta cajas comunales de Seguro de Desempleo subsidiadas, en 1916 el Estado subsidia por partes iguales con los municipios abarcando todo el país.

El patrón pagaba a los desempleados una prestación llamada de espera, que el gobierno Holandés empieza a subsidiar a partir de 1919 que llega a representar el cincuenta por ciento del importe patronal, y en las empresas que ocuparan por lo menos a cinco trabajadores y su porcentaje de desempleo no fuera inferior al quince por ciento. Es hasta 1952 cuando se introduce el Seguro Obligatorio de Desempleo, que mantiene en vigor el sistema de prestaciones de espera organizados por las industrias pero supeditada a su seguro obligatorio de desempleo propiamente dicho, que es otorgado a todos los trabajadores.

En Finlandia, queda instituido un sistema de subsidio del Estado a las Cajas de Seguro Facultativo de desempleo que representa la mitad del importe de los subsidios abonados a los miembros solteros de las cajas y a los dos tercios de los que recibían los asegurados con personas a cargo. Y el resto-

era cubierto por las cotizaciones de sus miembros, en 1934 se promulga una nueva Ley que difiere en ciertos puntos de la original pero su fondo no lo modifica. Es enmendada posteriormente y en la actualidad esta en vigor.

El Estado Español procede a subsidiar a las Sociedades Mutualistas que aseguraban a los trabajadores contra el desempleo en 1919, estas sociedades podían revestir diversas formas que comprendían a patronos, obreros o mixtas. Estos subsidios son modificados en 1923, 1928 y 1931. El Instituto Nacional de Previsión establece en 1954 una caja de seguro para socorrer a los trabajadores desempleados, en el cual las empresas contribuyen con un .35% de los importes del salario.

En 1919 en Italia se instituye el Seguro Obligatorio de desempleo que reorganiza las oficinas de colocación y hace obligatorio el Seguro de Desempleo para la mayoría de los trabajadores manuales, que sigue fielmente el modelo Británico de cotización tripartita. Al finalizar la segunda guerra mundial son tomadas diversas medidas para aumentar las tasas de prestaciones del Seguro de Desempleo con motivo de la desvalorización de la moneda así además de las prestaciones ordinarias se concede un subsidio diario especial y uniforme por carestía de vida, y prestaciones excepcionales para ciertas categorías de desempleados sin derecho a seguro de desempleo siendo codificadas estas medidas en 1949, así mismo extendiéndose a los trabajadores agrícolas y a los empleados. (21)

La Comisión Parlamentaria lleva a cabo una encuesta en 1952, que concluye en 1953, y recomienda la aplicación y

(21) Los Sistemas de Seguro de Desempleo. Op. Cit. Págs. 28 a 29.

simplificación del actual sistema de seguro de desempleo el aumento de prestaciones y la prolongación del período en que deben pagarse.

En 1920 son ocho los países, los cuales habían incluido en sus legislaciones el Seguro de Desempleo, aunque solamente dos de ellos lo tenían instituido como obligatorio, los demás decidieron adoptar el sistema de subsidio a las cajas de Seguro Facultativo.

El gobierno Belga en 1920 da nueva vida a las cajas subsidiadas por los municipios lo mismo que al Sistema Gantedebido a la postguerra, reglamentó su funcionamiento y creó un fondo nacional de socorro con un subsidio nacional a las cajas autorizadas que en su totalidad eran sindicales, y deberían estar controladas por los municipios que tenían una amplia autonomía. En el año de 1933 es creado un verdadero caos administrativo en los municipios, creando la necesidad de un control centralizado, en el mismo año por un decreto se le conceden facultades al gobierno para imponer condiciones uniformes en cuanto a la admisión de miembros, a las cotizaciones y prestaciones de cajas de seguro de desempleo. Siendo ejercido un control muy severo por parte de las autoridades centrales en los municipios.

El Seguro Facultativo es remplazado por el Seguro Obligatorio que es sometido al control directo del Estado en 1945, con la creación de una caja central de ayuda a los desempleados involuntarios. Este mismo decreto es modificado después por el que actualmente rige en seguro de desempleo obligatorio en Bélgica, desapareciendo las cajas de seguro facultativo para las organizaciones de trabajadores que estaban autorizadas.

El gobierno Checoslovaco en 1925, concede subsidios a las cajas de Seguro Facultativo de Desempleo que son administradas generalmente por los Sindicatos en una forma proporcional al importe de las prestaciones abonadas a los miembros. Es aumentado dicho subsidio en 1930 por las dificultades de los Sindicatos en su lucha contra el desempleo.

Durante la ocupación Alemana son abolidos los sistemas instituidos en 1925, el nuevo régimen tenía como principal objeto el de capacitar a los trabajadores para que haya sen empleo concediéndoles una ayuda financiera para proceder a su formación profesional la compra de herramientas, sufragar los gastos de traslado al nuevo lugar de trabajo y subsidios familiares cuando el trabajador tenía el empleo lejos de su hogar.

Una parte considerable en las disposiciones adoptadas durante la guerra están en vigor, la Ley promulgada en 1948 - aunque de un amplio alcance no se refiere al Seguro de Desempleo, en 1934 la contribución del Estado al Sistema del Seguro de Desempleo es abolida, suprimiéndose; en 1953 las cotizaciones de los patrones y los trabajadores quedan suprimidas.

El gobierno Federal Suizo al darse cuenta de que las Instituciones privadas y los municipios no podían hacer frente al desempleo, en 1924, subsidia en forma permanente las Cajas Públicas y privadas autorizadas. Los cantones empiezan a legislar adoptando el seguro obligatorio para ciertas categorías de trabajadores instituyendo cajas cantonales que se encargaban de la administración del sistema; en 1933 la mayoría de los cantones habían promulgado Leyes del Seguro de Desempleo, los trabajadores en esa época estaban asegurados en cajas públicas cantonales o comunales, en cajas profesionales o sindicales, o en el caso de algunas industrias, en cajas pari

tarias administradas conjuntamente por los trabajadores y los empleadores.

En la segunda guerra mundial se desarrolla una crisis de desempleo que trae como consecuencia que el gobierno federal, adopte periódicamente Leyes y reglamentos tendientes a solucionar el problema del desempleo, en 1946 es aprobado el decreto federal que modifica la Constitución a fin de facultar al gobierno federal para legislar en materia de desempleo y asistencia, promulgando el 22 de junio de 1951 una Ley revisada que es la base del actual seguro de desempleo en Suiza. El derecho de establecer cajas públicas de desempleo y declarar el seguro de desempleo obligatorio es competencia exclusiva de los cantones, con la autorización del gobierno federal. El subsidio estatal a las cajas de desempleo se reducen en 1952, creando disposiciones federales acerca de las personas que pueden asegurarse, las condiciones de éstas, la administración y el financiamiento. En casi todos los cantones el Seguro de Desempleo es obligatorio, existen en Suiza un total de ciento ochenta y dos cajas de seguro de desempleo, quince públicas cantonales, cuarenta y dos públicas comunales, treinta y cuatro sindicales privadas y noventa y una mixta de trabajadores y empleadores. (22)

En Luxemburgo queda instituido el sistema de subsidio de asistencia a los desempleados en 1921, que beneficia a los obreros sin trabajo, siendo aportado por el estado el cincuenta por ciento y el cincuenta por ciento restante a cargo de los patrones y trabajadores, que posteriormente el Estado cubriría la totalidad de dicho seguro.

(22) "La Vie économique". Departamento Federal de Economía Pública, Berna, diciembre de 1954, Págs. 452-463.

Austria en 1920 establece un sistema administrado por el Estado y de financiamiento tripartita, en el cual se debería de probar la necesidad de recurrir a las prestaciones -- cuando sus recursos no bastaran para resolver sus necesida-- des; en 1922 los trabajadores obtienen un subsidio complementario, cuando hubiera agotado sus derechos al seguro de desempleo y se hayasen en una situación precaria. En 1942 surge -- una orden sobre compensación por concepto de pérdidas en los-- ingresos provocados por la penuria, en 1946 son dictadas medi-- das provisionales, que permitieran hacer una reforma más a -- fondo de la legislación sobre el desempleo, que tiene lugar -- en 1949 instituyendo un nuevo seguro obligatorio de desempleo y dispuso el pago de prestaciones o de asistencia a los desem-- pleados.

Alemania obligada por la generalización de su desem-- pleo después de la primera guerra mundial y a pesar de haber-- sido la precursora en lo relativo al seguro social, es hasta-- 1927 cuando elabora un programa de ayuda a los desempleados,-- haciendo obligatorio un seguro para todos los trabajadores y-- empleados de ingresos modestos, disponiéndose el pago de sub-- sidio excepcionales de asistencia en tiempos de crisis, des-- pués del período normal de concesión de prestaciones, a los -- que demostrasen estar en la indigencia, así como las autora-- des deberían aportar los fondos necesarios.

En la segunda guerra mundial el seguro de desempleo -- es sustituido por un sistema de asistencia a los obreros sin-- trabajo el cual aportaba el 6.5% de los salarios tanto los -- trabajadores como el patrón, en 1947 se reglamenta el seguro-- de texto revisado de la Ley de 1927 entra de nuevo en vigor -- en Alemania Occidental en la cual quedan abolidas las modifi-- caciones introducidas en la guerra, instituyendo un verdadero sistema de seguro y de asistencia a los desempleados, dispo--

niendo el uso que deberían dárseles a las cotizaciones acumuladas en los años presentes. En 1952 el gobierno Alemán crea un organismo federal de colocación y de seguro de desempleo, las cotizaciones y prestaciones fueron ampliadas cinco meses después mientras que las tasas de prestaciones deben de ser aumentadas en 1953.

En 1927 un decreto dictado por el gobierno Yugoslavo dispone el pago de indemnizaciones a los trabajadores sin empleo, además crea oficinas de colocación, así como los fondos necesarios para este fin que deberán ser constituidos por partes iguales de los empleadores y trabajadores, las prestaciones otorgadas a los trabajadores sin empleo que no dispusieran de otros recursos para cubrir sus necesidades, disponiendo además el pago de subsidios de viaje en caso de necesidad extrema, una ayuda en especie, que son modificadas y completadas en 1932. La administración de la oficina de colocación así como la recaudación y administración de las cotizaciones así como el pago de subsidios de subsistencias y de viaje a los trabajadores sin empleo es confinada a la comisión sindical central en el año de 1946. En 1948 es abolida la cotización de los trabajadores al servicio de empleo, solo deja en vigor la de los patrones que es el 0.5% de los salarios abonados. En 1950 la nueva Ley General del Seguro Social no establece disposición alguna sobre el seguro de desempleo. (23)

Un nuevo sistema de prestaciones de desempleo aplicable a todos los empleados y financiado con los fondos del seguro social del Estado es establecido en 1952.

En Chile, se crea una caja de previsión para los em---

(23) OIT: Serie Legislativa, 1952, Yugoslavia 3.

pleados de empresas privadas en 1924, que posteriormente agregan las prestaciones de desempleo abonadas durante noventa o ciento ochenta días a los empleados despedidos cuando hubiesen cotizado durante un año, este seguro es de un alcance limitado y solo sirve como antecedente dentro de Latinoamérica.

En 1928 en Uruguay se concedían ciertas prestaciones a los trabajadores despedidos que no fuera por mala conducta, posteriormente son modificadas las disposiciones esenciales en 1934.

Esta Ley promulgada el 11 de Enero de 1934 establece que los trabajadores menores de cuarenta años y que tenga por lo menos diez años de servicio reciben en su primer año de desempleo el dos por ciento de lo que les corresponde después de treinta años de servicios. Los licenciados que tienen más de cuarenta años recibirán una suma del 2 a 3 % de la correspondiente a los treinta años de servicios, multiplicada por el número de años de empleo efectivo, los trabajadores agrícolas que pertenecen a la caja de pensión después de cinco años de afiliación se les otorgará una prestación similar de seis meses como máximo, los trabajadores de almacenes frigoríficos y los de la lana y del cuero en 1944 y 1945 entran al régimen de prestaciones especiales de desempleo. Estas indemnizaciones por despido procuran cierta protección contra el desempleo pero, se asemejan más a una pensión reducida pagadera a los trabajadores obligados a jubilarse prematuramente que a un seguro de desempleo propiamente dicho. En septiembre de 1949 se sometió al Parlamento Uruguayo un proyecto para integrar un seguro de desempleo que desgraciadamente no fué aprobado.

En 1930 nueve Leyes que institufan el seguro obligatorio de desempleo y siete que prevenían el seguro facultativo -

de desempleo, demuestran la tendencia a abandonar el seguro - facultativo para establecer un sistema obligatorio de seguro - de desempleo.

La legislación nacional Sueca sobre el seguro de desempleo se remonta hasta 1934 en la que el Estado aprueba las cajas de desempleo, autorizadas. Reglamentadas las disposiciones estatutarias relativas a la afiliación y a las prestaciones, así como el subsidio del Estado, las cuales deberían estar administradas por los mismos trabajadores afiliadas a ellas como una sociedad mutualista constituida legalmente - pero sometida al Estado. Deberían ser dichas mutualidades independientes de los Sindicatos y afiliar a cualquier trabajador. El funcionamiento tropezó con la oposición de los Sindicatos, que poco a poco fueron cediendo, y ha ido introduciendo modificaciones que prevenían suplemento por cargas de familias y otros beneficios. En 1955 Suecia tenía un total de cuarenta y cuatro cajas de desempleo autorizadas. En 1937 se presentan proposiciones relativas a una nueva legislación sobre dicho seguro, es sometido en 1949 al Parlamento, el proyecto de Ley en la que se proponía el sistema del seguro de desempleo obligatorio, que no fructificó y solo se tomaban medidas - concernientes en una limitada forma en materia de desempleo.

El desempleo en Canadá es tratado en 1935 en la Ley - sobre el empleo y el seguro social en cual se instituyó un - seguro obligatorio de desempleo, que es impugnado casi inmediatamente, siendo invalidado en 1937 por el Consejo Privado. Se buscó el consentimiento de las provincias para poder facultar al Parlamento Nacional para que legislara en materia de - seguro de desempleo obteniendo dicho consentimiento y en 1940 votó una nueva Ley sobre seguro de desempleo la cual entró en vigor hasta 1941 y es modificada varias veces. En 1955 se - - adoptó una nueva Ley sobre el seguro de desempleo para sustituir a la anterior, la cual dispone la afiliación obligatoria

de la mayoría de los trabajadores no agrícolas a un sistema administrado por el gobierno y financiado en forma tripartita.

En los Estados Unidos las cajas sindicales no desarrollaron en gran forma debido al lento movimiento sindical y a la fuerte demanda de mano de obra. Respecto a los sistemas facultativos que fueron creados por los empleados o sindicatos y empleadores tuvieron una prosperidad efímera pues nunca lograron una afiliación considerable de trabajadores. En 1930 con la crisis económica es por primera vez que se despierta el interés del Estado por la lucha contra el desempleo, instituyéndose el primer sistema oficial de prestaciones de desempleo en 1932 en el Estado de Wisconsin, en el cual el sistema estaba financiado por los patrones en su totalidad y proporcional a la incidencia del desempleo que tuviere cada empresa, tratando de obligar a los patrones a no despedir a sus trabajadores.

