

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD NACIONAL DE JURISPRUDENCIA

---

# EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO

T E S I S

que para su examen profesional  
de Licenciado en Derecho,  
presenta el alumno

FRANCISCO JAVIER DE LA ROSA  
GARCIAMANZO



MEXICO D. F.

1 9 5 5



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A MIS PADRES**

**A MI ESPOSA Y A MIS HIJOS**

**A MIS HERMANOS**

**A MIS MAESTROS**

**10475**

## PROLOGO

*Esta sencilla tesis fué el producto de un sincero interés por el problema que el desempleo produce en la clase trabajadora de México, problema que no por reducido deja de ser inexistente, y por la aspiración de que su resolución sea más funcional y efectiva.*

*Muchos de los términos de esta tesis han sido inspirados por un apasionado amor a México; no obedecen a doctrinas exóticas ni a partidarismo alguno, sino que han nacido al calor de un impulso contra situaciones con las que no estoy de acuerdo. ¿Quién en su juventud no fué revolucionario? ¿Quién no soñó de joven en un mundo más justo y más feliz? Son el sueño y la fe inquebrantable en un futuro mejor de nuestra Patria.*

*Creo que el día en que el obrero viva protegido por una legislación de justicia integral, que abarque y resuelva sus problemas económicos a través de su existencia, su tranquilidad espiritual será un elemento mucho más valioso en la economía nacional.*

*Creo que el día en que México sepa aprovechar la fuerza creadora de sus hijos en una mejor canalización de sus esfuerzos, será más grande y más fuerte.*

*Creo en la gran capacidad de trabajo del mexicano y en un rendimiento todavía mayor de su mente y de sus brazos, cuando sienta, muy dentro de sí mismo, que esa misma justicia integral le asiste y le ampara.*

*Creo firmemente en que llegará el día en que desaparezca de los hogares mexicanos el trágico "no hay".*

*Creo, asimismo, que en un futuro próximo los profesionistas jóvenes habrán de unirse a sus hermanos en un mismo ideal patriótico, cooperando con su trabajo y sus ideas en la lucha contra cierto estado de cosas en las que aún campea la injusticia y el egoísmo, dando con ello un gran paso hacia el México que los jóvenes que crecimos dentro de un hogar de sincera y profunda convicción revolucionaria, deseamos con devoción, energía y entusiasmo.*

## CAPITULO I

### EL CONTRATO DE SEGURO

a) *El Seguro Comercial.*    b) *El Seguro Social.*

“Calamitosus-est-animus-futuri-anxius”.

Séneca

El hombre a través de toda su historia ha tratado de averiguar qué es lo que le aguarda en el porvenir, lo que se demuestra con la presencia, casi imprescindible, de personas con dotes proféticas reales o ficticias, y ello a través de todas las civilizaciones, desde las más remotas hasta las de nuestros días.

Esta incertidumbre acerca del futuro, fué fuente perenne de inseguridad y desconcierto en el corazón humano, y ha sido quizá una de las causas que lo han convertido en un animal político, y nos atrevemos a afirmar que inclusive fué esto, seguramente, lo que lo obligó, desde tiempos pretéritos, a buscar la fuerza que venía a constituir la compañía de sus semejantes. Sabía instintivamente que al formar parte de ese grupo, uniendo al de los demás su propio esfuerzo podía luchar más eficazmente no sólo contra las condiciones hostiles del medio, sino contra las bestias y aún contra el hombre, porque, al fin y al cabo, siempre “Homo Homine lupus est”.

La desdicha, la perturbación psicológica derivados del miedo al porvenir, amengua la capacidad de trabajo del hombre; la felicidad, la liberación del temor, la seguridad en si mismo, acrecienta el optimismo, la capacidad de trabajar y la calidad del trabajo mejora y se supera. (1)

---

(1) México y la Seguridad Social. Pág. 10.

Más tarde, en la sociedad más o menos perfecta de nuestros días, nuevas aprensiones le asaltaron a favor de la conciencia íntima de su condición de entidad sujeta a toda suerte de inseguridades: el campesino, temiendo la consecuencia pavorosa de la pérdida de sus cosechas; el comerciante, la pérdida de su negocio; el asalariado, la pérdida de su empleo, el ciudadano en general, de su patrimonio y de su hogar, pérdidas que fatalmente repercuten en la sociedad, al convertirlo en un ser económicamente débil que forzosamente tendría que gravitar sobre la comunidad.

Para el obrero en particular, que no cuenta con más capital que la fuerza física y la habilidad de sus manos, ya que carece de conocimientos y perspectivas más amplias, la posibilidad de perder su empleo por accidentes de trabajo o por enfermedad, es sencillamente trágica, ya que sabe que al perder esa fuente de ingresos se expone a los suyos a las vicisitudes de la miseria y la orfandad.

Fueron precisamente estos riesgos, y el temor que ellos engendran, los que hicieron que el hombre, ante la imposibilidad de evitarlos, buscara la forma de prevenirlos protegiéndose para el caso de que, de sobrevenir un siniestro, éste fuera con la menor pérdida posible en sus intereses.

Esta búsqueda fué la génesis del contrato de Seguro, contrato por el cual, el asegurador se compromete a compensar al asegurado de los perjuicios sufridos por éste.

Lucena, cuya definición ha tomado carácter legal, dice así del Seguro: "Es un contrato por el cual una de las partes, en consideración a un precio que se le paga, adecuado al riesgo, da la seguridad a la otra parte de que ésta no sufrirá pérdida, daño o perjuicio por el acaecimiento de los peligros especificados sobre ciertas cosas que puedan estar expuestas a tales peligros".

Roberto Wood, a su vez, lo define como "Aquel contrato aleatorio por medio del cual una persona toma sobre sí los riesgos que a otra puedan ocurrir, indemnizándole los daños que puedan ocasionársele en su persona o bienes por caso fortuito o fuerza mayor, ya mediante una cantidad u otra obligación idéntica y recíproca".

Ahora bien, como institución comercial, el Seguro ha sido definido como un plan por el cual un gran número de personas se asocian entre sí y transfieren sobre todas ellas riesgos que corresponden a individuos determinados. Todo ello equivale a desviar el pe-

so del riesgo sobre el individuo hacia el de todo un grupo, que está preparado para asumir el riesgo y que desea asumirlo". (1)

Tomando todo esto en consideración, Willet (2) lo define como "Un instrumento social por el que se hacen acumulaciones que sirven para enfrentarse a pérdidas inciertas de capital, lo que se lleva a cabo transfiriendo los riesgos de muchos individuos sobre una persona o sobre un grupo de personas; siempre que hay una acumulación para pérdidas inciertas, o una transferencia de riesgo, tendremos uno de los elementos del Seguro, solamente cuando estos dos elementos se han reunido, al combinarse los riesgos de un grupo, tendremos completo el Seguro".

Al contrato se le llama póliza. "Póliza es el nombre que se le da al instrumento por el cual se efectúa el contrato de indemnidad entre el asegurador y el asegurado; y no se firma, como la mayor parte de los contratos, por ambas partes, sino solamente por el asegurador, quien por ello, según se supone, se denomina suscriptor". (Underwriter) (3)

La retribución de la póliza se llama *prima*, el importe del Seguro, es denominado *valor neto*, o *neto de la póliza*, la compañía, grupo o individuo que asume el peso del riesgo en su capacidad de suscriptor se denomina *asegurador* o *portador*.