Con la aprobación del gobierno nacional de la Ley sobre seguridad social en 1935 relativa al seguro de desempleo se sientan las bases de un sistema aplicable a todo el país, aunque no instituya un seguro nacional de desempleo, si un impuesto especial que debían satisfacer todos los patrones con excepción de los de escasa importancia, los cuales quedaron autorizados a deducir de su impuesto federal hasta el noventa por ciento de las cotizaciones abonadas a las cajas del seguro, con esta medida todos los estados instituyen el seguro obligatorio sin tener en una situación desfavorable a sus empresarios. La Ley Federal solo enuncia condiciones ajustables de los Estados para deducción de sus impuestos Federales, quedando en libertad cada Estado de legislar o no en la materia y de escoger el tipo de trabajadores en los cuales debería incluirse el seguro de desempleo, su cuantía y duración de pres

taciones. Los cuarenta y ocho Estados habían legislado sobre el seguro de desempleo en 1937, que con ciertas modificaciones continúan en vigor, todas instituyen un seguro obligatorio que es administrado por el Estado. (24)

En Nueva Zelanda en 1930 es instituido el régimen de asistencia de los desempleados, el cual había de ser pagado en forma de un derecho fijo y una cotización proporcional a una caja de desempleo que era subsidiada por el Estado, la prestación que les otorgaba era en forma de un empleo de horario parcial en diversos trabajos de asistencia en 1934 se crea un sistema permanente de prestaciones de desempleo que ha sido modificado pero actualmente rige, dichas prestaciones son abonadas por una caja central de seguridad social, cuyos fondos proceden de un impuesto fijo sobre los salarios sueldos y otros ingresos de todas las personas físicas y morales así como el subsidio del Estado. El derecho a las prestaciones no se deriva de la cotización ni depende de ella ya que son pagaderas a todas las personas desempleadas que reúnan determinadas condiciones, y puede reducirse cuando los derechohabientes poseen forma de subsistencia.

En 1944 se instituye en Australia el pago de prestaciones de desempleo, siempre que se comprobara la falta de los medios necesarios de vida, y reuniera determinadas condiciones como es la edad, residencia, etc.; el pago de estas prestaciones debería efectuarse con el fondo que procedía de los impuestos derivados de ingresos, y sin estar sujeto al pago de cotizaciones. En 1947 se crea un sistema de seguridad

(24) Los Sistemas de Seguro de Desempleo - Op. Cit. Págs. 43-
a 45.

social que abroga la Ley de 1944, conservando parte de lo relacionado a las prestaciones de desempleo, de esta manera sigue siendo en principio las disposiciones relacionadas al desempleo, las habidas en 1944, con la modalidad de que se integra un sistema en la cual cubren la mayor parte de las necesidades más importantes del trabajador, esta Ley (1947) no ha tenido modificaciones de importancia hasta la fecha.

En 1945 Grecia adopta un sistema de seguro obligatorio de desempleo que estaba administrado por el Estado, y su aplicación en las provincias debería estar organizada, por los reglamentos especiales, a cada caso. En 1949 es ampliado el campo de aplicación, abarcando todas las regiones en las cuales funcionaba el Seguro Social, instituyéndose en esta forma en los principales distritos industriales en Grecia. En 1951 el Seguro de Desempleo deja de constituir un sistema independiente, así como las cajas de desempleo y la oficina de colocación son transferidas a un nuevo régimen de Seguro Social en 1954, donde vuelve a instituirse un sistema distinto de seguro contra el desempleo, creando un nuevo organismo encargado de administrarlo, y ampliando el campo de actividades a otros empleos. (25)

Japón, en 1947 establece el seguro obligatorio de desempleo para empleados de nueve ramas industriales, así como permitiendo el Seguro Facultativo en otras industrias, implanta un nuevo régimen provisional de subsidios de desempleos para las personas que en ese momento no reunieran las condiciones para obtener las prestaciones del seguro, la administración estaba a cargo del Estado y su financiamiento era en forma tripartita; es ampliado el campo de aplicación en 1949 a -

(25) OIT Serie Legislativa 1951, Grecia 4.

todas las empresas, con excepción de ciertas categorías expresamente mencionadas, suprimiendo el régimen provisional de prestaciones de desempleo, en 1950 es modificada esta Ley pero no substancialmente.

Hasta 1955 veintidós países otorgaban prestaciones o subsidiaban a los desempleados, siendo quince países los que tenían un seguro obligatorio de desempleo, un seguro facultativo y los restantes eran abonados o subsidiados para ayudar a los empleados. (26)

El convenio número ciento dos, sobre la seguridad social norma mínima adoptado por la conferencia internacional del trabajo en 1952 trata en una de sus partes las prestaciones del desempleo. Dichas prestaciones deben ser aquellas que otorguen seguridad social al trabajador, pudiendo ser una de ellas la del desempleo, a mediados de 1955 habfan sido ratificadas en lo concerniente a las prestaciones del desempleo por Suecia el Reino Unido, Noruega, Yugoslavia y Dinamarca, posteriormente fueron ratificando los demás países. (27)

II.- LA APLICACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

Uno de los más grandes problemas que se encuentran a este respecto, es tratar de determinar a que tipo de trabajadores deberá otorgárseles el seguro de desempleo, pues sería casi imposible tratar de cubrir a todos los trabajadores con-

(26) Los Sistemas de Seguro de Desempleo.- Op. Cit. Págs. 50 - a 51.

(27) Los Sistemas de Seguro de Desempleo.- Op. Cit. Pág. 52.

este seguro, pues existen personas cuya inactividad es totalmente ejena al desempleo. Otro de los factores de gran importancia es lo referente a la administración y financiamiento de este seguro, por lo cual tendrá que delinearse a las personas que protegerá.

Los factores que deberán tomarse en cuenta sobre el alcance de este seguro, serán de acuerdo al tipo de régimen de que se trate así tenemos a continuación las diversas posibilidades que pueden presentarse.

Seguro Obligatorio.-

El primer tipo de régimen que estudiaremos será el obligatorio. Es en el cual el Estado establece los requisitos respecto a las personas y las cotizaciones que deberán regir el seguro. Este régimen en la actualidad es adoptado por la mayoría de los países, y que es basado en la obligatoriedad decretada por el Estado para proteger a determinados trabajadores.

El Estado para determinar la categoría de personas que deberán integrar este seguro tomará en cuenta la necesidad de protección de los diversos grupos interesados. Así es tomado en cuenta la posibilidad que existe cuando una persona se halle al servicio de otra, por virtud de un contrato pues este puede ser rescindido en cualquier momento y el trabajador se encontrará sin medios de subsistencia. De aquí podremos tomar el primer tipo de trabajadores, el cual será, todas aquellas personas que trabajan bajo contrato, en este principio tomaremos en cuenta la estabilidad que tienen algunos trabajadores en su empleo, los cuales solo tienen un riesgo muy remoto de quedarse sin trabajo en una forma involuntaria. Así los empleados se encuentran en mayor situación de estabilidad

que los obreros que se encuentran expuestos a las altas y bajas de la oferta y la demanda así como de la producción. Lo referente a los empleados se pueden seleccionar de una forma más concreta, por ejemplo los empleados del Estado o de las empresas en las cuales rige el principio de antigüedad, que constituye un factor de estabilidad, estos tendrán la menor posibilidad de quedarse sin empleo.

En los obreros que son ocupados en industrias sujetas a fuertes variantes de la demanda de sus productos, o producción estacional, son los mayormente expuestos.

De el análisis anterior se desprende que deberá otorgarse preferencia a los trabajadores que tienen mayor riesgo de desempleo, teniendo como consiguiente mayor necesidad de tener una protección, así como excluir algunos grupos en los cuales se encuentren con una mayor estabilidad de empleo.

El caso contrario se encuentra en los trabajadores empleados a un tiempo parcial, es decir aquellos que trabajan solo algunos días de la semana o tienen un empleo ocasional, que al parecer son los que tienen una mayor necesidad de protección. Evidentemente no se puede ofrecer sino solo una protección relacionada con el empleo que ocupa normalmente el trabajador antes de surgir el desempleo, pues si este es parcial o regular, no se puede otorgar una prestación igual a la que se otorgaría a un trabajador que tuviera un trabajo de tiempo completo, solo así puede entregársele protección a los trabajadores es decir, que será la protección en forma proporcional al tiempo y condiciones de trabajo.

Otro factor que se tomará en cuenta será la edad y los recursos económicos con que cuente el trabajador, es posible que los trabajadores en edad avanzada no necesita esta

protección, pues se encuentran en vigor otras medidas de seguridad social las cuales lo protegen, así como los trabajadores que no tengan cargas familiares no tendrán necesidades tan graves como el padere de familia. Los trabajadores que tienen ingresos considerables pueden ahorrar en forma más fácil que aquellos que tienen un sueldo raquífico.

Teóricamente los trabajadores que trabajan por cuenta propia o en una forma independiente no pueden perder su empleo y por consiguiente no necesitan un seguro contra el desempleo, ya que no están ligados por un contrato de trabajo y si cesara su actividad puede considerarse como en forma voluntaria, esto no es completamente apegado a la realidad, pues existen coupaciones las cuales se encuentran subordinados a una empresa de mayor capacidad, tal es el ejemplo de las personas que trabajan a comisión, considerado esto debe ponerse cuidado a la clasificación en éste tipo de trabajos. Otro de los factores que deben tomarse en cuenta en lo referente a este tipo de trabajadores es la oferta y demanda que tengan sus productos pues si ocurre una reducción en esos elementos perderá los medios de subsistencias y tendrá necesidad de ser protegido.

Aspecto Financiero.-

Lo referente al aspecto financiero tiene repercusiones que deben medirse al demilitar el campo de su aplicación. Tanto mayor sea el número de afiliados serán mayor el costo del Seguro. Tratándose de un régimen contributivo el número de asegurados no influirá sobre su costo.

El costo de seguro por afiliado es importante debido a que su campo de aplicación deberá ser lo suficientemente basto a cada categoría de trabajadores, para lograr un seguro

efectivo contra todos los riesgos que implican las diversas - clases de empleos. De lo contrario el desempleo podría afec- tar a una proporción excesiva de los asegurados, trayendo co- mo consecuencia el desembolso considerable de cada uno de los asegurados no importando su categoría ni riesgo de trabajo. - Todo régimen del seguro de desempleo será tanto más sólido fi- nancieramente cuanto mayor sea el número de asegurados en que se distribuyen los riesgos.

Si el financiamiento del seguro corre a cargo del pú- blico en general al cargarse las cotizaciones patronales en - los productos, es preferible este sistema y no solamente en- tre los productos de industrias en que el empleo sea particu- larmente inestable, pues la mayoría de las veces la inestabi- lidad del empleo no es imputable a estas industrias en parti- lar, sino una inestabilidad en la economía del país.

Una inconveniente distribución de los riesgos en co- mún es perjudicial al seguro que debe ser lo más amplia posi- ble. Pues si los trabajadores bien remunerados son excluidos- del seguro, sus importantes cotizaciones no podrán compensar- las mucho menos cuantiosas que cubran los trabajadores mal re- tribuidos, los cuales además constituyen una carga gravosa y- excesiva para el seguro de desempleo.

Otro importante factor en lo relativo al principio de distribución en común de los riesgos es el tiempo, que el se- guro exige para su aplicación, debido a que en épocas de bo- nanza como en las que no lo son deben ingresar las cotizacio- nes correspondientes a los afiliados poco expuestos al desem- pleo, los cuales no deberán ser excluidos en caso de poco - riesgos, para acogerlos súbitamente después en un cambio de - situación económica, pues tal procedimiento solo produciría - consecuencias graves al propio seguro.

Las personas que tienen un empleo irregular, repercuten en la situación financiera del seguro pues sus cotizaciones son inferiores a la de los trabajadores de tiempo completo, además son pagados con mayor frecuencia las prestaciones otorgadas por este seguro. De admitírseles es necesario tomar medidas adecuadas para que la cuantía y duración del seguro-- sean de formas proporcionadas a su actividad y no respecto de un empleo de tiempo completo, si esas precauciones no se toman constituirán dichos trabajadores una carga para las cajas de desempleo.

Otro inconveniente que deberá tomarse en cuenta respecto a los trabajadores independientes, es la imposibilidad de percibir una cotización que le correspondería al empleador la cual desempeña un importante papel financiero dentro del seguro.

Aspecto administrativo.-

La administración del Seguro Obligatorio del desempleo para determinar su campo de aplicación, a veces resulta particularmente difícil, pues para asegurar a determinado tipo de trabajadores así como recaudar sus cotizaciones, pueden resultar excesivamente costosos los gastos administrativos del seguro.

Otro caso es cuando existe un gran número de empresas de muy escasa importancia y una gran dispersión de la mano de obra, resultando la administración difícil y costosa; si el personal de las pequeñas empresas esta afiliada al ramo del seguro social será mucho más fácil asegurarlos contra el desempleo, pues se utilizará la organización ya creada por el seguro social haciendo más accesibles y menos costosas la aplicación del seguro de desempleo.

La administración también debe verificar si sus afiliados que pretenden tener derecho a las prestaciones se hayan desempleado y les es imposible encontrar trabajo. Así los solicitantes deberán inscribirse en una oficina de colocación para comprobar si hay empleos disponibles para ocupar, existiendo algunos casos de trabajadores en los cuales es difícil aplicar lo anterior como son las regiones donde no existen oficinas de colocación, un ejemplo lo encontramos en las zonas rurales; a menudo a las agencias de colocación les es difícil encontrar ocupaciones análogas a las que los trabajadores desempeñaban en una forma irregular, ocasional o a tiempo parcial. Otro inconveniente es comprobar si los trabajadores independientes se encuentran verdaderamente imposibilitados para ejercer su actividad.

Seguro Facultativo.-

En este tipo de seguros el problema principal es determinar el tipo de personas que podrá acogerse, pues las recaudaciones y el pago de prestaciones está a cargo de sociedades privadas, que crean los propios interesados sin iniciativa del Estado, dependiendo de la voluntad de cada trabajador su afiliación o no, aun cuando tengan estas organizaciones un reglamento que las rige. Se descubre que no podía este tipo de seguros acoger a suficientes miembros, ni podía subsistir sin la ayuda del Estado; que en el caso de que se interesara en esas organizaciones y tratara de subsidiarlas establecería normas relativas a su afiliación y reglamentos que el juzgará convenientes.