Empero, el campo hacia donde vamos a enfocar nuestra atención es el Seguro Social en particular, y más como medida de política social, que como rama principal de los Seguros propiamente dicha. Carlos González Posada, autor español y opinión autorizada en esta materia, nos dice en una definición más humana que académica: "La institución de los Seguros Sociales sigue siendo la piedra angular en la total construcción que supone la legislación obrera de un país; es el eje, por lo mismo, que con una buena organización de Seguros sociales, sabe alejar el peligro de la miseria en los económicamente débiles". (4)

"Las bases del Seguro Social, que tienen su raíz en la misma norma científica y aplicación técnica, son evidentemente mucho más complejas que las del Seguro de Vida, en virtud de que además de las tablas de mortalidad generales, son imprescindibles tablas de

---

(1) J. H. Magee "Los Seguros Generales". Pág. 4.

(2) Park J. A. "A System of the Law Marine Insurance".

(3) J. H. Magee. Op. Cit. Pág. 8.

(4) C. González Posada. Los Seguros Sociales Obligatorios en España.

mortalidad, de invalidez, de viudez, tablas de probabilidades de accidentes de diferente tipo, de probabilidades de invalidez, de morbilidad, de casamiento, de nacimientos, de número de familiares, de desarrollo del salario y otras que abarquen otros aspectos, que pudieron constituirse, en gran parte, sólo merced a las experiencias del Seguro Social mismo". (1)

Manes, el gran teórico y práctico alemán, nos dice: "Los Seguros pueden subdividirse en Seguros privados y Seguros sociales; se entenderán bajo la denominación de Seguro Social aquellos que no estén determinados por los intereses privados del asegurado sino por motivo de beneficencia y política social". (2)

Rubinow define al Seguro Social como "La obligación del Estado de asegurar a sus trabajadores contra los riesgos de su profesión y de la vida, ya que el trabajador es económicamente incapaz de hacerlo por sí.

"Por el simple hecho de que la situación económica de la mayoría del pueblo no les permite a los trabajadores asegurarse contra todos los riesgos posibles, porque el salario que reciben no representa más que lo absolutamente necesario para el sostén de la vida, y el pago de la prima significaría sacrificar algo indispensable para la satisfacción de las necesidades presentes. El que no tiene bastante para satisfacer lo indispensable del presente, menos tendrá para proveer las necesidades del futuro" .. e inclusive, concluye: "Es una inmoralidad proponer a los obreros el ahorro". (3)

Federico Bach lo considera como "La institución dedicada exclusivamente a amparar el riesgo de perder la capacidad de trabajar, ya que la gran mayoría de la población dispone, como única propiedad, de su fuerza de trabajo y que, mediante la industrialización de la economía, se aumentan de manera considerable los peligros, viene a necesitar como una medida de interés social, de autodefensa y de previsión de la misma sociedad, el evitar hasta donde sea posible que, al ocurrir los siniestros, queden aniquilados valiosísimos elementos de trabajo, convirtiéndose en cargas para la sociedad".

En el caso particular de México, y teniendo como fuente la Ley del Seguro Social, podemos definirlo como sigue: "El Seguro Social

---

(1) Paula Schweiger. Social Versicherung.

(2) Manes. Versicherung Lexikon.

(3) Ruvinow. Social Insurance.



constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio, y en cuyos seguros se comprenden:

- I. Los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- II. Los de enfermedades no profesionales y maternidad.
- III. Los de invalidez, vejez y muerte, y
- IV. Los de cesantía involuntaria en edad avanzada.

En la obra *El Mercado de Trabajo*, auspiciada por la Nacional Financiera, lo define como un "Seguro colectivo instituido por el poder público y emanado de él, que tiende a satisfacer necesidades específicas de ciertos grupos sociales, originadas por la pérdida, la disminución, o la insuficiencia del salario, que a su vez, reconocen como causas la realización de riesgos profesionales o el advenimiento de ciertos hechos de naturaleza fisiológica, como son la maternidad o la senectud". (1)

Como se ve, el papel del Estado es muy importante en el Seguro Social, ya que es el principal interesado en que los trabajadores no se constituyan en una carga y en un elemento negativo en el buen éxito de su acción gubernamental y además, nos demuestra que el aspecto social de estos Seguros es mucho más elevado que el de los Seguros privados, su beneficio y tarea social son más claros y más objetivos aún, ya que van a ayudar a resolver sus problemas económicos a los grupos económicamente más débiles, y cuando usamos la palabra "social" debemos entenderla en el sentido que Manes quiere darle cuando expresa: "El Método Social del Seguro, como rama de la Política social que es, tiene por cometido y finalidad el asegurar las condiciones materiales de vida de una o más clases menesterosas de la Sociedad, aunque en las manifestaciones que hasta el presente rigen se reduzcan a cubrir sus necesidades en punto a los ingresos". (2)

Pero debemos diferenciar, con Paula Schweiger (3) el Seguro de la asistencia al afirmar: "El Seguro Social es garantizar al obrero el derecho a reclamar el auxilio, con el objeto de distinguirlo de la asistencia", opinión reforzada aún más por el líder sindicalista europeo J. Oudegeest. (4)

---

(1) Octavio A. Hernández. "Teoría y Realidad del Seguro Social". Cit. en "El Mercado de Trabajo". 1955. Pág. 10.

(2) Manes. *Teoría del Seguro*. Madrid, 1929.

(3) Paula Schweiger (*Sozialversicherung und Wertschafs abst.*). (Cit. por Manes).

(4) Cit. por González Posada. "Los Seguros Sociales Obligatorios en España".

## ANALISIS DEL CONTRATO DE SEGURO

El contrato de Seguro, según se desprende de lo expuesto, es un Contrato Bilateral (Seguro Social y trabajador, en el caso específico del Seguro Social).

**ALEATORIO**, por depender de un hecho futuro sujeto a los caprichos del azar.

**FORMAL**, por constar en un documento.

**REAL**, por perfeccionarse con la entrega de una cosa, en este caso el pago de la prima.

**CONMUTATIVO**, en cuanto a que las partes, en el momento de obligarse, saben la certeza de sus prestaciones mutuas.

**ONEROSO**, en cuanto a la aportación que hace el trabajador de una cantidad determinada de dinero.

En cuanto al Seguro Social, éste tiene características propias que lo apartan un poco del Seguro comercial; en primer lugar, a primera vista parece que no es un contrato en cuanto que, por el hecho de ser obligatorio, implica ausencia de voluntad por parte del trabajador, condición "sine qua non" en los contratos, ya que requieren la voluntad acorde, tácita o expresa, de obligarse, en ambas partes, pero ya en el análisis, vemos que sí es un contrato en cuanto a que el trabajador lo acepta a posteriori, al reconocer los descuentos necesarios y al hacer uso de los servicios de esta institución (el Seguro Social).

En lo que se refiere a su perfeccionamiento, éste se realiza en el momento en que el Seguro Social acepta al trabajador como derecho-habiente, además, otra característica es el ser en parte conmutativo, en cuanto que, al momento de obligarse las partes, saben la certeza de sus prestaciones mutuas, y en parte de "tracto sucesivo", ya que conforme al número de cuotas satisfechas se adquiere el derecho a determinadas prestaciones, en el caso del Seguro contra la cesantía específicamente.

En cuanto a las demás características es igual al Seguro privado.

El Seguro se ha dividido con una finalidad práctica y didáctica en dos ramas específicas: en Seguros privados y Seguro Social.

## ANALISIS DEL CONTRATO DE SEGURO

El contrato de Seguro, según se desprende de lo expuesto, es un Contrato Bilateral (Seguro Social y trabajador, en el caso específico del Seguro Social).

ALEATORIO, por depender de un hecho futuro sujeto a los caprichos del azar.

FORMAL, por constar en un documento.

REAL, por perfeccionarse con la entrega de una cosa, en este caso el pago de la prima.

CONMUTATIVO, en cuanto a que las partes, en el momento de obligarse, saben la certeza de sus prestaciones mutuas.

ONEROSO, en cuanto a la aportación que hace el trabajador de una cantidad determinada de dinero.

En cuanto al Seguro Social, éste tiene características propias que lo apartan un poco del Seguro comercial; en primer lugar, a primera vista parece que no es un contrato en cuanto que, por el hecho de ser obligatorio, implica ausencia de voluntad por parte del trabajador, condición "sine qua non" en los contratos, ya que requieren la voluntad acorde, tácita o expresa, de obligarse, en ambas partes, pero ya en el análisis, vemos que sí es un contrato en cuanto a que el trabajador lo acepta a posteriori, al reconocer los descuentos necesarios y al hacer uso de los servicios de esta institución (el Seguro Social).

En lo que se refiere a su perfeccionamiento, éste se realiza en el momento en que el Seguro Social acepta al trabajador como derecho-habiente, además, otra característica es el ser en parte conmutativo, en cuanto que, al momento de obligarse las partes, saben la certeza de sus prestaciones mutuas, y en parte de "tracto sucesivo", ya que conforme al número de cuotas satisfechas se adquiere el derecho a determinadas prestaciones, en el caso del Seguro contra la cesantía específicamente.

En cuanto a las demás características es igual al Seguro privado.

El Seguro se ha dividido con una finalidad práctica y didáctica en dos ramas específicas: en Seguros privados y Seguro Social.

El Seguro privado asegura propiedades cuya pérdida sólo afecta al dueño en su capacidad y resistencia económico-social, pero solamente de manera indirecta a la persona (1). En estos Seguros, los propietarios de bienes privados que también pueden ser objeto de daños, y para quienes tales bienes representan una riqueza útil que les aumenta su nivel de vida y de comodidades, al asegurarlos y pagar la prima respectiva, no hacen más que sacrificar algo de sus *riquezas* presentes, garantizándose mediante este sacrificio para no perderlas todas al ocurrir el siniestro. (2)

Como puede verse, los Seguros privados aseguran bienes que al sufrir daños no afectan directamente a la sociedad, sino más bien al dueño del capital sujeto al riesgo, a diferencia del Seguro Social que va a proteger la principal riqueza nacional: los seres humanos, y entre éstos al trabajador, piedra angular de la economía de todo Estado.

Pero haciendo a un lado el aspecto comercial del Seguro, debemos hacer hincapié en la trascendencia social del Seguro y más aún del Seguro Social.

Todos los Seguros tienen un interés social, un ejemplo citado por Federico Bach no puede ser más objetivo: el Seguro contra incendio, tomado por un industrial para proteger una fábrica.

Si el incendio tiene lugar en una empresa industrial o comercial que ocupe a gran número de trabajadores, automáticamente al ocurrir el siniestro, éstos perderán sus empleos y con ello la posibilidad de procurarse los medios de subsistencia necesarios. Si el dueño de la empresa posee una póliza de seguros, tendrá la posibilidad de reconstruir cuanto antes su negociación y dar otra vez trabajo a sus obreros, y si la previsión del patrono va tan lejos como para prever también las pérdidas consecuentes al paro forzoso, sus obreros quedarán menos afectados y no estarán expuestos a la miseria originada por un siniestro ajeno a su voluntad.

Como se ve, en este ejemplo está demostrado en una forma clara la gran trascendencia e importancia social del Seguro.

Y por lo que respecta al Seguro Social, su beneficio y tarea social son más claros y objetivos aún, ya que va a ayudar a resolver los problemas económicos de los grupos más débiles económicamente.

---

(1) Manes. *Versicherungs Lexikon*.

(2) Federico Bach. "Los Seguros Sociales en el Extranjero". Pág. 11.

Es por este importante papel que desempeña el Seguro Social que nos permitimos afirmar lo imprescindible que resulta en la existencia de todo Estado moderno, ya que no es posible creer ni esperar la buena marcha económica y social de ningún pueblo, sin que la clase trabajadora, que forma la mayoría, cuente con garantías proporcionadas por el Estado, directa o indirectamente, que la tranquilicen de la perspectiva de riesgos a que están sujetos con su carácter de trabajadores o como entidades sujetos a las vicisitudes de la vida misma.

De la importancia trascendental de esta institución habla con elocuencia el hecho de que no ha habido nunca un movimiento social que haya cundido de un modo casi universal, como el establecimiento del Seguro Social (y ello, porque el hombre, que siempre ha aspirado a una vida mejor, defendiendo con pasión cuanto para él signifique un bien material o moral), le ha prestado franca acogida.

Y es que el Instituto del Seguro Social constituye la cristalización de sueños de libertad tan viejos como el mundo. En efecto, al triunfo de la fuerza bruta que oprime pueblos o conciencias a lo largo de la historia de la humanidad, surge también, impotente muchas veces, pero siempre claramente consciente y firme, la voluntad de ser libre. El ilota, el galeote, el siervo medioeval, el vasallo del monarca absoluto, todos han aspirado a ser libres en su hogar, en su patria, en sus ideas, en la esfera económica. A este anhelo se debe el triunfo de todo ideal que implique justicia social: el *Jus Suum cuique tribuere*, piedra angular del Derecho; el Cristianismo, fuente de amor y solidaridad humana, el Enciclopedismo con sus ideas de dignidad y libertad ciudadanas, ideas sobre las cuales se estructura el Estado moderno.

Todo aquello que beneficie a la sociedad, llegará a ser parte imprescindible de la misma; todo lo que el hombre sepa que puede mejorarlo en su vida y dignificar la razón de su existencia, será por él adoptado, y es por esto, repetimos, que el Seguro Social constituye una de las medidas políticas, en su estricto sentido, de las que ningún Estado moderno no puede ni debe prescindir.

Para concluir este capítulo, nada mejor que citar las palabras pronunciadas por Winston Churchill en Glasgow, el 11 de octubre de 1906:

“Ningún proyecto de sociedad, puede considerarse completo si no comprende entre sus finalidades tanto la organización colectiva,

como el incentivo individual. Toda la tendencia de la civilización se dirige, empero, a la multiplicación de las funciones colectivas de la sociedad. Las siempre crecientes complicaciones de la civilización, crean para nosotros nuevos servicios que han de ser emprendidos por el Estado y crean para nosotros una expansión de los servicios ya existentes”.

## CAPITULO II

### *HISTORIA DEL SEGURO SOCIAL*

La solidaridad en el orden social ofrece innumerables manifestaciones, pues todas las Mutualidades de Seguros, en sus distintas clases, las cooperativas en general, y las sociedades obreras y patronales no son otra cosa que relaciones perfectamente puntualizadas de la solidaridad, que han llegado a tener tanta importancia, que el poder público ha tenido que intervenir directamente en su regulación y desenvolvimiento.

L. Bourgois. "Essai d'une philosophie de la solidarité".

Una de las primeras formas de Seguro fué a base de contribuciones mutuas. Cuando una persona sufría un desastre, los demás miembros de la comunidad le prestaban ayuda, ya sea por humanitarismo, por la fuerza de la costumbre o por la presión de la opinión pública. A este plan de contribución se le conoce con la designación de "Seguro de apremio".