Debido a que el Estado determinaba en el caso anterior, las categorías de trabajadores que deberían integrar el seguro muchos de ellos quedaban desamparados, y además en las cuestiones financieras el seguro tenía que ser reducido, pues

los trabajadores que representaban graves riesgos o gastos excesivos eran excluidos. Por su carácter facultativo este seguro no puede ser efectivo puesto que cualquier persona tiene - que expresar su voluntad para poder estar bajo este régimen, - el Estado deberá ejercer presiones en formas directas o indirectas, de esa suerte puede suceder que los trabajadores legalmente autorizados a afiliarse habrá muchos con gran necesidad de protección y que no quieran afiliarse porque rehusen a hacerlo. Si se desea que un régimen funcione con éxito tendrá que ser el Estado quien dicte las disposiciones obligatorias - y no facultativas de afiliación que es la única forma en que - podrán lograrse cajas de desempleo en determinadas industrias, también exigir por parte del Estado a los miembros de un sindicato la constitución de una caja de desempleo, para que - - cuenten con un número considerable y así sean costeables los gastos en común de los riesgos. Si las presiones ejercidas - por el Estado son bastantes fuertes el seguro facultativo puede convertirse en un obligatorio, con la sola diferencia de - que las funciones administrativas sean a cargo de las organizaciones privadas que lo otorguen.

Regímenes que no dependen del Seguro.-

Algunos regímenes que no son contributivos o dicho de otra forma en los cuales no se exige una cotización, y son financiadas la mayoría de las veces por el Estado, para su aplicación se deberá tener en cuenta que no se preciso determinar las categorías de trabajadores, sino que puede adoptarse exclusivamente como criterio la necesidad de ayuda en el momento en que el desempleo se produzca, o sea el alcance del régimen debe fijarse en la función real de necesidad de los trabajadores y no en pensión virtual de protección.

De lo anterior los trabajadores que queden sin empleo

y tienen medios de subsistencia tendrán como consecuencia menor necesidad de ayuda que los indigentes, limitando el derecho de subsidio de desempleo a las personas que solo poseen escasos medios de subsistencia. Si tales regímenes, los cuales no dependen del seguro, se recurre al criterio de las necesidades de subsistencias para establecer el derecho a prestaciones, no lo hacen únicamente por la preocupación de tomar en cuenta la insuficiencia relativa de los recursos sino por razones de carácter financiero, las cuales permiten reducir el costo del régimen, este inconveniente repercute en las personas que no son nacionales o que trabajan en este régimen por un tiempo determinado.

En cualquier régimen de seguro de desempleo, se tiene que comprobar que el solicitante de ayuda se encuentra efectivamente sin trabajo, teniendo como consecuencia la limitación del campo de aplicación a las personas que solo dependen de un trabajo para subsistir y que se vean privados de él por razones ajenas a su voluntad.

III.- EL SEGURO DE DESEMPLEO PARA ALGUNOS GRUPOS Y CATEGORIAS ESPECIALES DE TRABAJADORES.

Existen algunas ocupaciones que plantean problemas cuando se les incluye en el seguro de desempleo y por consiguiente es necesario determinar una protección especial para tales grupos. En cada una de las legislaciones se encuentran disposiciones con diversas variantes a ese respecto. Debido a que cada uno de los seguros sociales establecidos en esos países, tienen diversos factores que determina la selección de los tipos de profesiones que conviene o no incluir en el sistema de seguro, será necesario recurrir a otros factores que ligan más las características de los seguros de desempleo en-

particular, sobre la base de los principios enunciados anteriormente (carácter financiero, administrativo y necesidad de protección), además tratando de establecer este tipo de grupos, los dividiremos en: Ramas especiales de actividad, tipos de empresa, clases especiales de empleo, categorías especiales de personas y regiones especiales.

Ramas Especiales de Actividad.-

Empezando por las ramas especiales de actividad, indicaremos que los trabajadores de los sectores básicos de la economía son los de la transformación, minas y comercios en los cuales normalmente no presentan ninguna dificultad pues siempre se hayan protegidos por el seguro de desempleo, la situación es totalmente diferente en lo que se refiere a la agricultura, los transportes y los servicios lo cual constituye un serio problema para el seguro de desempleo.

Los trabajadores agrícolas son los que plantean las más serias dificultades referentes al seguro que son de carácter administrativo y financiero. Debido a que las inscripciones, recaudación de cotizaciones, inspección, etc. no pueden efectuarse en una forma eficaz debido a la gran diversificación de pequeñas propiedades, son más costosas pues se encuentran retiradas geográficamente, esto no ocurre en las empresas importantes en donde se encuentran concentradas desde el punto de vista geográfico. Agrava esta situación el predominio del trabajo a tiempo parcial, como es el empleo excepcional y el subempleo considerado como situación normal en la agricultura, creando el problema de la aplicación del seguro de desempleo, debido a que con mayor frecuencia tendrá que utilizar sus prestaciones.

Con frecuencia se ve el caso de que es muy costoso ve

rificar el desempleo, así como determinar el salario en el caso concreto. Los ingresos del trabajador son muy variantes, y la mayor parte de ellos son en especie, lo cual no crea una base sólida para el pago de cotizaciones, tanto del trabajador como del empleador, otra situación en que habrá este problema es cuando el trabajador percibe una suma global por el total de su trabajo por temporada, lo cual agrava la regularización y cuantificación del pago de cuotas. Estas dificultades agravan la aplicación del seguro de desempleo que muchas veces es preferible excluirlos de él, o si es la creación de un nuevo sistema dejarlos fuera de él. Si el seguro trata de proteger deberá tenerse muy en cuenta cada una de las circunstancias enunciadas anteriormente para que se pueda aplicar sin detrimento de los demás afiliados, sin olvidar que estos trabajadores necesitan una protección contra el desempleo debido a que es muy inestable, por el clima, las condiciones del mercado y las fluctuaciones de precios, así como la escasa remuneración que tiene los trabajadores, será muy poco lo que pueden hacer ellos mismos para protegerse contra el desempleo mediante el ahorro.

Debido a la necesidad de protección de este tipo de trabajadores no deberían excluirse del seguro de desempleo, sino cuando su afiliación resulte agravante o prácticamente imposible para este seguro, quizá podría haberseles el medio de protección a algunos grupos marginados como son los ocupados en operaciones de transformación, en trabajos administrativos o en explotaciones de importancia, que emplean un número de trabajadores determinado, los cuales se les podría considerar no como una carga sino como contribuyentes.

Si se decide asegurar a todos los trabajadores agrícolas, será preciso cuidar el sistema de cotizaciones y prestaciones así como la administración que rigen para los trabaja-

dores de las ciudades tratando de aplicar en una forma favorable todas las disposiciones que sean acordes.

Las compañías de ferrocarriles se encuentran regidas por disposiciones especiales que las exceptúan del seguro -- pues se consideran dentro de un régimen de mayor estabilidad en el empleo o por lo menos a cierto tipo de empleados ferroviarios. Cuando los Ferrocarriles pertenecen al Estado las disposiciones referentes, a la afiliación o la exclusión del seguro pueden estar motivadas por consideraciones semejantes a las aplicables a los funcionarios públicos. Un ejemplo lo encontramos en la compañía nacional de ferrocarriles Belgas -- que no necesitan afiliarse al seguro si la compañía les concede ventajas por lo menos iguales a las que obtendrían del régimen general.

La afiliación referente a los marinos trae como consecuencia diversos problemas, como son la ausencia prolongada, el carácter particular del contrato de trabajo, la dificultad de verificar si estan desempleados, esto trae como consecuencia la adopción de disposiciones especiales para ellos, un ejemplo lo encontramos en Japón donde los marinos mercantes perciben prestaciones de desempleo por medio de sistemas especiales.

Los funcionarios públicos constituyen un grupo cuya protección es con frecuencia mínima, y por otra parte plantea problemas de política financiera su afiliación, debido a que trabajan en base a un contrato permanente a largo plazo, queles de la condición de funciones, y en caso de que surja el despido se les dá una indemnización lo que disminuye aun más su necesidad al seguro de desempleo.

El Estado también puede excluir del seguro a sus pro-

pios empleados debido a razones financieras de carácter fiscal, por la imposibilidad de aplicar en la misma medida que los patrones.

En los órganos del Estado, los empleados constituyen una categoría especial a la que no le son aplicables gran cantidad de normas ordinarias, no obstante la extensión del seguro a todos los trabajadores del sector público constituye la medida oportuna en materia de política de personal de los servicios públicos, debido a que con frecuencia es necesaria la reducción de personal, equiparándolos con los trabajadores de las industrias privadas dejándolos en igual riesgo de desempleo. Y una de sus ventajas al quedar incluidos en el régimen del seguro de desempleo, son las cotizaciones de gran importancia de este sector así como la gran estabilidad de su empleo.

El servicio doméstico es el que representa mayores dificultades para el seguro, debido a que la mayoría de los patrones son jefes de familia de casas particulares y no empresarios, y con frecuencia esta persona trabaja en más de una casa durante una semana y son por tanto un trabajador a tiempo parcial. De esta forma complica la afiliación al seguro, debido a que la recaudación de sus cotizaciones es muy inestable y es difícil establecer el tiempo en que efectivamente está desempleado, además la remuneración de esta clase de personas por lo general se hace en forma de habitación y comida, representando un grave problema para el cálculo de cotización que debe hacerse de acuerdo a su salario.

Debido a que este sector es muy inestable y sus despidos en la mayoría de las veces es en forma repentina y brusca, no tiene protección alguna. Existen algunas clases de personal que es más fácil de protegerles como lo son aquellos que-

prestan sus servicios en empresas con fines lucrativos, un ejemplo lo encontramos en el personal que presta sus servicios en los Hoteles. Considerando desde luego evidente desde el punto de vista social la necesidad de proteger al personal doméstico, será necesario que todos los sistemas de desempleo realicen un gran esfuerzo para proteger a este tipo de trabajadores.

Tipos de empresas.-

Existen cierto tipo de empresas que debido a sus características especiales, quedan excluidos del seguro de desempleo. En las empresas de poca importancia los gastos administrativos que traen como consecuencia la extensión de gran número de empresas las conducen a una exclusión radical sea cual fuere su actividad y si se trata de proteger a este tipo de trabajadores es la reducción sustancial de las prestaciones, debido a la administración del seguro será la consecuencia, sin que por ello quede excluida una parte importante de ese conjunto de mano de obra.

Esta exclusión debe ser benéfica en aquellos países de una economía raquítica debido a que toda la afiliación de trabajadores en empresas de gran importancia debe acelerar el desarrollo de este seguro el cual debido a sus cotizaciones elevadas y mínimo costo de administración podrá robustecerse en poco tiempo. Esto puede observarse en el convenio número ciento dos, sobre la seguridad social norma mínima de 1952 en la que se permite a los países subdesarrollados dar un efecto temporal a las disposiciones sobre el desempleo, y así proteger solo al cincuenta por ciento de todos los trabajadores asalariados que trabajan en empresas industriales que tengan un mínimo de personas empleadas.

Clases Especiales de empleo.-

La exclusión que se hace de ciertas categorías de empleos es un medio más para poder robustecer el seguro de desempleo. El factor que se toma en cuenta en este punto es la remuneración el cual otorga ciertos límites para otorgar la protección al trabajador. Así los trabajadores cuya remuneración rebasa dicho límite, no solo pierden el derecho a prestaciones sino que quedan excluidos del seguro. Esta disposición se basa teóricamente en que las personas que ocupan los puestos de elevados ingresos pueden ahorrar para protegerse por sí mismo contra el desempleo.

Esto podría tener ciertas objeciones pues existen empleos muy bien remunerados pero de escasa estabilidad y además no es posible considerar que las personas que ocupan estos puestos en general puedan ahorrar para protegerse por sí mismos en el desempleo, y tomar en cuenta que las cotizaciones de estos trabajadores pueden contribuir al mayor desarrollo y mejor protección en el seguro de desempleo.

Uno de los aspectos que deben cuidarse en el seguro de desempleo, es que la mayoría de trabajadores que protegen deben de ser los que tiene una relación directa entre trabajador y patrón, una remuneración fija, un grado de vigencia, etc. De esta manera tendrá que precisarse si los trabajadores son asalariados, independientes o personas no empleados, para poder afiliarse.

Respecto a los trabajadores a domicilio los cuales prestan sus servicios para hacer, limpiar, terminar y modificar cualquier objeto en una casa particular, podemos decir que se encuentran de una manera muy frecuente sin trabajo de esta suerte es conveniente, siempre que sea posible, tomar dis

posiciones de aspecto administrativo en una forma especial, - para tratar de proteger a este tipo de trabajadores.

Un tipo de personas con un carácter muy especial como son los directores de sociedades anónimas. Debido a que ¿cómo serán considerados en este seguro empujados o patrones? Las - normas que pueden tomarse como directriz a este respecto deberán ser necesariamente de acuerdo a la evaluación de protec- ción de estos trabajadores, así como de las cuestiones admi- nistrativas y financieras que en el seguro de desempleo utili- ce cada uno de los países.

Situación de Trabajadores de Tiempo Parcial.-

Es considerado el principal objetivo del seguro de de- sempleo la compensación en parte de la pérdida del salario - provocada por el cese de un empleo. El problema surge cuando una persona no tenía un trabajo de tiempo completo antes de - quedar desempleada, entonces no se podrá hacer la compensa- ción parcial de su salario, debido a que este puede ser rela- tivamente reducido, así como el trabajo pudo ser muy incons- tante. Esto acarrea como consecuencia que el seguro de desem- pleo resulte por demás insuficiente y reducido, y muy difícil de cuantificar.

Estas son las razones por las cuales la mayoría del - seguro de desempleo de los países excluye aquellos trabajado- res los cuales tienen un empleo de poca duración o de impor- tancia mínima, estableciendo una línea divisoria de este tipo de trabajadores. Sin embargo el principio básico para aplicar lo anterior es que cuando un empleo no alcanza cierto nivel, - no es socialmente necesario ni administrativamente factible - factible asegurar al trabajador contra la relativamente esca- sa pérdida del salario, pues estas personas no se pueden con-

siderar como integrantes de la mano de obra protegida por el seguro.

Los empleados estacionales, es decir aquellos que - - efectúan una labor todos los años más o menos en la misma época, pero solo durante un cierto tiempo, son considerados por el seguro de la siguiente manera: Si la persona durante el - trabajo puramente estacional sufre una pérdida de salario que puede valuarse cuando queda desempleada en el curso de la temporada en que normalmente trabaja se puede asegurar, ya que - su desempleo durante otros períodos no se puede considerar como una pérdida de los ingresos. Algunos países debido a estas circunstancias excluyen totalmente a estos trabajadores de su seguro, debido a que no pueden adquirir el derecho a prestaciones, a causa de la brevedad del período de su empleo, para prevenir su exclusión, son sometidos a condiciones especiales para la adquisición de su derecho a prestaciones, como son el subsidio por parte del gobierno para esta categoría especial, elevar las cotizaciones, y solo otorgar el seguro durante el cierto tiempo, para que no sean una carga para los demás trabajadores.

Categorías Especiales de Personas.-

Existen ciertas categorías de personas, las cuales deben ser excluidas del seguro, como son las personas de edad - avanzada o de poca edad, los lazos de parentesco, consanguíneo, o matrimoniales con el patrón, su estado físico y su nacionalidad.

Los trabajadores para ser considerados como tales deben haber cumplido cierta edad, de hacerlo antes, su situación es muy irregular debido a que viven en el seno de la familia, de la cual no son el principal sostén, o puede ser que

sus padres reciban alguna pensión a cuenta de ellos, desprendiéndose de esto que no solo es difícil determinar si un adolescente es efectivamente desempleado y por consiguiente no tiene los medios suficientes de subsistencia durante su desempleo, sino que resulta costoso brindarles protección debido a que su remuneración frecuentemente es muy modesta, representando una carga exagerada para el seguro y sus beneficiados.