En Grecia tenían establecido un Seguro rudimentario, y en Palestina se encuentran vestigios de un Seguro que preservaba contra la muerte del ganado, que más que Seguro era una repartición del riesgo entre los miembros de la comunidad. Realmente la implantación del Seguro se debe a la beneficencia y a la especulación, y así vemos que en el Seguro marítimo el dueño del barco tomaba las mercancías a su cargo, y si llegaban con bien a su destino se le devolvía el importe de las mercancías más una cantidad supletoria, (lo que hoy se conoce como premio). Los Seguros de vida tuvieron como antecedente los convenios en sociedad para pensionar a huér-

fanos y viudas, o bien como ayuda prestada a los que sufrían daños en sus bienes, por incendio u otras causas.

Constan ya algunas medidas contra el riesgo a que están sujetas las mercancías en su transportación, así como los riesgos implícitos en los créditos, los cuales habían tratado de conjurar, primero con garantía personal y después con garantía real.

En el mundo latino de la Edad Media se hallan vestigios del Seguro, tan pronto en forma mutua como en forma de prima, más antigua la primera, que fué inicialmente vínculo social de los participantes en una misma navegación, con el deber de ayudarse recíprocamente formando cajas de socorro para los enfermos y en caso de muerte.

Una de las primeras formas de asociación como finalidad benéfica fué la de las corporaciones de artesanos de una misma profesión.

“Las asociaciones de artesanos existen desde los más remotos tiempos. En Grecia se llamaron “Etaipian”, según referencia de la Ley 4ª del Digesto, Tít. 22, Lib. 47. Plutarco afirma que Numa mandó agrupar los artesanos por oficios, formando colegios, afirmación impugnada por Mommsen. Heineccio, apoyándose en un texto de Floro, cree que fué Servio Tulio quien organizó los colegios de artesanos al formar el censo. En el mismo figuraban los tibicines, o músicos auxiliares del culto; aurífices o joyeros; fabritignari, carpinteros; tintores, tintoreros; sutores, zapateros; coriarii; curtidores; fabri aerarii, forjadores de cobre; figuli, alfareros. Martin Saint-León ha hablado de los herreros; Driaux, de los fullones, pero Marquard ha probado la no existencia de tales asociaciones. Los tignarii, aerarii y tibicines formaban cada uno una centuria; los otros parece que no tenían existencia oficial como cuerpos políticos. Durante la República, no obstante existir los colegios, Tito Livio cita el de mercaderes en 259 a de J. C. (Lib. 20, Cap. XXVII). En la España romana aparecen los colegios con carácter definido desde César. El Estado explotó por medio de colegios de metalacii y aurileguli la industria minera, como prueba la inscripción Núm. 1,179 de Hubner, la Lex metalli Vispacensi y el Bronce de Ajustrel justifican la formación de poblaciones alrededor de las minas a cuyo Consejo se arrendaban los oficios e industrias. Por otra inscripción (113 de Hubner) de Itálica, se aprueba la explotación de las canteras por el Estado. Según Pérez Pujol, la existencia de estas explotaciones implica la de colegios análogos a los romanos de “metalarii”, “mo-



netari”, “fabricenses”, “Millones”, “bastafari”, etc. El Código Teudociano (Ley 4ª, Lib. 13, Tít. 5º) trata del colegio de los “navigularii”, encargados de conducir los productos de España a la ciudad de Roma”. (1)

Monssen estima que los colegios romanos fueron, en cierto sentido, sociedades de socorros mutuos, y Waltzing reduce esa actividad de las entidades a los funerales y exequias, siendo la asistencia mutua general una excepción. (2)

Con el triunfo del cristianismo apareció también una cofradía de inspiración cristiana: las dirionias que eran una sociedad de socorros mutuos fundada para la práctica de la caridad, cuyo imperativo moral obliga a dar alimento y enterrar a los pobres, proteger a los desvalidos y huérfanos y auxiliar a los ancianos.

En la Edad Media, la función del Seguro en cuanto afecta a su función y desarrollo, estaba en manos de los gremios, pero es de hacerse notar el papel de la Iglesia que influyó grandemente en su fomento y desarrollo.

Los gremios son aquellas asociaciones de mercaderes, artesanos y trabajadores que tienen igual profesión y se sujetan a determinadas ordenanzas para lograr fines benéficos y comunes a la clase.

En sentido estricto, llamáronse gremios las comunidades de artesanos y comerciantes que constituídos legalmente con la influencia de los principios del cristianismo, iniciaron el desarrollo industrial y mercantil de la Edad Media y terminaron en la Moderna con la proclamación de la libertad del trabajo, hecha por la Revolución Francesa.

La importancia que estas corporaciones adquirieron fué extraordinaria. Muchos autores opinan que puede compararse el movimiento industrial y comercial del siglo XII, por su rapidez e intensidad, con el del siglo XIX, mediante la diferencia de que el de nuestros días se debe a la maquinaria y a los prodigiosos medios de transporte, y el de aquellos tiempos, a la virtud de la caridad. El socialista Luis Blanc, en su Historia de la Revolución Francesa, sostiene que “el sentimiento de fraternidad dió origen en tiempos de San Luis a las comunidades de comerciantes y artesanos, que atendían a la protección del débil con la más cariñosa solicitud”. “Sin duda,

---

(1) Martínez y González. “Los Gremios”. Pág. 12.

(2) Waltzing J. C. “Études Historiques sur les Corporations Professionnelles chez les Romains depuis les origines jusqu’à la Chute de l’Empire de L’Occident.

—añade— no se conocía entonces este febril ardor del lucro, que a veces hace prodigios, y la industria no había adquirido el desarrollo y la potencia que hoy tiene, pero el amargo malestar de hoy, esta especie de necesidad de odiar a sus semejantes y el despiadado deseo de arruinarles, aventajándoles, no turbaban la vida del trabajador”. El mismo Rossi, enemigo de los gremios, cuya razón de existencia impugna en distintas ocasiones, ha dicho que “los gremios, en medio de las lanzas feudales, parecían tiernos tallos y flores entre abrojos”. (1)

La agremiación actual no ofrece, por tanto, el carácter de los antiguos gremios, ya que o bien responde a la agrupación de comerciantes para el reparto de tributos y defensa de intereses de clase, o a las nuevas formas de asociación obrera conocida con el nombre de Sindicatos. Por otra parte, el desarrollo general de la previsión, en sus aspectos de ahorro y Seguro, ha separado de los gremios una de sus finalidades iniciales: el factor caritativo con notorio detrimento de aquellos.

Durante el siglo VII no puede probarse con seguridad, el Fuego Juzgo no habla de ellos y legisla sobre la libre industria, conteniendo diferentes disposiciones tributarias.

La gilda, sociedad benéfica eminentemente goda, aparece en este siglo o tal vez más tarde, según Martín Saint León, pero su característica de mutualidad y beneficencia, la apartan de la manera de ser puramente industrial del Colegio romano, acercándolo ya a los gremios, según este autor el elemento cristiano fué el que dió origen a estas asociaciones.

“El espíritu religioso de la época se impone en la formación de las organizaciones gremiales. En un principio, se confunden los gremios con las cofradías, pero éstas fueron a dar origen a aquéllas. La cooperación entre los agremiados procuraba la asistencia médica, los socorros en metálico y el reparto de especies, según las necesidades. El Consejo de la Ciudad repartía el trabajo llegándose así a conseguir las mayores ventajas de la mutualidad”. (2)

Al lado del feudalismo brutal está la Iglesia con un concepto eminentemente dignificador del hombre. En contraste con el despotismo del señor feudal, dueño de vidas y haciendas, la Iglesia

---

(1) Cit. por Faguet. “Cofradías-Gremios”. Pág. 25. 1923.

(2) Martín Saint León. “Histoire des Corporations de Metiers.

crea establecimientos hospitalarios donde se restañan las heridas abiertas por el látigo, o las enfermedades de los parias, a la vez que construye escuelas y establece servicios de enfermería a domicilio.

A su ejemplo, algunos señores fundan instituciones similares, y surgen organizaciones religiosas, fraternidades, cofradías, etc., movidas todas por la misma inspiración caritativa que dará origen a lo que más tarde será la Mutualidad de Socorros.

El fondo común de los gremios era creado con las aportaciones de los agremiados y se empleaba para indemnizar a los dañados por desastres específicos: robo, inundación, incendio, etc., aun cuando más tarde se convirtió en ayuda a los pobres, enfermos, ancianos, ciegos, sordomudos o leprosos.

Había inclusive gremios que prestaban ayuda a quienes perdían su ganado, o eran presos; a los naufragos, a los jóvenes que deseaban labrarse un porvenir, o para formar dotes a las doncellas, en fin, estas instituciones de ayuda mutua, con su propósito de repartir las pérdidas de unos cuantos entre muchos, constituyeron un gran paso hacia la moderna seguridad social.

En Inglaterra, al expropiar Enrique VIII los bienes eclesiásticos, la asistencia social, deficiente de suyo, empeoró. El Estado, en esas circunstancias, hubo de asumir las funciones de caridad obligando inclusive a este soberano a promulgar un Estatuto que en su preámbulo expresaba las apremiantes necesidades que lo originaban, así como sus remedios: "Aumentan los vagabundos y los mendigos, siendo causa de la ociosidad y de todos los vicios; como su consecuencia se registran toda clase de robos y asesinatos y otros aborrecibles desaguisados", se impone la reforma de ciertas leyes, decretos y ordenanzas anteriores que eran inútiles, a pesar de la opinión del rey, para detener tanto mal que iba en aumento.

Se publicó una ley de la mendicidad, en que las personas que se veían en la necesidad de vivir de la limosna, eran relegadas en determinado territorio donde podían pedir limosna. Igualmente se establecieron sanciones para los falsos mendigos.

En 1536 apareció un Decreto complementario el cual añadía a los principios de investigación y registro de los necesitados, el principio de que los pobres deberían ser atendidos por la sociedad, quitando la franquicia legal para mendigar por el auxilio directo, ya que el Estado iba a desempeñar este papel de limosnero, para cuyo objeto se destinaría un fondo que se integraría con las aportacio-

nes del Estado mismo y de la Iglesia. El Gobierno se iba a encar- gar de fomentar y estimular tales actividades.

Después de un considerable retroceso en esta materia durante el reinado de Eduardo II con el Estatuto de 1547, se reanudaron en 1552 siguiendo el método señalado por Enrique VIII, para lle- gar a la Ley de Pobres del período Isabelino, ley cuya vigencia fué de 300 años. Si la corporación gremial fué en la Edad Media el ofi- cio organizado, y en cierto modo su autorregulador, a partir del siglo XVI se va volviendo una corporación cerrada, privilegiada, que po- ne trabas al "forastero", al extraño a las familias que tradicionalmen- te estuvieron vinculadas al arte y a las organizaciones gremiales. Además se acusa a las organizaciones y oficios de ser "monipo- dios para subir los precios". Todo esto suscita una reacción que si no justifica, explica al menos o sirve de pretexto para la adop- ción de medidas de abolición de los gremios y cofradías. Las Cor- tes de Aragón y de Navarra piden a Carlos I reiteradamente la supresión de estas organizaciones. Las celebradas en Zaragoza en 1528 y más tarde en las de Castilla reunidas en Madrid en 1534, rei- teraron estas peticiones hasta que el rey accedió por medio de una pragmática que suprimió todas las cofradías gremiales.

El soberano hizo todo lo posible para hacer desaparecer toda fuerza que cohibiera su poder, ya que los gremios agrupaban un número tan grande de miembros, que podían constituirse en un se- rio peligro, pero, sin embargo, no llegaron estas organizaciones a desaparecer del todo, sino que más bien se transformaron, dedicán- dose a actividades religiosas y de organización y esencia similares, ya que eran corporaciones específicamente mutualistas que conti- nuaron sufragando el servicio con cargo al ahorro. Más tarde se perfeccionó este sistema de asistencia social creándose la iguala médicofarmacéutica, que será precursora de lo que actualmente se conoce como ramas del Seguro de Salud y de Muerte.

Ahora bien, bajo el reinado de la reina Victoria tuvo lugar ese movimiento económico de gran trascendencia y repercusión en la vida futura de la humanidad que conocemos con el nombre de Re- volución Industrial. Junto a la industria fabril, que adquirió gran ímpetu y desarrollo con la invención de la máquina de vapor, se desarrolló la industria del hierro, creadoras ambas de la llamada "Edad de la Maquinaria".

En esta época tuvieron gran auge los gremios, que fueron des- apareciendo paulatinamente para dar nacimiento a una nueva fi-

sonomía del trabajador, que de agremiado pasó a ser asalariado, no siendo ya dueño de las herramientas, sino solamente prestando su fuerza física para incorporar utilidad a las cosas. Había nacido el obrerismo y el asalariado.

La estructura de las nuevas empresas, así como la nueva posición del individuo en la sociedad, lo sujetan a miles de peligros que no habían existido hasta entonces. En esta nueva atmósfera de los negocios, el Seguro rebasa el plan de asistencia mutua de los grupos familiares y locales, para establecerse como una de las grandes instituciones financieras que contribuyen a formar nuestra estructura comercial.

El Seguro perfeccionado aparece en España en la primera mitad del siglo XVIII en el capítulo 22 de las Ordenanzas de Bilbao, que regula el Seguro, desde la definición del contrato hasta el reaseguro (hoy "Seguro subsidiario") pasando por la tipificación en las primas comunes de los afiliados, miembros asegurados y no aseguradores.

Esa corporación recoge las fianzas para garantía de los asegurados en caso de insolvencia del asegurador y por otra parte cumple las funciones de las empresas de Seguros, especialmente en lo que respecta a informaciones y preparación técnica.

Es de aceptación casi general que fué en Alemania donde el Seguro Social aparece por primera vez, pero debemos aclarar que esto no en un sentido de solidaridad humana, ni mucho menos como consecuencia de actos de caridad cristiana por parte del Estado, sino que los trabajadores, que eran las víctimas de la industrialización en Alemania presionaron fuertemente para que se les dieran garantías en el desempeño de sus labores.

"La clase trabajadora, privada de Sindicatos que defendieran sus intereses, abandonada a la explotación capitalista, sin leyes que la protegiera, se radicalizaba y conspiraba contra el Gobierno. Circulaba profusamente toda clase de publicaciones clandestinas, la mayor parte socialistas. Hasta que por fin Bismark, quien era calificado de amigo de los capitalistas y terratenientes, se vió forzado a dictar algunas leyes sociales. Creó un Seguro de accidentes del trabajo, y al menos en el papel, hizo algunas otras cosas en favor de los trabajadores". (1)

---

(1) A. Ramos Oliveira. "Historia Política y Social de Alemania" Pág. 73.

El Emperador Guillermo en sendos mensajes dirigidos al Reichstag en junio de 1871 y noviembre de 1883, hacía notar la necesidad de proteger a los trabajadores, ya que como decíamos párrafos arriba, la industrialización de Alemania había traído consigo un aumento en los accidentes de trabajo.