Las personas cuya edad avanzada pierden la capacidad de trabajo representan un gran peligro tanto para la empresa debido a que no desarrollan su trabajo con la precaución y velocidad necesarios, como para los jóvenes trabajadores los cuales no pueden adquirir este empleo, constituyendo un riesgo para el seguro de desempleo, ya que habrán de abonar una proporción elevada a las prestaciones de estas personas que no pueden encontrar o conservar tan fácilmente su empleo.

Para la aplicación del seguro de desempleo a personas de determinada edad avanzada deberán fijarse ciertos límites de acuerdo a las circunstancias tanto económicas como de prestaciones que sean otorgadas por el seguro social como pueden ser el seguro de vejez e invalidez, pensiones, etc., los cuales liberan el seguro de desempleo de responsabilidades a este tipo de trabajadores.

Los parientes próximos del patrón representan inconveniente, debido a la transición de estos trabajadores del estado de empleo al de desempleo no pueden distinguirse a veces con claridad y es difícil probarse. Debido a que la mayoría de las veces el trabajador y el patrón viven bajo el mismo techo, utilizando sus ingresos en una forma común, la pérdida del salario provocada por el desempleo del trabajador no representará un gran detrimento en la economía familiar, pues por lo regular se trata de la esposa o de los hijos del pa-

trón. En los regímenes actuales es característico la exclusión de los trabajadores que dependen económicamente del patrón.

El problema con los extranjeros es que cuando abandonan el país que por lo regular es una forma frecuente, y si han adquirido el derecho a prestaciones del seguro de desempleo, ¿cómo se les podrán otorgar? Por consiguiente a menos de haber acuerdo de reciprocidad adecuados con las autoridades de otros países es generalmente imposible otorgarles dichas prestaciones a los extranjeros que abandonan el país y se encuentran en el régimen de seguro de desempleo.

Regiones especiales.-

Otro aspecto de suma importancia que tiene que tomarse en cuenta para la aplicación del seguro de desempleo, es lo referente a la necesidad de excluir determinadas regiones que tienen ciertas características que dificultan la aplicación o administración del seguro, o pueden ser consecuencia de una política que tiende a la aplicación gradual del régimen. Y estas pueden ser en razón de la carestía, la insuficiencia de medios administrativos, la falta de personal calificado y la ausencia de oficinas de colocación en esas regiones.

En la actualidad la mayoría de las regiones donde se aplica el seguro de desempleo cuentan con oficinas de servicios de empleo, así tenemos el ejemplo de los Estados Unidos en donde existen grandes centrales de servicios de empleos que cubren a todas las regiones del país. Por otra parte la política que se adopta para la extensión gradual en las zonas geográficas para que se aplique el seguro de desempleo puede ser indispensable al aplicar un nuevo régimen los países en -

que no se tenga experiencia en lo referente al Seguro Social.

C A P I T U L O I V

"EL FUNCIONAMIENTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO".

- I.- Derecho a Prestaciones
- II.- Pérdidas del Derecho a Prestaciones
- III.- Importe y Duración de las Prestaciones
- IV.- Organización

"EL FUNCIONAMIENTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO".

I.- Derecho a Prestaciones.

Debemos hacer en una forma meticulosa pero breve el estudio y análisis de la forma en que son otorgadas las prestaciones a los derechohabientes del seguro de desempleo. En los países de régimen de seguro de desempleo se establecen reglas precisas y minuciosas para fijar las condiciones en que los desempleados tendrán derecho a las prestaciones. No obstante que cada estado podrá imponer las condiciones especiales para su régimen, se deberá tomar en cuenta el objeto del seguro, el riesgo particular contra el que se ha de proteger y los principios fundamentales del sistema. Así como dictar disposiciones para controlar su observancia para no crear abusos e injusticias.

Tomando su principal objetivo del seguro que es proteger a las personas en el desempleo; estableceremos que es el desempleo.

El desempleo no solo es la situación en que se haya una persona sin trabajo, sino que además se necesita determinar el porqué se haya sin trabajo, así pues, puede decirse que esta sin empleo porque no ha trabajado, porque se encuentra temporalmente incapacitado debido a su estado de salud para trabajar, o por que se haya creado una apatía para procurarse un trabajo. Las situaciones anteriores indudablemente quedan excluidas del seguro de desempleo. Debido a que ningún país tendría los suficientes medios económicos para proteger a estas personas, y de hacerlo corre el riesgo de que muchas de estas personas no se procurarían jamás un empleo, reduciendo esto en la economía nacional.

Es indudable que solo los trabajadores podrán ser protegidos por el seguro y tendrán que hayarse en forma involuntaria privados de su empleo. Todas las leyes actuales se refieren expresamente al desempleo involuntario o se encuentran redactadas en tal forma que solo se de cabida a este tipo de desempleo. No obstante la expresión de "desempleo involuntario" revela que también este concepto dista mucho de ser simple. Pues representa diferentes facetas difíciles de entender, de tal forma que no englobe la pérdida involuntaria del trabajo sino la incapacidad para obtener otro, lo cual significa que tendrán que existir disposiciones detalladas que permitan precisar el concepto.

La capacidad para el trabajo en el seguro de desempleo significa que, para percibir las prestaciones de este seguro es necesario que el solicitante se encuentre apto para desempeñar un empleo, siendo condición para que pueda tener derecho a las prestaciones en el régimen de este seguro.

La verificación que es el complemento del requisito anterior y que significa que dicha capacidad para el trabajo deberá ser comprobada, esto quiere decir que el derechohabiente deberá inscribirse y presentarse en forma regular en las oficinas de colocación que son expresamente señaladas, de encontrarse enfermo el solicitante y no se presentara sería fácil darse cuenta si físicamente no le era posible trabajar.

Cuando existieren duda a este respecto es necesario un reconocimiento médico el cual lo haría un organismo especializado y designado por las mismas autoridades.

La incapacidad en las personas en el Seguro de enfermedad no tendría efecto para ser considerada como inepta para el trabajo en el Seguro de desempleo.

De lo contrario si el beneficiario del seguro de desempleo caé enfermo al percibirlo tendrá derecho a las prestaciones del seguro de enfermedad en lugar de las de desempleo.

Si tomamos como base que el desempleo involuntario de derecho a una indemnización siempre y cuando no se encuentre un nuevo trabajo debido al mercado de trabajo y no por motivos de carácter personal, es presumible que el desempleado está totalmente dispuesto a trabajar, consiguientemente pertenecerá a la población económicamente activa teniendo derecho a las prestaciones hasta que logre recuperar su empleo. Siendo un requisito para la conseción de prestaciones de desempleo - que el solicitante se encuentre en una forma incondicional para trabajar, pudiendose citar al desempleado a una oficina de colocación, para inscribirse y presentarse en forma periódica, poniendo en evidencia que el desempleado se encuentra disponible para el trabajo; no obstante existen elementos que pueden regular este juicio obligando a denegar las prestaciones.

La búsqueda del empleo obedece a la exigencia de que la persona que lo ha perdido en forma involuntaria, se esfuerce por encontrar uno nuevo. Si este esfuerzo no se lleva a cabo o si se hace en una forma pasiva, como cuando esperan que se les haga una oferta de empleo, ello contribuye en cierto modo a prolongar su inactividad laboral. En la generalidad - los trabajadores consideran que para buscar trabajo en forma efectiva deben inscribirse en oficinas de colocación, pero esto es solamente un requisito para tener derecho a las prestaciones en el seguro de desempleo. Será un requisito formal de cuya observancia pueden aportarse pruebas, pero en el esfuerzo que debe realizar cada trabajador desempleado para conseguir trabajo, resulta muy complicado, desde el punto de vista administrativo.

Así la búsqueda del empleo debe considerarse en una forma suplementaria para la concesión de las prestaciones si no se cuenta con un bien organizado servicio de colocación.

La inscripción en la oficina de colocación, es otro de los requisitos que se exigen para tener derecho al seguro de desempleo, debido a que el mayor servicio que se pueda prestar a un desempleado es la procuración de un nuevo empleo, las prestaciones que en efectivo compensan la pérdida de ingresos que sufre una persona al quedar desempleada representa una solución en segundo orden; consecuentemente, su pago debe estar condicionado a la búsqueda de un nuevo empleo, lo que resulta en beneficio tanto del desempleado como de la colectividad; existen métodos modernos de organización para la búsqueda de nuevos trabajos, obligando al desempleado a que se inscriba en esta oficina que le procurarán un nuevo empleo para poder cubrir sus necesidades.

La inscripción tiene como objeto el determinar si alguna de las vacantes que previamente son solicitadas se ajustan a las calificaciones de cada uno de los desempleados inscritos, para así confirmar el carácter de involuntario del desempleo. Esto solo se puede lograr por medio de la inscripción obligatoria en las oficinas de colocación.

Es posible comparar la inscripción de referencia con el seguro de enfermedad, pues en éste la calificación la emite el médico y en el seguro de desempleo la incapacidad la otorga la oficina de colocación.

En la actualidad todos los regímenes de seguro de desempleo no importa el sistema (facultativo, obligatorio y los que no dependen del seguro), adoptan en una forma u otra la inscripción en las oficinas de colocación como una condición previa para tener derecho a las prestaciones. Según el conve-

nio número 44 sobre el desempleo establecido en 1934, el derecho a percibir una indemnización o un subsidio deben encontrarse subordinados a la inscripción en una oficina pública de colocación o en cualquier oficina determinada con anterioridad por la autoridad competente. El convenio número 102 sobre la seguridad social norma mínima, establecido en 1952 autoriza la suspensión del pago de prestaciones cuando el interesado deje de utilizar los servicios de empleo disponibles.
(28)

Los países que no tienen un sistema organizado de oficinas de colocación indudablemente no podrán tener un seguro de desempleo, debido a la imposibilidad que habría para cubrir los empleos vacantes con los trabajadores inactivos beneficiados con este seguro, y no podrían determinar si son efectivamente desempleados involuntarios.

Una vez inscrito el trabajador tiene la obligación de presentarse en una forma periódica para poder comprobar que no ha podido encontrar empleo pero sigue teniendo el ánimo de encontrarlo, existen algunas excepciones cuando se trata de algunos trabajadores que viven en regiones distintas de la oficina de colocación, de enfermos que padecen una afección de corta duración, de personas que siguen una formación profesional, o se hayan en circunstancias excepcionales.

Inicialmente la solicitud para las prestaciones del seguro de desempleo, se debe presentar en la oficina de colocación cuando el trabajador se inscribe por primera vez a fin de encontrar un empleo, correspondiendo a las oficinas de co-

locación verificar si existe un puesto vacante que se pueda - ofrecer al desempleado.

Perfodo de Calificación.-

Debe existir como condición absoluta para su funciona- miento las disposiciones necesarias para cerciorarse de que - el solicitante ha ocupado un empleo sometido al seguro duran- te un perfodo mínimo requerido para otorgar las prestaciones- del seguro. (29)

Esta condición tiene como fundamento la necesidad de- limitar el pago de prestaciones de acuerdo y en forma propor- cional a las cotizaciones que han aportado en forma constante y regular los trabajadores, debido a que la población económi- camente activa que es la que sufre una pérdida real del ingre- so en casos de desempleo deben tener mayores prestaciones que aquellas que son irregulares tanto en su empleo como en las - cotizaciones que aportan. Es difícil admitir que una persona- que solo ha trabajado durante muy breve tiempo antes de que-- dar desempleada haya sufrido una pérdida de salario que exiga compensación.

Teóricamente se considera que una persona que haya - trabajado muy poco tiempo en un empleo sometido al seguro; - por lo general disponía de otros medios de vida o estaba inca- pacitado para trabajar, en cualquiera de los dos casos no ca- be admitir a estas personas en el seguro, debido a que estas- personas no dependen de un salario para ganarse la vida, de - aquí surge la necesidad de hacer un período de calificación - para otorgar las prestaciones.

El período de calificación también nos sirve en el aspecto financiero del seguro, debido a que en el momento de sobrevenir el desempleo el asegurado ha tenido determinadas cotizaciones las cuales le permiten disfrutar del mismo, sin que ello esté en detrimento de los demás asegurados, ni cause un desequilibrio financiero en el propio seguro. De lo contrario si el trabajador en cualquier momento pudiera tener derecho al seguro de desempleo, causaría una carga así como aumentaría el costo del seguro, si a los pocos días de haber ingresado a un empleo es despedido de él.

Para terminar el tiempo el período de calificación cada régimen tiene sus características propias debido a su estructura técnica, pero todos deberán seguir los siguientes principios los cuales les servirán para delinear un seguro adecuado para cada circunstancia económica y técnica en particular.

a.- Si el período se expresa en días o semanas en un empleo sometido al seguro, desempeñado con anterioridad al desempleo, será necesario definir en la Ley en que consiste precisamente un día o una semana de empleo.

b.- Si es expresado mediante un número de cotizaciones abonadas durante el empleo, se debe considerar como el método más práctico, debido a que se ha previsto una cotización fija por cada período de trabajo determinado.

c.- Puede fijarse también tomando en cuenta la remuneración percibida anteriormente, esta medida debe tomarse cuando el límite de remuneración no permite tener en cuenta los ingresos que rebasan cierto nivel. (30).

En los anteriores principios tendrá que apoyarse el seguro para establecer las reglas aplicables a la duración máxima de las prestaciones y fijar el monto de estas, así como en el régimen facultativo será necesario establecer un mínimo no solo el empleo sino también de afiliación a una caja de desempleo, para poder tener derecho a prestaciones.

No olvidando también que debe tenerse muy en cuenta la fecha en que se efectuó el período de calificación, de lo contrario un período de empleo que date de varios años aunque haya sido larga la duración, no basta para probar que un trabajador tenga como único medio de vida. Es necesario fijar para este respecto un período de referencia, en el cual deberá efectuarse el período de calificación.

Ahora bien, el problema que surge si el período de calificación es muy largo excluirá del derecho a prestaciones a muchos desempleados que en forma regular pertenecen a la población económicamente activa, los cuales por lo general necesitan de ayuda financiera. En el polo opuesto si el período de calificación es muy breve muchas personas podrán tener derecho a prestaciones pero entre estas habrá personas que no trabajan un tiempo completo, teniendo como resultado un aumento en el costo del seguro.

En la mayoría de los regímenes actuales se ha comprobado que el período de calificación debe durar más de seis meses, salvo en circunstancias excepcionales. Un período mayor a este provoca restricciones injustificadas, o puede crear dificultades si se reduce el término anterior. Es recomendable para los países que apenas inician un seguro de desempleo adoptar el principio de un período de calificación bastante largo, para irlo reduciendo en forma gradual a medida que se toma experiencia y se adquiere un poder financiero suficiente.