El Canciller, un año más tarde, al darse cuenta de los beneficios que resultaban de estas medidas, llegó a exclamar en noviembre de 1884 en el Reichstag: "Si no hubiera un Partido socialista, ni muchas gentes asustadas por ese Partido, no existirían los pocos avances que hemos realizado en las reformas sociales"...

Fué en Inglaterra en 1911 donde aparecen perfectamente connotadas las primeras leyes de Seguros Sociales elaboradas por Lloyd George, Winston Churchill, en ese entonces Ministro de Comercio; Hubert Llewellyng Smith y William Beveridge.

Por cierto que debe hacerse notar que la ley de 1916 sobre el aseguramiento contra el desempleo de ciertas categorías de obreros, es el primer intento de solución del problema de paro, por medio del Seguro obligatorio, y que el éxito de esta ley llevó a su constante ampliación, para abarcar nuevos grupos que ni la prolongada crisis económica después de la primera guerra mundial, con un número de alrededor de millón y medio de desocupados, pudo poner en peligro en cuanto a su eficacia.

## CAPITULO III

### *HISTORIA DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO*

Caído el vasto imperio de Moctezuma bajo el doble poder de la espada y la cruz, los reyes de España adquirieron por el derecho de conquista, consagrado por Alejandro VI, los ricos dominios bautizados por Hernán Cortés como la Nueva España, y empezó, casi de inmediato, la explotación de los naturales, a quienes se consideraba seres inferiores destinados a la esclavitud, sin que ni la misma Iglesia se opusiera en modo alguno.

“Sin la inquebrantable energía de Isabel la Católica —dice don Vicente Riva Palacio— sin aquel rasgo de noble magnanimidad, sin el dulce cariño que profesaba a los que entonces se llamaron indios, y sin el poderoso influjo que su ejemplo ejerció sobre los demás reyes que la sucedieron, los mercados de Europa, de Asia, de Africa y de América, se habrían henchido de esclavos salidos de México y de Perú. Isabel la Católica hizo tanto en favor de los naturales del Nuevo Mundo, como los señores de la tierra que con indomable constancia defendieron su independencia; tuvo espíritu y elevada voluntad para apartar de los conquistados el abuso de clérigos y encomenderos, y si la criminal debilidad de gobernantes ineptos o venales se burlaron del recuerdo de Isabel y de las leyes de Castilla, convirtiendo en bestias de carga a los indígenas, estos crímenes en nada empañan el reflejo de gloria y la gratitud a que es acreedora en América aquella mujer, modelo de reinas y de madres”.

Resultado de las incesantes gestiones realizadas por Fray Julián de Garcés, por Fray Bartolomé de las Casas, por don Vasco de Quiroga, fué que Paulo II reivindicara los derechos de los naturales, a los que declaró seres humanos, con todas las prerrogativas de

tales y las Leyes de Indias, código de protección a los americanos, que Carlos II rubricó añadiendo de su propia mano lo que sigue: "Quiero que me deis satisfacción a mí y al mundo, del modo de tratar esos mis vasallos, y de no hacerlo, con que en respuesta de esta carta vea yo executados exemplares castigos en los que hubieren excedido en esta parte, me daré por deservido, y aseguraos que aunque no lo remedieis, le tengo de remediar, y mandaros hacer gran cargo de las más leves omisiones en esto, por ser contra Dios y contra mí, y en total ruina y destrucción de esos Reynos, cuyos naturales estimo, y quiero que sean tratados como lo merecen, vasallos que tanto sirven a la Monarquía, y tanto la han engrandecido e ilustrado".

Cuando Hernán Cortés recibió el nombramiento de Capitán General de la Nueva España, recibió también órdenes de libertad para los indios, y más tarde se le dieron recomendaciones sobre lo perjudicial que eran las reparticiones de indios y las encomiendas... "Que los dejéis vivir libremente, como los vasallos viven en nuestros reynos de Castilla" —añadían los Monarcas— pero Cortés no cumplió tales órdenes, y en 1524 publicó una ley sobre el repartimiento de indios.

Vemos pues, por un lado, los esfuerzos realizados por los reyes de Castilla para paliar en lo posible la condición angustiosa de los habitantes de la Nueva España, y por otra, la sorda y sistemática oposición de parte de los españoles residentes en la misma, en el cumplimiento de las disposiciones reales. Más adelante habremos de enfocar nuestra atención a la marcha y desarrollo de la sociedad colonial, a la adopción y cambios de costumbres, a los acontecimientos ocurridos en 300 años de tutela colonial, para poder fincar las bases de lo que habría de ser por así decirlo, la estructura de la seguridad social en México.

La historia de los pueblos americanos en el Nuevo Continente, hasta antes de la Conquista, muestra pocos ejemplos de solidaridad humana en el sentido eminentemente social cuyo tema se trata en esta tesis. Apenas si en el Perú, pueblo compuesto en su mayor parte por labradores, encontramos algún vestigio de esta tendencia, según nos dice Garcilazo de la Vega: "Habiendo aumentado las tierras por medio de la conquista sobre el enemigo y la naturaleza, median todas las que había en toda la provincia y las repartían en tres partes: la una para el Sol, la otra para el Rey, y la otra para los naturales. Estas partes se dividían siempre con atención que los



naturales tuviesen bastantemente en qué sembrar, que antes les sobrase, que les faltase. Y cuando la gente del pueblo crecía en número, quitaban de la parte del Sol y de la parte del Inca para los vasallos, de modo que no tomaba el Rey para sí ni para el Sol sino las tierras que habían de quedar desiertas sin dueño". (1)

Asimismo todo hombre casado recibía un "tupu" que era la superficie de sembradura necesaria para el sostenimiento del matrimonio sin hijos. Al nacer un varón, el padre reclamaba otro "tupu" y la mitad por cada hija.

En México, y en la región que abarca el Estado de Oaxaca, ha estado establecida desde tiempo inmemorial la institución de la Guelaguetza, u ofrenda, que es la contribución comunal encaminada a prestar ayuda colectiva al miembro necesitado de la misma en casos especiales: casamiento, muerte, siniestro, etc. Los oaxaqueños gozan del raro honor de ser, podríamos decir, los precursores en el continente en tales actividades sociales.

La labor de los misioneros, tratando de librar de la esclavitud a los naturales, constituye el primer intento de solidaridad social en el México colonial. Esto, naturalmente, fué labor de unos cuantos religiosos, pues los demás, en su inmensa mayoría, se solidarizaron con el aventurero español, que como nos dice Fray Jerónimo de Mendieta "dispuesto a jugarse la vida en una carta, traía tan fuertes ansias de riquezas que al pasar a la tierra de América se trocaba en otro y como pasada la parte a esta parte, se tenga por tan bueno el más ruin de España como el mejor caballero, y como traigan todo muy decorado que han de ser servidos de los indios por sus ojos bellidos, no hay hombre de ellos, por villano que sea, que eche mano a un azadón o a un arado, por que hacen cuenta que a doquier que entraren entre indios no les ha de faltar —mal de su grado— la comida del huésped, y a sí huelgan más de andarse hechos vagabundos, a la flor del berro y transformados en indios, que no servir ni afanar, como lo hicieron en sus tierras, para vivir de su sudor y trabajo"... (2)

La medida a que aludimos anteriormente fué la encomienda, forma originaria de protección, que degeneró en esclavitud y explotación. El indio encomendado no era vasallo del encomendero

---

(1) Carlos Pereyra. Perú y Bolivia. Pág. 65.