El período de referencia según las experiencias obtenidas no debería abarcar más de uno a dos años como máximo, - debido a que si es demasiado breve sólo las personas que hayan desempeñado prácticamente un empleo a tiempo completo antes de quedar desempleadas podrían ser beneficiarias de prestaciones. Las consecuencias de un período de referencia corto son que, las personas que han sufrido una incapacidad para el trabajo durante parte de dicho período o se hayan visto en la necesidad de trabajar por otras causas ajenas a su voluntad, - no podrán tener derecho a las prestaciones del seguro. A este respecto debe tomarse en cuenta el período de referencia no - en forma general sino en forma particular tomando en cuenta - las circunstancias específicas de cada caso.

Pérdida del Derecho a Prestaciones.-

La pérdida del derecho a prestaciones es una de las - cuestiones más controvertidas en el seguro de desempleo debido a que las causas que origina estas pérdidas de lugar a con fl ic t o s de tipo legal. Pues constituye una decisión grave la negación de prestaciones que tiene un período de calificación requerido y que es perfectamente apto para trabajar. Pero debe considerarse como indispensable prever ciertas causas que traen consigo la pérdida del derecho a prestaciones, en tanto que el riesgo contra el que se asegure sea el del desempleo - involuntario. Y no debe considerarse esta pérdida como un del l i t o sino como una forma de excluir del seguro determinadas - formas de interrupción del trabajo las cuales no constituyen - un desempleo involuntario propiamente.

La pérdida de prestaciones puede ser temporal o perma nente, es decir, que se puede suspender el pago de las presta ci o n e s durante una semana o aplazarlo durante un número deter mi n a d o de semanas a partir del momento en que pronuncie dicha

pérdida, y puede también descalificarse al solicitante durante toda la duración de su desempleo. No existe duda de que la pérdida del derecho permanente o de larga duración tiene consecuencias sumamente graves para el desempleado y su familia, por eso solo está justificada cuando el motivo resulte de suma gravedad.

Las circunstancias que motivan la pérdida del derecho son el abandono voluntario del empleo, despido por mala conducta, pérdida del empleo debido a un conflicto de trabajo, negativas a aceptar un empleo conveniente y la existencia de otros ingresos procedentes de diversas fuentes.

El abandono voluntario del empleo, ocurre cuando un trabajador tiene derecho a prestaciones de desempleo y se haya en realidad sin ocupación debido a que voluntariamente -- abandonó el empleo. En este caso debe considerarse como un desempleo por voluntad propia y no debe tener derecho a prestaciones de desempleo; pues si se asegura a los trabajadores -- por desempleo voluntario todos querrían abandonar su empleo -- en el momento que les pareciera conveniente y percibir sus -- prestaciones de desempleo. Una excepción a este tipo de desempleo voluntario es el abandono por razones plausibles donde -- el trabajador abandona su empleo sin haber sido despedido debido a presiones tales que le hacían insoportable su trabajo. En este caso la pérdida del empleo es de hecho involuntaria, -- aunque en apariencia no lo sea, dista de esta posibilidad es necesario exceptuar de la pérdida del derecho a prestaciones -- a este tipo de desempleados.

La duración de la pérdida de derechos debe fijarse en principio, en función del lapso de tiempo en que se puede estimar que el desempleo provocado por abandono voluntario del trabajo no puede atribuirse a otras causas, transcurrido este lapso puede considerarse que la prolongación del desempleo --

del trabajador se debe más bien a la situación del mercado de trabajo que a su anterior decisión de abandonar el empleo voluntariamente. Transcurrido este lapso debe concedérsele el derecho a prestaciones y por consiguiente la duración del período de pérdidas del derecho habrá de fijarse con relación al tiempo que generalmente necesita un desempleado apto para trabajar y en encontrar un nuevo puesto, cuando el mercado del empleo funcione en una forma normal.

Despido por mala conducta; en este caso es la conducta del trabajador la cual obliga al patrón a despedirlo, pudiendo decirse que el desempleo es imputable a un acto deliberado del interesado más que de circunstancias ajenas a él. En consecuencia es necesario prever la medida necesaria para evitarar que un trabajador despedido por mala conducta tenga derecho a prestaciones.

Como regla general, para considerarse la mala conducta de un trabajador debe ser culpable de una serie de faltas o del mal comportamiento sistemático y no solo haber cometido un acto represible y aislado, salvo si este último es de suma gravedad.

La duración de la pérdida de derechos por mala conducta debe ser proporcional a la gravedad de la falta cometida y que normalmente no debe pasar de cuatro a seis semanas, en la mayoría de los países este término de pérdidas de derecho son prácticamente idénticos a los que se establecen en el abandono voluntario del empleo.

Los conflictos de trabajo son aquellos en que el trabajador pierde su empleo, por que un problema laboral ha interrumpido la actividad de la empresa en la cual presta sus servicios. Sólo si estos problemas no son considerados bien fundados, se desprende que los trabajadores cuyo desempleo es -

consecuencia directa de su participación en un conflicto no deberían disfrutar normalmente de prestaciones de desempleo, pero deberá determinarse en que tipo de conflicto puede considerarse que tienen culpa los trabajadores.

Algunos regímenes establecen que en los casos de insolvencia por parte del empleador disposiciones del código de trabajo o de un contrato colectivo y cuando la interrupción del trabajo es debida a un lockout; los conflictos no serán por causa de los trabajadores, lo que trae como consecuencia que el seguro debe concederles el derecho a prestaciones.

Surge otro problema al tratar de determinar a que tipo de trabajadores debe de suspenderse las prestaciones en un conflicto laboral, se pueden seguir varios caminos, un ejemplo es el de averiguar si está empleado o no en el establecimiento en el que el personal se ha declarado en huelga; si participó efectivamente en el conflicto como huelguistas o en alguna otra forma; si está directamente interesado en el conflicto en el sentido de que el resultado de esta pueda ejercer una influencia en sus propias condiciones de empleo. Si el trabajador no ha seguido ninguno de estos caminos sería injusto privarlos de su derecho a prestaciones a pesar de que su desempleo se deba al conflicto. Para determinar los anteriores criterios será necesario que exista en forma detallada una interpretación administrativa y jurídica perfectamente establecida de lo contrario podrían cometerse injusticias ó aplicarse en forma indebida.

La duración de la pérdida de los derechos a conflictos laborales se asemeja a la que se utiliza por abandono involuntario del empleo o por mala conducta; a saber si la pérdida de derechos es decretada desde el comienzo del conflicto se presupone que durará hasta el final del conflicto, debiendo ser válida mientras continúe la interrupción del traba

jo. no importa si es un lapso corto o largo, sin olvidar las excepciones que deben hacerse en favor de los trabajadores - que encuentren un nuevo empleo en el curso de la huelga y lo pierda posteriormente o que el empleador reanude parcialmente las actividades de la empresa, aunque la huelga y el conflicto continúe. Habrá pues que precisar cuando podrá considerarse que ha sido resuelta la interrupción del trabajo o cualquier otro tipo de conflictos profesionales.

Otra de las causas importantes por las que se pierde el derecho a prestaciones, es el rechazo de una oferta de empleo conveniente, o su ociosidad a partir de ese momento, no seguirse atribuyendo a factores externos, sino a su propia voluntad.

De lo contrario, todo desempleado podría seguir en la nómina de beneficiarios si tal es su deseo debido a que rechazaría cualquier oferta de empleo durante todo el tiempo previsto por la Ley, constituyendo una carga para el seguro.

Esta es la razón por la cual se le exige que se inscriba en una oficina de colocación para poder procurarle otro empleo.

No sería justo privar a un trabajador de sus derechos, por el tipo de empleo ofrecido que haya rechazado, si el puesto que se le ofrece es notablemente inferior al que ocupa antes y por completo inadecuado a sus calificaciones - así como si el nuevo lugar donde debe trabajar y el domicilio del trabajador son distantes, tomando en cuenta las facultades físicas y formación profesional, los peligros que dicho empleo puedan entrañar para la seguridad y salud del trabajador, finalmente que el puesto no debe estar vacante como consecuencia de un conflicto laboral.

En la duración de la pérdida de derechos debida al rechazo de un empleo, se tomará en cuenta que el solicitante se encuentra desempleado en forma voluntaria mientras no trabaje y por lo tanto no deberá abonársele prestaciones mientras dure su inactividad, y sin embargo dada la gravedad que representa para un trabajador la pérdida definitiva del derecho a prestaciones, lo más conveniente es limitar la duración de dicho período a un número determinado de semanas cuyo máximo podría encontrarse de cuatro a seis semanas después de que hizo el último rechazo de empleo.

II.- EXISTENCIA DE OTROS INGRESOS COMO CAUSA DE PÉRDIDA DE DERECHO A PRESTACIONES.

Existen algunos casos en que la interrupción del trabajo de una persona no constituye la pérdida total de sus ingresos, debido a que puede contar con diversos recursos que provienen de otras fuentes, los cuales compensan en parte la pérdida del salario en la cesantía por lo tanto es conveniente para el seguro de desempleo reducir hasta cierto punto las prestaciones que son otorgadas a dicho beneficiario, mientras pueda recurrir a estos ingresos, se justifica la pérdida del derecho a prestaciones o una reducción proporcional de las mismas.

Sería injusto tratar de tomar en cuenta para este tipo de seguro cualquier fuente extra de ingresos del trabajador, debido a que si el trabajador en un momento queda desempleado tiene el derecho a recibir las prestaciones, puesto que ha cotizado y cubierto los requisitos para poder tener derecho a ellos; así se debe determinar de acuerdo a cada régimen de seguro, las causas por medio de las cuales se pierde el derecho a prestaciones, así como los ingresos en forma detallada y precisa, para no caer en una injusticia como es pri

var al trabajador de un derecho que el mismo se ha creado.

Uno de los ingresos extras que pueden tomarse en cuenta, son las sumas que percibe el trabajador por parte de su patrón a título de indemnización de despido, pues estas tienen el mismo objeto que las prestaciones de desempleo. Cuando las indemnizaciones son derivadas de un contrato, deberá indicar la reducción proporcional de las prestaciones de desempleo, pero por el contrario no debe tomarse en cuenta las sumas abonadas por el empleador voluntariamente o por una disposición legal.

Otro tipo de prestaciones que pudieran considerarse son las que otorga la seguridad social como consecuencia de la pérdida de ingresos de un trabajador, debido a que no puede pretender que al mismo tiempo se le otorguen dos prestaciones, esto tiene razón de ser, porque el importe de las prestaciones de cada rama de la seguridad social se fija regularmente a una norma básica que representa la ayuda mínima. Así el trabajador que se beneficie simultáneamente de dos prestaciones diferentes percibirá probablemente, una suma muy superior a la cantidad mínima prevista para cubrir sus necesidades más inmediatas.

En principio debe preverse que si el trabajador percibe otra prestación de la seguridad social, deberá privársele del derecho a prestaciones de desempleo. Si el importe de las prestaciones de desempleo es superior al que se le otorga en una rama de la seguridad social, el desempleado deberá percibir la primera o, en caso contrario la prestación más baja, más la diferencia entre las dos prestaciones. Esto debe adaptarse de acuerdo a cada sistema económico de desempleo. Estas prestaciones pueden ser por concepto de maternidad, de enfermedad (que se otorgan en efectivo), los gastos de hospitalización las pensiones de jubilación, de vejez o de invalidez y

los de asistencia pública.

Los ingresos que perciba el desempleado por concepto de otro empleo, aunque no sea en una forma estable o no perciba un salario mínimo se tendrán que tomar en cuenta para la otorgación de las prestaciones por concepto de seguro de desempleo. No obstante la privación de la pérdida de derecho constituye una medida exagerada debido a que solo ganan por lo regular insignificantes sumas de dinero que no les sirven muchas veces para cubrir las necesidades de un día.

La mayoría de los países con sistema de seguro obligatorio de desempleo adopta las disposiciones que tienden no a la privación total de los derechos, sino a reducir en forma proporcional a sus ingresos el importe de las prestaciones de desempleo.

Existen otras consideraciones a este respecto como son los ingresos que percibe una persona en forma de rentas o de ingresos familiares que hacen los miembros de la misma, en principio se considera que el solicitante de las prestaciones de desempleo no tiene necesidad de tales y debería privársele de este derecho. Esto dependería de un mecanismo llamado comprobación de la insuficiencia de los medios de vida, el cual como su nombre lo indica es la comprobación de la necesidad que tiene un solicitante a las prestaciones de desempleo para que se le otorguen.

Resultaría que el seguro de desempleo tendría que elevar su costo, ya que se necesitarían un sin número de personas bien capacitadas para poder determinar la situación personal de cada solicitante y como se dijo anteriormente todo régimen contributivo en donde los trabajadores aportan sus cotizaciones debe darles el derecho a las prestaciones que ellos mismos tuvieran.

En cambio cuando el régimen de seguro de desempleo es totalmente sufragado por el Estado deben aplicarse medidas para restringir a este tipo de solicitantes, ya que así pueden aliviarse la carga que pesa sobre los contribuyentes en forma general y evitar recurrir a los fondos del Estado, para otorgar las prestaciones a personas que pueden vivir sin trabajar o por lo menos pueden hacerlo durante cierto tiempo.

Otros motivos de pérdida del derecho a prestaciones, es la negativa a seguir un curso de readaptación profesional en la cual los trabajadores desempleados se benefician debido a una instrucción que les permita conservar, mejorar o aprender un nuevo oficio, en este aspecto cada régimen deberá establecer centros para readaptarse a un nuevo empleo, pero si debido a circunstancias económicas no existen dichos centros no podrá considerarse como una pérdida del derecho a prestaciones, es decir que será necesario que existan de una forma racional y organizada para que los trabajadores desempleados puedan ser obligados a readaptarse a un nuevo empleo.

La edad puede motivar la denegación de las prestaciones a los trabajadores desempleados, debido a que cuando es avanzada empiezan a tener derecho a prestaciones de vejez como son las pensiones de jubilación por edad avanzada o por años de servicios; además las perspectivas de haber un nuevo empleo no son favorables para este tipo de personas. No obstante no parecería socialmente acertado privar de sus derechos por la simple razón de la edad a los trabajadores, si reúnen todas las condiciones requeridas para obtener dichas prestaciones, solo se le podrá privar o disminuir en forma proporcional como se dijo anteriormente cuando se tiene una pensión de vejez o de cualquier otro tipo que les permita vivir de acuerdo a sus necesidades.

Los adolescentes que no han alcanzado la edad estable

cida para poder trabajar, son excluidos de las prestaciones -- por considerarse que no tienen las mismas cargas de familia -- que los adultos y por lo general vivir en su hogar en el cual no son el principal sostén. Esta medida debe variar de acuerdo al alcance de las Leyes en vigor sobre el empleo de la mano de obra juvenil. Lo mismo que sucede en las personas de edad avanzada las cuales reunen los requisitos necesarios para obtener las prestaciones, seria injusto privar de una manera absoluta a los jóvenes del derecho a prestaciones si ya han desempeñado un empleo en forma y abonado las cotizaciones para poder tener derecho al seguro.

La residencia en el extranjero debe tomarse en cuenta debido a que un trabajador que abandona un país despues de haber perdido su empleo, no continúa el procedimiento establecido para hayar uno nuevo, como lo es presentarse regularmente a una oficina de colocación del país en que estaba asegurado. Siendo esta la causa debe considerarse que no se encuentra -- realmente disponible para el trabajo privándola de esta forma de su derecho a prestaciones.

La excepción en el párrafo anterior seria que existiera lo establecido en lo referente a protección de grupos especiales, en el cual nos dice, "entre los diferentes países que están sujetos al régimen del seguro de desempleo pueden existir acuerdos relativos al mismo, entre los cuales se destaca el que se refiere al pago de prestaciones de desempleo por un país que actúa en calidad de mandatario del otro".

Las falsedades en que incurre un solicitante para obtener las prestaciones de desempleo deben ser sancionadas en medida a su gravedad. De igual forma deben ser suspendidos -- los derechos a prestaciones a los individuos que purguen una pena de prisión o se encuentren detenidos por las autoridades competentes, pues sería inútil en este caso ofrecer una posi-

bilidad de empleo a este tipo de desempleado, el cual no estaría en situación de aceptarlo, y su sostenimiento se encuentra a cargo del Estado.

III.- IMPORTE Y DURACION DE LAS PRESTACIONES.

Los trabajadores desempleados los cuales se considera que han tenido un detrimento en su salario, se les deberá -- otorgar las prestaciones del seguro de desempleo en efectivo. En otros tiempos algunos países concedían prestaciones en especie, pero si es un seguro contributivo la prestación deberá ser en numerario, de lo contrario no se enmarcaría con el -- principio según el cual el asegurado tiene automáticamente de -- recho a la compensación por la pérdida de su salario.

Sin olvidar que existen otro tipo de prestaciones que son otorgados por los poderes públicos para complementar las otorgadas en numerario que les garantiza su subsistencia; señalando como ejemplo de estas prestaciones en especie, un nuevo trabajo por medio del servicio del empleo, los cursos de -- formación y de readaptación profesionales, el suministro de -- herramientas y ropas especiales necesarias para el desempeño de un nuevo empleo, y finalmente el transporte del trabaja -- dor. Contribuyendo los anteriores servicios a que el desem -- pleado se reintegre a sus actividades. Este tipo de prestacio -- nes debe considerarse de una importancia mayor que las ofreci -- das en efectivo, pues más vale que el trabajador desempleado -- trabaje y se gane la vida por su propio esfuerzo que mantener -- lo en una forma ociosa e inactiva.

Existen en algunos países en los cuales las prestacio -- nes son otorgadas por un programa general del empleo y financi -- adó por fondos públicos, y no dependen directamente del se -- guro de desempleo el cual se sostiene a base de cotizaciones.

Sin embargo, debemos considerar que para que el seguro de desempleo se desempeñe en una forma adecuada, debe otorgar este tipo de prestaciones así como el numerario, de lo contrario quedaría limitado a un simple sistema de ayuda, y no a un verdadero organismo para prevenir y resolver el desempleo.

El cálculo de las prestaciones deberá hacerse de acuerdo a los principales objetivos de cada régimen y las características de cada país. Como principios generales deberán tomarse en cuenta dos formas que deban regir el cálculo de las prestaciones, los cuales son graduales o uniformes.

El primer principio, que es el método de graduación - consiste en que el importe de las prestaciones concedidas varía de acuerdo con los diferentes niveles de existencia que disfrutaba anteriormente el desempleado, es decir, que el nivel de vida de los trabajadores varía más o menos en función de sus ingresos efectivos, así se le podrán pagar las prestaciones al beneficiario de acuerdo con sus ingresos anteriores.

El método uniforme para calcular el importe de las prestaciones por concepto de desempleo, es el que tiende a garantizar a los trabajadores desempleados un mínimo vital mientras dure su inactividad, no importándole los niveles de vida anteriores, pues otorga prestaciones de igual monto para todos.

La aplicación de cualquiera de los dos métodos debe variar de acuerdo a cada país, pues dependerá de la importancia que exista entre las diversas categorías de salario, en los países en que esta diferencia sea mínima darán resultados en forma casi igual, en cambio en los países en que las diferencias entre los salarios sean considerables cada una de las formulas anteriores darán resultados muy diversos.

Socialmente no sería justo pagar prestaciones más elevadas a los trabajadores más remunerados que a los que perciben salarios inferiores, si la prestación es mínima para todos los trabajadores, como ocurre cuando se aplica la fórmula de prestaciones graduales, así es recomendable utilizar este método cuando el importe de las cotizaciones varíe en función de la remuneración, que a diferencia de las cotizaciones uniformes proporciona en forma equitativa la carga del sostenimiento del seguro.

Si el importe de la prestación se calcula de manera uniforme tomando en cuenta un salario medio, tendrá como consecuencia que dicho importe podrá ser igual e incluso superior al salario de los trabajadores de categorías inferiores de remuneración, con la consecuencia de que éstos en caso de quedar desempleados no tendrán gran interés de conseguirse otro empleo, debido a lo alto del importe de la prestación. Si el importe fijado con los salarios de los trabajadores de las categorías inferiores de remuneración, tendrá consecuencia totalmente desastrosa para los trabajadores de las categorías intermedias y superiores de remuneración debido a que éstos percibirán un importe muy bajo a sus necesidades.

Si se utiliza el método de graduación para el pago de las prestaciones, pueden utilizarse dos principios para hacer el cálculo de la graduación, el primero es el del porcentaje es decir, que se fija un porcentaje uniforme del salario medio que cada beneficiario perciba con anterioridad a su desempleo; el segundo es el de categoría de salario es decir, que se requiere del establecimiento de un determinado número de grupos de remuneración los cuales tengan límite tanto superior como inferior, que abarque toda la escala de salarios comprendidos en el seguro. En otras palabras que se fijará un determinado importe para cada una de las categorías de trabajadores los cuales se encontrarán enmarcados de acuerdo a un-

límite tanto mínimo com máximo de salarios, por ejemplo los - trabajadores que se encuentren dentro de la categoría "A" los cuales tienen un límite de remuneración mínimo y máximo entre mil y cinco mil pesos mensuales, se les otorgará una presta- ción equivalente al cincuenta por ciento de su salario, los - trabajadores de la categoría "B" que tienen un límite de remu- neración entre el máximo y el mínimo de cinco mil a diez mil- pesos se les otorgará una prestación del cuarenta y cinco por ciento de su salario.

La ventaja de este último principio es que permite el establecimiento de una relación progresiva entre las presta- ciones y los salarios, y que dichas categorías de salarios - que son utilizadas para el cálculo de las prestaciones sirven para hacer el cálculo de las cotizaciones, debido a que es - más práctico operar con un número reducido de categorías de - salario que a base de las casi infinitas variaciones que sur- gen cuando se fijan las prestaciones y cotizaciones de acuer- do con el salario que percibe cada trabajador.

Un factor que deberá tenerse en cuenta en cualquiera- de los dos métodos de calcular el importe de las prestaciones es si el trabajador tiene que mantener una familia, si no man- tiene a nadie o si depende de una familia, en cualquiera de - estos casos deberá tenerse muy en cuenta la situación particu- lar de cada trabajador para determinar el monto de las presta- ciones, esto se hace estableciendo niveles de prestaciones se- gún el caso particular de cada beneficiario, difiriendo con - el seguro privado en el cual se establece el importe de la - prestación en función de las primas abonadas, y en la asisten- cia pública en el importe de los subsidios que dependerán de- las necesidades y los recursos de cada beneficiario.

Período de Espera.-

El trabajador que se encuentra asegurado contra el desempleo tendrá derecho a percibir las prestaciones de éste, desde el momento en que deje de percibir una remuneración; con este principio podríamos considerar que desde el mismo momento en que el trabajador pierde su empleo se le deberán otorgar las prestaciones del seguro, pero la experiencia ha demostrado que existen razones suficientes para aplazar el pago de las prestaciones durante un breve espacio de tiempo desde el momento en que se ha interrumpido el trabajo. Este lapso de tiempo no compensado es lo que actualmente se llama período de espera.

La razón de la existencia del período de espera tiene dos objetivos, el primero de ellos es que si muchas personas se hayan sin trabajo de uno o varios días a consecuencia de un cambio de empleo que se puede considerar como normal, en cualquier mercado de trabajo debido a la oferta y la demanda, se les tendría que compensar el más mínimo período de desempleo, así como los trabajadores que se encuentren con deseo de gozar de algunos días de vacaciones lo harían a costa del seguro de desempleo y debido a la imposibilidad de algunos sistemas de este seguro de comprobar en un corto plazo de tiempo la autenticidad del desempleo, sirve esta medida para desalentar a los posibles desempleados.

El segundo objetivo del establecimiento de un período de espera, lo encontramos en que reduce en gran número las solicitudes que se presentan debido a que las formalidades exigidas son muy complejas, como son la recepción, recopilación de pruebas, decisión sobre el curso que debe dársele a las solicitudes y el pago de prestaciones. Y teniendo en cuenta que la administración necesita de cierto tiempo para determinar acerca de las solicitudes que efectivamente tienen derecho a-

las prestaciones, este período permite proceder al otorgamiento de prestaciones de solo las solicitudes que verdaderamente las necesiten. Y por ende la reducción del personal, localidades, material y créditos administrativos que se necesitarían para atender todas las solicitudes que se presentaran.

De los objetivos antes mencionados podemos deducir - que un período de espera razonable no puede perjudicar en forma indebida a los trabajadores ni estar en contra de los principios del seguro de desempleo, pues queda confirmado que presentan inmensas ventajas administrativas y financieras.

Ahora bien, dicho período no debe ser demasiado largo, pues colocaría en situación difícil a los trabajadores - que no tengan los medios suficientes para sostenerse más de - contados días, ni ser demasiado corto, pues se corre el riesgo se no aprovechar las ventajas expuestas en el párrafo anterior. Sin embargo el principio que deberá regir este período - será que se comenzará a contar a partir de la fecha en que el solicitante reclame el pago de las prestaciones y reúna los - requisitos establecidos para tal efecto.

Según el convenio número 102 sobre la seguridad social norma mínima establecido en 1952, establece que el período de espera en el seguro de desempleo no deberá exceder de - una semana, ni ser inferior a tres días. La adopción de estos límites debe variar de acuerdo con la organización y funcionamiento de cada régimen. No obstante cabe indicar que cuando - un régimen es nuevo y se encuentra sin experiencia en materia de seguridad social, así como su servicio de empleo es muy reducido debe considerarse conveniente establecer un período al - go más prolongado, o establecerse un período de espera de - - acuerdo a los tipos de empleo que prevalezcan en cada país, - de acuerdo al cálculo de prestaciones, y condiciones necesarias para tener derechos a las prestaciones, en fin que cada

régimen lo establecerá de acuerdo a sus características pecu-
liares.

Duración de las Prestaciones.-

Sin lugar a duda uno de los aspectos más problemáti-
cos que se encuentran en el seguro de desempleo, es lo refe-
rente a el tiempo en que deban otorgarse las prestaciones, de-
bido a que tienen repercusiones financieras de gran magnitud-
y entrañan gran responsabilidad para la seguridad social, por
ser decisiva su influencia sobre el bienestar del gremio tra-
bajador.

Existen otros elementos de gran importa cia los cua-
les deberán tomarse en cuenta no en forma exclusiva el carác-
ter inhumatario para poder establecer los límites de la dura-
ción de las prestaciones.

Se puede reducir la duración de las prestaciones cuan-
do exista un alto nivel de demanda en la mano de obra, pues -
resulta obvio que habrá un número muy reducido de trabajado-
res desempleados, permitiendo con esta medida que al nucleo -
de trabajadores desempleados en forma persistente se les de-
clare ineptos para el trabajo, por motivos de carácter ffsi-
co, moral o de otro tipo, para poderlos excluir de la protec-
ción del seguro de desempleo y procurar que se beneficien por
otras prestaciones del seguro social relacionada con su inca-
pacidad. Además como el período en que se encuentra desemplea-
do un trabajador capaz será muy corto, se le podrán otorgar -
durante este tiempo las prestaciones.

La ayuda indefinida a los desempleados en forma per-
sistente o incapaces, en período de gran demanda de empleo, -
repercutiría en las prestaciones que se otorgan a los demás -
trabajadores, o la elevación de la tasa de cotizaciones, así-

pues para poder lograr un equilibrio entre las sumas de los diversos afiliados, se debe fijar un límite a la duración de las prestaciones y de acuerdo al poder económico del régimen.

Otro motivo para establecer un límite a la duración de las prestaciones es cuando los períodos de desempleos son muy prolongados, es decir cuando el número de empleos que se ofrecen es muy inferior al de los solicitantes. Siendo en este caso un gran número de beneficiarios del seguro, debido a que al cabo de algunas semanas seguirán estando sin trabajo, a pesar de ser completamente aptos para él. Siendo imposible comprobar la autenticidad del desempleo de la gran cantidad de solicitantes, mediante el método ordinario del ofrecimiento de su empleo, además el pago en forma indefinida al gran número de beneficiarios acabaría por agotar el fondo financiero del seguro y solo lo podría resolver mediante el alza casi inmoderada de las tasas de las cotizaciones.

La posible solución en este tipo de problemas, sería la asistencia de los fondos públicos para los trabajadores, que derivarían de los ingresos fiscales y la ayuda en forma de empréstito al seguro de desempleo o la creación de regímenes especiales de asistencia.

Resolución más acertada según la práctica, es instituir un régimen de asistencia a los desempleados de carácter general y tomar medidas de ayuda para personas cuya insuficiencia de recursos sean plenamente comprobados.

Las formas para limitar la duración de las prestaciones, se establecen en base a dos principios: El primero consiste en fijar dicha duración de una manera uniforme para todos los asegurados lo que significa que, una vez adquirido el derecho a prestaciones, todos los beneficiarios las percibirán durante el mismo número de días de desempleo. El segundo-

principio consiste en variar para cada beneficiario - la duración máxima para el otorgamiento de las prestaciones - en función del número y cuantía de las cotizaciones pagadas - durante el tiempo que estuvo empleado, o de acuerdo al monto de su remuneración.

El segundo principio se denomina escala móvil y puede tener como consecuencia que la mayoría de los trabajadores solicitantes de prestaciones tengan un período muy corto de las mismas, además se le puede objetar si se toma en cuenta el - monto de su remuneración que las personas cuyo empleo ha sido irregular no necesitan ser protegidas durante el mismo tiempo, como los demás trabajadores que si han tenido un empleo - regular. Sin embargo cabe añadir que este principio se ajusta mejor a las características objetivas del seguro, si bien hay que reconocer que el carácter de otras disposiciones técnicas sobre las prestaciones, pueden ocasionar que este sistema sea inaplicable en algunos regímenes.