(2) Ramón Iglesias. "Invitación al Estudio de Fray Jerónimo de Mendieta. Cuaderno Americano". Pág. 166, 1945.

sino del Rey; el encomendero no tenía sobre el encomendado derechos enajenables, no podía vender al indio, ni prestarlo, ni alquilarlo, ni darle en prenda; y el encomendado tenía bienes propios a los que podía dedicar su trabajo, tanto inmuebles como muebles. (1)

El primer religioso que predicó contra los abusos del comportamiento fué el padre Antonio de Montecinos, de la orden de los dominicos, que hizo un viaje a España logrando, con el apoyo de los religiosos de su orden, que se promulgasen en diciembre de 1512 unas Ordenanzas, las primeras, destinadas a proteger a los indios y a que se les diera mejor trato. Estas Ordenanzas son conocidas con el nombre de Leyes de Burgos. (2)

Estas leyes limitaban los abusos de los encomenderos y para mayor garantía establecían un sistema de inspección de su estricto cumplimiento. En resumen, disponían:

1. Que el trabajo había de limitarse a dos períodos de cinco meses anuales, separados por un descanso de cuarenta días en que los indios atenderían a las labores de sus bienes propios.

2. Que a las minas sólo iría un tercio de los indios encomendados.

3. Que para evitar las caminatas que eran obligadas para trasladar a los indios desde sus poblados a los lugares de trabajo, se hicieran chozas cercanas para habitación, iglesias para los rezos y acotaciones en las posesiones del encomendero para que las cultivaran para sí los indios.

4. Que se dieran alimentos proporcionados al trabajo, más para el de las minas que para el del campo.

5. Que a las mujeres embarazadas y a los niños sólo se les dieran trabajos pequeños.

6. Que a los caciques se les señalaran ocupaciones menos serviles.

7. Que se designaran visitadores para vigilar el cumplimiento de estas Ordenanzas, especialmente en lo tocante al trato y pago de salarios.

Todo ello, además de constituir un sistema de protección, lo que como veremos significa toda reglamentación laboral, tenía el

---

(1) Demetrio Ramos Pérez. "Historia de la Civilización Española en América". Pág. 296.

(2) México y la Seguridad Social. Tomo I, Pág. 127.

interés de incluir como previsión cotos obligatorios para que en su beneficio los cultivaran los indígenas encomendados. (Ramos Pérez. Historia de la Civilización Española en América. Pág. 301).

Otros varones esclarecidos tomaron también la defensa del indio a lo largo de tres siglos de dominación española: Fray Bartolomé de las Casas, Fray Domingo de Soto, Fray Matías de San Martín, Obispo de Charcas; Vázquez de Menchaca, Francisco Suárez, el Lic. Fernando de Santillán, de la Real Audiencia de Lima, y uno de los más eminentes, Fray Juan de Zumárraga, Obispo de México, que recordando con llanto en los ojos como marcaban con hierros candentes a hombres, mujeres y niños indígenas, llegó a exclamar al dirigirse al soberano hispano, con temeraria indignación: "Lo cual han hecho so color diciendo que para ello tienen licencia de Vuestra Majestad, para que los mercaderes con mejor voluntad sigan este trato; y si vuestra Majestad es verdad que dió tal licencia, por reverencia a Dios hagais muy estrecha penitencia de ello"...

En la Universidad de Salamanca se alza una voz poderosa, la del Padre Francisco Vitoria, voz de excepcional valor, puesto que es a la vez admonición y reto no sólo a la realeza, sino al Papado, que pronuncia sus famosos Relecciones, entre las que se encuentra la Relectio de Indis.

Esta Relectio se dividía en tres secciones: en la primera se establece de modo concluyente la soberanía que los indígenas americanos tenían sobre los territorios que ocupaban; en la parte segunda hace la crítica de los títulos esgrimidos por juristas hispanos para justificar la conquista, títulos que califica de ilegítimos y rechaza; en la tercera, enuncia los títulos que considera legítimos para justificar la presencia de españoles y europeos en general en América, pero que no cohonestan la conquista de los territorios.

"*Servus Enim Nihil Suum Habere Potest*" afirman sus adversarios añadiendo que los indios, al vivir igual que las bestias antes de la llegada de los españoles, no tenían capacidad de regirse; y en calidad de esclavos podían ser tomados por aquellos que los encontraren. A esta descabellada tesis popone el Padre Francisco Vitoria la suya: "Tenemos por el contrario el hecho de que ellos (los indios) estaban en posesión pacífica de sus cosas, pública y privadamente, por lo tanto mientras no se demuestre lo contrario, deben ser considerados como dueños y no debe perturbárseles en su posesión si no hay causa para ello".

Conforme a esta opinión del Padre Vitoria se llega a la conclusión de que los indios son los auténticos y originales dueños de la tierra, tanto en Derecho público como en Derecho privado.

La posición imperialista radical estaba representada por Juan Ginés Sepúlveda, autor de "Democrates Secundus Sive Dialogus de iusti bellis causis" que reclama el derecho de los españoles a la conquista en el Nuevo Continente. También entre las personas que justificaban la esclavitud —para no citar sino a los más notables— se encontraron el padre Acosta, Juan Matienzo, Bartolomé de Albornoz, Antonio de León, Fray Alonso de Castro y otros, que apoyándose en obras de San Gregorio, San Agustín y Santo Tomás, sostuvieron que las encomiendas eran justas conforme al Derecho y no chocaban con el espíritu del cristianismo.

Fueron tantos y tan graves los abusos, desórdenes y todo género de delitos cometidos por los frailes-aventureros, que los mismos españoles protestaron contra ellos ante la corte, y el Rey, en carta dirigida a Diego de Colón el 20 de marzo de 1512, ordenaba que embarcaran a los frailes y los devolvieran a sus superiores "para que expliquen lo que los ha movido a comportarse así de manera tan infundada"...

Como se ve, la causa de los naturales de la Nueva España habíase defendido ante la Corte, apoyada más bien sobre argumentos de caridad cristiana que de estricta justicia social, y que se necesitaba no sólo un espíritu enamorado de los derechos humanos, sino un brillante pensador y valiente polemista como el Padre Vitoria para esa lucha de gigantescos perfiles.

Hemos pues, de volver a mencionar la Relectio de Indis de tan esclarecido varón, pues en ella encontramos los cimientos de lo que siglos más tarde constituirá la seguridad social en México...

De mayor interés es la segunda sección de la citada Relectio de Indis, que trata de esclarecer si antes de la llegada de los españoles, los indígenas eran dueños de sus tierras y si aquellos habrán de justificar con qué títulos se han apoderado de ellos y han reducido a esclavitud a sus dueños.

El inteligente domínico examina los títulos ilegítimos para rechazarlos. El primer título alegado por los escritores y juristas que tratan de justificar la conquista era la señoría del Imperio sobre todo el mundo, muchos de cuyos argumentos han sido empleados por el citado Ginés de Sepúlveda. El Padre Vitoria niega rotundamente la validez del argumento. "El Emperador no es señor de

todo el mundo (*Imperator Non Est Dóminus Totius Orbis*). No lo es por derecho natural, ni por derecho divino ni por derecho Humano. A mayor abundamiento el Emperador no era el dueño de las tierras de América antes de su descubrimiento y aunque lo hubiera sido, ello no justificaría de manera alguna la conquista.