Los factores que intervienen para determinar la duración máxima de las prestaciones son:

a.- La fijación de límite máximo se establecerá de -- acuerdo a la oferta que exista de empleo, es decir, del tres- al cinco por ciento de desempleados, se considera que existe una gran oferta de empleos por lo tanto se les otorgará a los desempleados prestaciones durante el tiempo que estén sin trabajo.

b.- La existencia de programas de auxilio a los trabajadores en paro persistente.

c.- Este factor deberá tomarse desde el punto de vis- ta financiero debido a que si es muy largo el período de prestaciones, será más elevado el costo de cotizaciones, lo cual-

será una carga para los demás asegurados.

d.- Deberá considerarse las posibilidades administrativas para poder conseguir empleo a los beneficiarios durante el período de prestaciones. (30)

En cualquiera de los casos cada régimen establecerá - sus límites de acuerdo a sus posibilidades, siendo recomendable que la duración no sea inferior a tres meses y no exceda a más de siete meses, si se logra alcanzar más de siete meses debe considerarse a este régimen como sólidamente constituido. Cuando el régimen no está sólidamente constituido y rebasa los siete meses establecidos como máximo, pueden quedar seriamente expuestos a los efectos de un posible desempleo en masa. En el lado opuesto si el límite inferior a veintiseis - semanas se reducen, privaría de manera anticipada de prestaciones a numerosos trabajadores los cuales, teóricamente tienen la posibilidad de reintegrarse a su trabajo si disponen de más tiempo para aprender un nuevo oficio, cambiar de residencia o adquieran conocimientos suficientes para poder desarrollar su nuevo empleo.

IV.- ORGANIZACION.

El seguro de desempleo para su buen desarrollo no solo necesita de disposiciones legales que permitan establecer los principios de dicho seguro, sino que además será indispensable la creación de una buena administración para que su eficiencia en coordinación con la Ley, permita el mejor funcionamiento en dicho sistema. Más aún, tratandose de un nuevo régi-

(30) Los Sistemas de Seguro de Desempleo.- Op. Cit. Págs. 195 a 199.

men donde se tendrá que formular la organización en una forma meticulosa, así como los servicios de ejecución deberá ser integrado por personal previamente adiestrado y competente.

Los regímenes que actualmente funcionan han permitido establecer ciertos métodos de administración que a continuación daremos:

Organismos encargados de la administración.-

Debido a que la administración de este tipo de seguro es en forma muy distinta a la que otorgan algunos servicios públicos, deberá elegirse en forma muy cuidados.

Las razones que dan algunos países para establecer un organismo público en la administración de dicho seguro son las siguientes: Que la protección contra el desempleo es únicamente de incumbencia del Estado; suponer que el éxito del régimen dependerá del Estado, estimar que el Estado se encuentra en mejor situación para la administración que cualquier régimen particular, y, por último que el Estado ya administra otras ramas de la seguridad social.

Para la administración por parte de organismos autónomos o semi autónomos de particulares, en algunos países se dan las siguientes razones: Si los trabajadores o patrones que se encuentran obligados a cotizar participan en la administración, podrán vigilar sus intereses, estarán más informados acerca de la aplicación de este seguro y efectuarán con más eficacia y voluntad dicha labor; en cambio si el Estado es el que organiza y establece la administración del seguro se creará un régimen burocrático el cual hará más difícil el buen funcionamiento de este seguro.

Es conveniente hacer algunas observaciones respecto a-

los organismos públicos que se encargan de la organización del seguro de desempleo. Es recomendable que la administración se haga por parte del Estado, cuando en un país no haya organismos autónomos competentes y que su experiencia respecto a la materia sea muy poca agregándole además que el seguro de desempleo es prestado en forma más ineficaz en los organismos que no dependen del Estado. Y debido a que el desempleo influye mucho en la economía nacional el Estado no deberá dejar de controlar el funcionamiento del seguro de desempleo.

Existe la posibilidad de poder confiar la administración del seguro de desempleo a otras ramas de la seguridad social que ya son administradas, "algunas de las actividades que entrañan la administración del seguro de desempleo son idénticas o muy semejantes a las requeridas para la administración de otras ramas de la seguridad social". (32)

Este tipo de semejanzas las encontramos en la inscripción, recaudación de cotizaciones y de contabilidad, existen también algunas similitudes con el trámite de solicitud como es el caso de seguro de enfermedad. Aminorando en esta forma los gastos administrativos, debido a que ya existe un organismo bien establecido el cual aplica otra rama de seguridad social que sirve de base para el seguro de desempleo. Permitiendo de esta forma recaudar en forma única las cotizaciones, llevar una sola contabilidad para cada trabajador y las oficinas establecidas se encargarán de las solicitudes de ambos seguros.

Otro de los organismos que puede servir para la apli-

(32) "Técnicas Administrativas del Seguro Social".- Estudios y documentos, nueva serie, núm. 40 - OIT 1955 Ginebra.

cación del seguro de desempleo es el denominado servicio de empleo. Debido a que existe una estrecha relación entre la búsqueda de un empleo para una persona que se encuentra desempleada y el pago de las correspondientes prestaciones al mismo, por la necesidad de verificar, cada vez que se le pague una prestación, si el desempleo es en forma voluntaria o involuntaria, también que este mismo organismo puede ocuparse en el mismo lugar de las formalidades requeridas para la colocación, la presentación de las solicitudes así como del pago de las prestaciones, coordinar en forma más allegada las funciones que implican las formalidades requeridas, como son la disponibilidad para el trabajo, búsqueda de un empleo, imposibilidad de hallarlo, etc.

Para obtener relaciones más estrechas entre el seguro de desempleo y las oficinas de colocación, el mejor medio de lograrlo, puede ser que la administración de los dos programas se confíe a un mismo organismo. En cualquiera de los casos la decisión final se basará en un detallado estudio de los factores que deberán de tomarse en cuenta en forma particular en el Estado que trata de adoptar el seguro de desempleo.

Otro de los aspectos administrativos que tienen gran importancia en la organización del seguro es sin lugar a dudas la descentralización administrativa, es decir que las formalidades que se requieren para el otorgamiento de prestaciones deberán llevarse a cabo en las oficinas locales, ya que los desempleados de esta manera no perderán mucho tiempo ni tendrán demasiadas dificultades. Consiguientemente deberá ser indispensable para el buen funcionamiento de este seguro un alto grado de descentralización de sus oficinas.

Es indudable que para la coordinación de estas oficinas descentralizadas deberá existir una oficina central o de-

mayor importancia, la cual establecerá los principios generales con los cuales debe funcionar el seguro, así como del manejo del fondo financiero del seguro.

Funciones del organismo encargado de la aplicación - del Seguro de Desempleo.-

1.- Recaudación de cotizaciones. El seguro de desempleo que por lo general funciona económicamente, en forma tripartita o sea cotizaciones por parte de los trabajadores, los patrones y subsidio del Estado, siendo la labor del organismo, recaudar las cotizaciones referentes a los patrones y los trabajadores. A continuación enunciaremos los principios en que debe basarse dicha recaudación:

La inscripción que debe hacerse tanto de los trabajadores como de los patrones, la cual sirve para establecer que personas tienen derecho al seguro, lo mismo de las empresas que lo otorgan. Las empresas obligadas a cotizar al seguro de desempleo, deberán inscribirse y de esta forma se obligan a cotizar. Para lo cual existirán programas de inspección, para que la empresa que no se haya inscrito después de cierto tiempo se le multe. Los trabajadores en igual forma deben inscribirse en el momento en que ocupan un empleo que se encuentre dentro de régimen, prohibiendo a los patrones que contraten a un trabajador que no pueda probar que se encuentra afiliado al seguro. La inscripción del trabajador debe hacerse en forma personal o bien por conducto del patrón ante la oficina local que le corresponda llenando una solicitud con los datos necesarios para establecer su afiliación.

El pago de las cotizaciones, las tasas, la base sobre la cual se calcula, y la periodicidad de dichos pagos, se encuentran establecidos en la Ley orgánica del seguro o en su defecto en el reglamento administrativo, obligando por lo ge-

neral a los patrones a retener del salario de sus trabajado-- res el importe correspondiente a dichas cotizaciones, para -- que a su vez lo transfiera al organismo administrativo, esta-- rá obligado también a agregar la cotización patronal por con-- cepto de sus trabajadores, así como la suma retenida sobre -- los salarios al organismo encargado de la recaudación de las-- cotizaciones, lo cual lo puede hacer por medio de dos siste-- mas: Si el patrón envía a la oficina de recaudación el total-- de las cotizaciones de él y su personal se denominará el siste-- ma de nóminas de salarios, enviando además una lista con el número de registro de cada trabajador así como el valor de -- las cotizaciones de cada uno y también las de él, el número -- de días trabajados o los salarios que perciban, los cuales -- permiten calcular el período de calificación. El otro sistema se llama de estampillas, en el cual se utilizan estampillas -- las cuales adquiere el patrón tanto para él como para sus tra-- bajadores, la venta de dichas estampillas puede hacerse en -- las oficinas de correos en las oficinas del seguro, las estam-- pillas deberán ser pagadas en unas cartillas que previamente-- son dadas a el patrón por la oficina correspondiente, en di-- cha cartilla se deberá llenar las casillas correspondientes a cada período de cotizaciones y no deben contener espacio para más de seis o doce meses, una vez transcurrido este tiempo el patrón debe enviar las cartillas al organismo administrativo, el cual expedirá nuevas para remplazar las anteriores, las -- cuales contendrá los datos necesarios para efecto del seguro.

2.- Contabilidad. Otra de las funciones del organismo que aplica el seguro de desempleo es la contabilidad, más aun si es un régimen en el cual se encuentran afiliados millares-- o millones de personas. Para tal efecto es necesario plantear en forma meticulosa los sistemas de contabilidad que sean más acordes en cada caso, para crear métodos eficaces, es neces-- ario tener un personal si no altamente capacitados si mediana-- mente calificado, debido a que las cuentas deben mantenerse --

continuamente al día, no importando las situaciones de empleo o desempleo en que atraviese el país, para no retrasar otras funciones administrativas.

Para los efectos anteriores debe existir un archivo - en el cual se encuentren enumerados todos los patrones sujetos a esta obligación, por medio de un expediente de cada empresa inscrita en este régimen. En dichos expedientes se tendrá que establecer los datos necesarios para el seguro, así como los casos de modificación, extinción o creación de la obligación de pertenecer o no al régimen. Conteniendo además los datos necesarios para saber su estado regular de cotizaciones. En fin de dicho expediente deberán contener todo lo necesario para que la administración del seguro sea más fluida en sus funciones.

Los expedientes de los trabajadores es otra forma indispensable para que la administración del seguro funcione en forma adecuada. Ya que por regla general de aquí se sacan los datos para la otorgación de prestaciones, en lo que se refiere a la duración de la afiliación, las cotizaciones pagadas, la duración del empleo, o de las prestaciones que ya han sido otorgadas. Bastando consultar el expediente para poder determinar acerca de una solicitud, de aquí su gran importancia de estos expedientes. Debido a que el número de trabajadores protegidos por el seguro será mucho mayor personal para el cuidado de este tipo de expedientes.

En el momento de la inscripción deberá hacerse el expediente de los trabajadores el cual deberá llenar los siguientes requisitos: Los datos necesarios relativos a las cotizaciones (nóminas de salarios o de estampillas) que envía periódicamente el patrón, que deberán ser anotados durante cada período de cotización. Para evitarse esta labor, existe un modo por medio del cual se pueden tomar todos los datos nece-

sarios (este método se llama informes sobre la rescisión de contrato) en el cual los patrones envían únicamente cuando un trabajador queda efectivamente desempleado, los datos necesarios para las prestaciones. El inconveniente de este método es que existe la posibilidad de que el expediente de un empleado, puede ser muy atrasado o estar incompleto, contenga inexactitudes y correr el riesgo de haberse perdido. Los datos sobre las prestaciones será otro de los requisitos que debe inscribirse en los expedientes de los trabajadores. Es decir, que se anotarán todas las prestaciones abonadas en los cursos de los últimos años, señalando el importe así como el comienzo y terminación de cada período de prestaciones; datos que son necesarios para establecer, si tiene o no derecho a las prestaciones, así mismo el período de espera que debe observarse, la duración de las prestaciones etc.

Ahora bien, la conveniencia de tener dichos expedientes en una oficina central, sería que si un trabajador se traslada de una región a otra no afecta en lo mínimo la administración del seguro, permite la máxima normalización y mecanización de las operaciones administrativas. El inconveniente es que los plazos necesarios para la trasmisión de datos de un solicitante a prestaciones, a una oficina local distante se prolongaría, teniendo graves consecuencias para los desempleados.

3.- Recepción de Solicitudes. La finalidad de esta función es iniciar el trámite administrativo para que le sean otorgadas las prestaciones al desempleado, con la presentación de la solicitud se pone en movimiento el órgano administrativo para determinar el otorgamiento o no otorgamiento de las prestaciones.

La pérdida del empleo de un trabajador asegurado que no encuentre y se establezca en otro, debe presentarse en la-

oficina local de servicio de empleo, debiendo presentar la cartilla de estampillas, un certificado de desempleo expedido por el patrón (en los casos que así se use) o presentar su número de expediente y entregarla personalmente en la oficina. Como excepción puede utilizarse también el envío por correo de los desempleados que vivan en regiones muy lejanas, con la condición que el peticionario se presente por lo menos una vez a la oficina local y de ninguna forma permitir que una tercera persona presente la solicitud.

El servicio de empleo reviste una gran importancia en este aspecto debido a que el desempleado deberá presentarse en primer término en la oficina para cerciorarse de que existe o no existe un empleo vacante que pueda ocupar, pues de haberlo no hay necesidad de que se soliciten las prestaciones, además como se dijo anteriormente no se puede otorgar la prestación si el empleado no se ha inscrito en el servicio de empleo. En caso de que la oficina del servicio de empleo no pueda colocar el solicitante, deberá enviarlo a la oficina del seguro de desempleo con un certificado de que ha pasado ese trámite, de lo contrario el funcionario de la oficina del servicio de empleo deberá estipular que a su criterio había una vacante para el solicitante y ésta no aceptó. Conforme reciba ofertas de empleo el funcionario encargado de la Sección, debe examinar las solicitudes de empleo que existan escogiendo entre estos al que mejor se adapte de acuerdo a sus calificaciones, enviándolo a que se presente en su nuevo trabajo.

En la oficina del seguro de desempleo se presentan los trabajadores que no ha podido colocar inmediatamente las oficinas del servicio de empleo, solicitando en dicha oficina del trabajador la presentación de ciertos documentos según sea la organización administrativa del régimen como por ejemplo: Tarjeta de asegurado con el número de inscripción; tarjeta del miembro si está afiliado a una caja del seguro facultado

tativo o la cartilla de estampillas que le habrán entregado en su antiguo trabajo, etc.

El solicitante deberá llenar un formulario de solicitud inicial de prestaciones en cual constituye la base para la decisión de la solicitud, de manera que dicho formulario deberá contener la información necesaria sobre el solicitante. Además deberá certificar que reúne las diversas condiciones indispensables para tener derecho a prestaciones como son, que se encuentra desempleado en forma involuntaria, que es apto para el trabajo, etc.

A continuación se le deberá entregar una tarjeta en la que se hayan establecido los días y horas que deberá presentarse a la oficina de servicio de empleo para certificar que sigue desempleado, para que de esta manera pueda seguir obteniendo sus prestaciones, dicha tarjeta deberá ser devuelta a la oficina local si el desempleado haya trabajo por su propia iniciativa o por otros motivos no puede seguir percibiendo las prestaciones. Si el trabajador tiene derechos a subsidios por cargas de familias en la oficina le darán un formulario que llenará ofreciendo pruebas de lo mismo.

Una vez reunidos los requisitos anteriores el desempleado no necesitará presentarse sino hasta la fecha indicada de su tarjeta, salvo si recibe una notificación de que existe un empleo vacante para él. El verdadero objetivo de la solicitud inicial es informar al organismo administrativo que el solicitante se encuentra sin trabajo para poder determinar si tiene o no derecho a prestaciones.

4.- Decisión sobre las solicitudes. Es una de las funciones más importantes del seguro, debido a que el organismo administrativo debe decidir si las solicitudes son legalmente o no pagaderas, la tasa que deberá aplicárseles y determinar-

la duración de dichas prestaciones. Para tal efecto todas las solicitudes llevan establecido un límite para que se dicte resolución, este período debe ser muy corto debido a que si el organismo administrativo no logra darles trámite en el plazo previamente establecido se retrasarán los trámites privando de los ingresos a los desempleados que tuvieran derechos a ellos.

Es recomendable que la decisión sobre las solicitudes se vea de dos puntos de vista: El primero es la verificación y ampliación de los datos indispensables del solicitante, y el segundo con los datos reunidos y comprobados, tomar la decisión.

Al ser entregada la solicitud de prestaciones se debe presentar también cierta información que figura en varios documentos, como por ejemplo el formulario de solicitud y prestaciones, la cartilla de estampillas o tarjeta de cotizaciones, el certificado de la oficina de colocación o en su caso el certificado de terminación de contrato del empleador. Tales documentos deben examinarse detenidamente para poder confirmar los datos que son aportados por el solicitante y los que se tienen en el expediente.

Para la comprobación de ciertos datos que aporte el solicitante es necesario recurrir directamente al servicio de empleo, en el cual el presunto desempleado tuvo que haberse inscrito, desprendiéndose de esta hipótesis que el solicitante apto para el trabajo, que se encuentra disponible, que tiene deseos de trabajar y busca efectivamente un empleo. Existen determinados casos en que los solicitantes debido a su gran número, no es posible determinar su estado físico o mental, que le impide ser apto para el trabajo, sino con la intervención de un médico el cual decidirá si es o no apto para el trabajo, teniendo como consecuencia que la mera inscrip-

ción en la oficina de colocación no bastará para poder establecer una prueba total de que el solicitante tiene derecho a las prestaciones, en estos casos es recomendable hacer un estudio más detenido en cada caso particular.

Para comprobar el período de calificación será necesario recurrir a los datos que se encuentran establecidos en el expediente, como son el pago de cotizaciones y el empleo o las remuneraciones anteriores al desempleo; o de lo contrario se tendrá que pedir información al patrón que haya tenido ocupado la última vez al solicitante, estos datos sobre las cotizaciones, el empleo o la remuneración del solicitante, deben completar la información necesaria, para determinar si el desempleado ha cumplido con los requisitos necesarios para su calificación.

Para comprobar si el solicitante abandonó en forma voluntaria su empleo, por mala conducta o debido a un conflicto de trabajo, a pesar de habersele pedido al iniciar los trámites al solicitante que mencionara el motivo por el cual está desempleado, se envía un cuestionario al último patrón, en el cual establecerá las razones y circunstancias por las cuales dejó de emplear al solicitante, precisando las fechas en que fue contratado y despedido, el monto de su salario y el tipo de trabajo que desempeñaba, agregando además si se le otorgó alguna indemnización por despido teniendo que devolver el patrón dicho cuestionario en el término de dos o tres días por razones obvias. Al recibir la información pedida al patrón, la oficina en turno deberá cotejar los datos otorgados por el solicitante, si acepta y no existen divergencias se dará como cierto, de lo contrario tendrá que informárseles tanto al trabajador desempleado como al patrón los puntos de contradicción para que envíen las pruebas necesarias de lo que afirman, con dichas pruebas la autoridad encargada de tomar la decisión resolverá.

Una vez reunidos todos los requisitos así como las -
probanzas que estime necesario la autoridad encargada de to-
mar la decisión, deberá resolver si el solicitante se encuen-
tra con derecho o no para recibir las prestaciones. La autori-
dad encargada de decidir sobre las solicitudes puede ser de -
dos tipos: El primero es que la decisión deberá tomarla la -
misma oficina en que fueron presentados los requisitos prepa-
ratorios, debido a que la decisión será meramente un trámite-
administrativo al encontrarse en esta etapa, de lo contrario-
de no haber reunido los requisitos necesarios no habría llega-
do a ella. El segundo tipo de autoridad de tomar la decisión,
puede ser un funcionario administrativo independiente el que-
ha estudiado dicho expediente. En cualquiera de los dos casos
el solicitante conservará su derecho en caso de no estar con-
forme con la decisión para apelar.

La decisión no tendrá problema en los casos en que el
solicitante esté apto para el trabajo, disponible, período de
calificación y motivo del desempleo, pero existen casos en -
los que esta decisión debe considerarse muy a fondo como son -
el estado de salud del solicitante la aptitud para el traba-
jo, motivo del desempleo, conflictos de trabajo, etc. los cua-
les crean dificultades a los funcionarios competentes o si no
tienen un acceso directo a los precedentes creados por deci-
siones de tribunales de apelación.

De ser favorable la decisión para el solicitante se -
seguirán el trámite correspondiente al pago de prestaciones,-
en caso contrario se le notificará en forma oficial el motivo
por el cual ha sido denegada la aceptación de su solicitud y-
se le comunicará que tiene el derecho de apelar, si considera
que no es justa la decisión, pero a pesar de esto se le comu-
nicará también que debe seguir presentándose en la oficina de
colocación hasta que logre colocarlo.

La apelación es un medio de que dispone el solicitante para pedir que se revise su expediente, debido a que el es tima que hubo una arbitrariedad, perjuicio, parcialidad o - - error en las decisiones tomadas para el otorgamiento de las - prestaciones. El organismo de apelación deberá atribuciones - judiciales para poder realizar un examen razonado e imparcial de cada expediente pronunciando una resolución definitiva. - Los organismos de apelación pueden estar constituidos por - miembros públicos los cuales no deberán tener ningún interés - en particular, tener cierta formación jurídica y estar plenamente enterados del funcionamiento del seguro; pueden formarse también en forma tripartita o sea representante de los asa lariados, representante de los patrones y el representante - del poder público los cuales indispensablemente deberán tener una formación jurídica y administrativa, para poder orientar a los otros dos sectores.

Es recomendable que al procedimiento de apelación se le otorguen las facilidades necesarias al solicitante, como - es el servicio gratuito, debates simplificados, ayuda para ex poner su queja al solicitante. Un representante de la autoridad que emitió la decisión deberá presentarse en la audiencia para exponer los motivos de tal, los gastos por concepto de - transportes, en los casos de que los tribunales se encuentren retirados del lugar de residencia del desempleado, deberán - ser reembolsados en el caso que tuviere razón. Las decisiones del tribunal deberán publicarse en forma periódica y sistemática, a fin de que se anotó anteriormente los funcionarios en cargados de tomar la decisión conozcan tales resoluciones. -

5.- El pago de la Prestaciones es la última función - que debe desempeñar la organización del Seguro de Desempleo.- La cual consiste en que una vez aprobada la solicitud deberá efectuarse el primer pago en el día señalado. Para tal efecto se notifica si se inscribe en el registro del control del de-

sempleo, el cual tendrá los siguientes datos, la fecha del primer pago, el monto de la prestación en caso de haber personas a su cargo el complemento, y la duración máxima de las prestaciones, siendo en adelante el documento con el que se cerciore el pago de las prestaciones. Será notificado el solicitante de la aceptación de su demanda, del monto de la prestación y la duración.

El pago de las prestaciones debe de efectuarse en efectivo, con cheque bancario o postal, de acuerdo a las circunstancias más favorables al desempleado. Al presentarse el solicitante en la oficina deberá presentar su registro de control al día inscribiendo los datos de cada día de la semana, es decir si estuvo empleado, sin empleo, enfermo, disponible, etc., para que el funcionario basado en estas indicaciones ordene el pago de los días que efectivamente tenga derecho.

Una vez que el desempleado recibe las prestaciones debe presentarse en forma regular a la oficina local, para comprobar si sigue sin empleo disponible para el trabajo, indicándosele también el día en que debe efectuar su proxima visita, y de no hacerlo se le suspenderá la prestación hasta que se presente a la oficina, esto se hace con el fin de que el beneficiario no se encuentre trabajando y recibiendo prestaciones al mismo tiempo.

A efecto de evitar un pago innecesario de prestaciones un desempleado antes de pasar a la oficina local, deberá presentarse en la oficina de servicio de empleo para comprobar que no hay un empleo disponible para él, en caso de que si existiere se mandará al desempleado que se presente ante el patrón que lo solicita, de lo contrario se hará saber inmediatamente a la oficina del seguro de desempleo.

Cada visita que haga el beneficiario se le anotará en

su expediente. Debiendo anotar el beneficiario una vez más - sus actividades durante los días de la semana, procediendo - nuevamente el funcionario a tomar como base los días que dan derecho a prestaciones, comunicándole la nueva fecha en que - deberá presentarse y extendiéndoles la orden de pago.

La terminación de las prestaciones se realiza cuando un patrón contrata al beneficiario, el cual deberá presentarse en la oficina local para firmar el registro de control, recibir su última prestación y recuperar la cartilla de estampillas, quedando terminadas en esta forma el otorgamiento de prestaciones. Se anotará en el expediente del interesado el número, o el importe de las prestaciones pagadas que sirva para determinar en caso del nuevo desempleo la duración de las prestaciones.

La otra forma en que pueden terminarse las prestaciones, es cuando el beneficiario no encuentra trabajo y recibe las prestaciones durante el tiempo máximo fijado para su otorgamiento, después de lo cual deberá presentarse para firmar - el registro se le adeudan (si es que se le notifica antes de la terminación del periodo de prestaciones). Después de esto se cierra el expediente de prestaciones del seguro desempleo para esta persona.

C O N C L U S I O N E S

- I.- La seguridad social, tiene como finalidad primordial - proporcionar los medios adecuados para que el trabajador no viva con la inseguridad económica o de asistencia, alcanzando con su mayor tranquilidad un desempeño mejor en sus labores que será en beneficio tanto propio como del país.
- II.- El régimen de seguridad social, para considerar que cumple en forma efectiva con la finalidad que en la conclusión anterior anotamos (económica), debe de acuerdo a sus posibilidades establecer una ayuda, que sustituya en parte el salario del trabajador en el momento que deje de percibirlo por causas ajenas a su voluntad, así como tratar de conseguirle un nuevo empleo evitando de esta suerte la ociosidad y desempleo voluntario.
- III.- En México el seguro social debe ensanchar sus funciones de seguridad al trabajador y a su familia, en los aspectos de asistencia médica, centros recreativos y culturales, así como de asistencia económica para aquellos casos en los que el trabajador se encuentre imposibilitado para trabajar, sea por razones de edad o por causas de algún accidente. Ahora bien el Instituto no atiende las situaciones de pérdida del salario por causa involuntaria de desempleo, en virtud de encontrarse instrumentado por la influencia de los empresarios tendientes a mantener controlados medianamente a los trabajadores, así como para librarse de importantes responsabilidades como las de indemnización en caso de accidente.
- IV.- Si el Seguro Social cumpliera en forma efectiva con su finalidad procuraría, en caso de no contar con los "me-

dios necesarios", evitar el gran problema que representa para el país el desempleo, no al nivel de toda la población en edad económicamente activa, sino de sus asegurados que han dejado de serlo por haber perdido el empleo, procurando uno nuevo.

V.- El seguro de desempleo que se ha establecido en otros países encontraría en México dificultades en el orden político y no de orden económico, pues como se observó en el capítulo correspondiente al seguro social se cuentan con los medios propicios en el orden económico para tal efecto.

VI.- En el orden político, tanto el desinterés por parte de los dirigentes del Instituto, los cuales son designados por el gobierno, como el rechazo de los patrones, pues su establecimiento representaría un menoscabo a sus ganancias debido a que tendrían que aportar cotizaciones por cada uno de sus trabajadores, así como la falta de conciencia de los trabajadores a este respecto.

VII.- La segunda dificultad es la carencia de un sistema organizado y funcional de agencias de colocación las cuales son indispensables para dicho seguro; las existentes, a pesar de encontrarse reguladas en la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, no funcionan debido a que por una parte los Sindicatos se opondrían a que el Estado les privara del monopolio sobre los empleos, a la desconfianza por parte de los patrones de aceptar a los trabajadores que les designará el Estado y a la falta de observancia de las disposiciones concernientes.

VIII.- El Estado constituye el instrumento más idóneo para -- establecer el seguro de desempleo, en virtud de que el seguro obligatorio establecido en los diversos países-- donde funciona, es el que brinda mayor eficacia.

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

- 1.- Arce Cano, Gustavo "Los Seguros Sociales en México", Editorial Botas - México 1944.
- 2.- Beach, Federico "Los Seguros Sociales en el Extranjero", - México, Ferrocarriles Naciones 1932 (Oficina de Estudios-Económicos, 4, serie A).
- 3.- de la Cueva, Mario "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Editorial Porrúa, México. Y "Panorama del Derecho - Mexicano". México, D. F., editado por UNAM 1965.
- 4.- Gonzalez Díaz Lombardo, Francisco "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral" - México, D. F., UNAM 1973.
- 5.- Herrera Gutierrez, Alfonso "La Seguridad Social", estudios jurídicos - México, Gráficos Galeza 1963.
- 6.- Lamas, Adolfo "Seguridad Social en la Nueva España" - Tomo I, Editado por el IMSS - México 1971.
- 7.- Mendieta y Nuñez, Lucio "El Problema Agrario en México" - Editorial Porrúa - 10a. Edición.
- 8.- Pérez Leñero, José "Fundamentos de la Seguridad Social" - Editorial Aguilar - Madrid 1956.
- 9.- Sánchez Vargas, Gustavo "Premisas del Seguro Social en el Ideario de la Revolución" - México 1962.
- 10.- Trueba Urbina, Alberto "Nuevo Derecho del Trabajo" - Editorial Porrúa - México.

- 11.- Leyes, Reglamentos e Instructivos.- Edición del IMMS, -- 1969.
- 12.- Los sistemas del Seguro de Desempleo - O.I.T. Ginebra - 1955, nueva serie núm. 42.
- 13.- La Seguridad Social. - Editado por la O.I.T. Ginebra - - 1958, lección primera.
- 14.- La Ley del Seguro Social - 1976.
- 15.- Ley Federal del Trabajo - 1976.
- 16.- Partida I título V, partida II título XX Ley IV.
- 17.- Técnicas administrativas del Seguro Social.- Estudios y documentos, nueva serie, núm. 40, Ginebra 1955.
- 18.- Revista de la O.I.T. "La Seguridad Social 1919-1969" -- Editada en Ginebra, Suiza, noviembre de 1969.