Naturalmente que estas tesis sostenidas en la Universidad de Salamanca no podían dejar al Rey impasible, y así se dirigió éste al prior del convento de San Esteban de la misma ciudad de Salamanca diciéndole: “Hemos sido informados de que algunos maestros religiosos de vuestra casa han tratado y discutido en sus sermones el derecho que tenemos sobre las Indias, islas y tierra firme del Océano... y tratar de cosas semejantes, a más de ser perjudicial y escandaloso, podría ocasionar graves inconvenientes por la ofensa hacia Dios, la desobediencia apostólica y al Vicario de Cristo, así como daño a nuestra corona Real”...

Las palabras del Padre Vitoria no solamente estaban dirigidas a Carlos V, ni se restringe su valor a aquella época, sino que fueron, son y serán valederas por siempre y para siempre...

El segundo de los títulos alegados por los imperialistas se refería a la primacía también universal del Papado. “Se dice que el Sumo Pontífice es monarca temporal de todo el orbe y por consiguiente puede constituir a los reyes españoles como príncipes de aquellos salvajes y así lo ha hecho”.

Para argüir de tal manera se partió de la bula del Papa Alejandro VI, por la que se concedía a los reyes Católicos, y a sus herederos, todos los dominios, ciudades, castillos, lugares, derechos y jurisdicción en las nuevas tierras descubiertas, encargándoles al mismo tiempo la propagación de la fe cristiana.

“El Papa no es señor civil o temporal del mundo, hablando con propiedad de dominio y potestad civil” (*Papa non est dóminus civilis aut temporalis totius orbis, loquendo proprie de dominio et potestate civili*), dice el valiente dominico. La afirmación es rotunda, apoyada en el prestigio de la Patrística. Mas aún, admitiendo la tesis contraria, aunque el Pontífice fuera señor del mundo, nunca podría delegar esta potestad en ningún rey. La razón es obvia: el Papa nunca podría desprenderse del señorío espiritual, ningún Pontífice puede tener menos atribuciones que su antecesor. “Examinando la posición moderada, la de aquellos que afirman que el poder temporal del Papa es tan solo encaminado hasta el límite que se considere necesario para los fines espirituales —arguye el

Padre Vitoria— que si la potestad religiosa se dirige a obtener la última y suprema felicidad del hombre, y la potestad civil tan sólo busca su felicidad terrena, es lógico que esta potestad debe estar subordinada a aquélla. En su virtud, el Papa puede actuar de juez en las disputas entre los pensadores. Si el Papa fuera dueño del mundo, también el Obispo sería dueño temporal en su obispado, porque en su obispado es Vicario de Cristo, lo cual es negado por los adversarios”.

“Admitiendo que el Papa tiene poder temporal sobre el Universo, derivado del poder espiritual, hay que admitir que lo tiene en orden a la consecución de sus fines espirituales. En este caso mal podrá tener poder espiritual sobre aquellos que no estén sometidos a esa potestad: los infieles. En su virtud, el Pontífice no tiene ningún poder temporal sobre estos salvajes, como no lo tiene sobre los otros infieles, ya que si tuviera poder temporal lo sería en función del espiritual, y siendo así que no tiene poder espiritual, tampoco lo tiene temporal”.

No hay poder universal del emperador, no hay poder temporal del Papa ni por derecho imperial, ni por delegación pontificia está justificada la conquista española en tierras de América. ¿Qué nuevo título alegar?: el derecho de ocupación...

El Padre Vitoria lo niega: “Otro título puede ser alegado, el derecho de ocupación, y éste que fué alegado solamente al principio, y en virtud del cual navegó Cristóbal Colón. Y parece que es idóneo, ya que aquellas tierras que están desiertas, pertenecerán al que las ocupe por derecho de gentes y natural (Instituta). Por lo tanto, como los españoles fueron los primeros en descubrir y ocupar aquellas provincias, se deduce que las posee en el Derecho, como si hubiese descubierto un yermo hasta entonces deshabitado”...

Pero si en la primera sección se afirmó la soberanía que tenían los indígenas sobre el Nuevo Mundo, mal podría considerarse como “res nullius” aquellas tierras ocupadas por pueblos organizados con autoridades y sometidos a un orden jurídico.

Otro de los títulos alegados para legitimar la conquista que asimismo rechaza Vitoria es esta: Los indígenas en América rehusan acogerse a la verdadera fe que predicán los españoles, por tanto éstos pueden ocupar sus tierras. Frente a esta proposición, el insigne dominico presenta la suya: “Los salvajes, antes de que oyesen algo sobre la fe de Cristo, no podían cometer pecado de infi-

delidad al no creer en Cristo". Añade después: "Tampoco tienen que creer al primer anuncio de la fe cristiana, pues será preciso demostrarles que es la verdadera, por medio de milagros o de cualquier otra prueba o persuasión; mientras tanto, tampoco pueden cometer el pecado de infidelidad... "(Barbari non ad primum nu-tium fidei christianae tenentur credere... sine miraculis aut quacumque alia probatione aut suasionem)".

Para llegar a la conclusión de interés en Derecho Internacional, "de esta proposición se deduce que, si sólo de aquella manera se propone la fe a los bárbaros y no la reciben, por este motivo los españoles no pueden hacerle la guerra" (*Ex qua pro positione sequitur quid, si solum illo modo proponatur fides barbaris et non recipiant non hac ratione possunt Hispani inferre illis bellum neque iure belli contra eos agere*). Llegando a más, desde el punto de vista religioso, si se les ofrece debidamente la fe y no quieren aceptarla, ello no da derecho a arrebatarles sus tierras porque es voluntario creer (*quia credere est voluntatis*)".

En seguida refuta el argumento de la libre elección por la parte indígena de los reyes españoles como señores. "Todo pacto, —arguye el Padre Vitoria— demanda que se establezca entre iguales y sin coacción alguna. Y no ha sido este el caso. La aceptación del señorío se debió al miedo y a la ignorancia, que vicia toda elección (*Quia deberet absse metus et ignorantia, quae vitian ommen electione*)".

Así tampoco le parece valedero el argumento de que Dios condenó a los indios a la perdición, entregándolos a manos de los españoles. En definitiva le parece extraño que fueran los españoles precisamente los encargados de ejecutar el castigo y recibir el beneficio de las tierras de los naturales...

"¿Acaso no son más graves los pecados en las costumbres de algunos cristianos, que lo son entre aquellos bárbaros? (*¿Non sint mayora peccata in moribus apput aliquos christianos sunt interillos barbaros?*)"

No es difícil imaginar qué terrible hubiera sido la situación de los indios sin la labor de varones como el Padre Vitoria, que con prédicas, protestas, polémicas, dolor y llanto inclusive, dieron origen a las Leyes de Indias, que a pesar del poco caso que le hicieron los negreros españoles radicados en la Nueva España, vinieron a aliviar en algo la situación de los naturales, aboliéndose poco a poco los repartimientos de indios.

En cambio, empezó a establecerse la costumbre de obligar a los naturales a presentarse en los pueblos y lugares de trabajo para alquilar sus brazos por determinado tiempo, y a este servicio se le llamó "Mita". En México, coatequitl, si la mita estaba encaminada a los trabajos agrícolas. Aquellos que por no trabajar se dedicaban a la mendicidad, eran desterrados por cada señor con prohibición de darles limosna (Partida I, Tít. V. Ley y Partida II Tít. XX Ley IV); en el Ordenamiento de Toro se insiste en medidas parecidas, y durante los reinados de Juan II, Juan III y Enrique IV hay acuerdos de Cortés y diferentes pragmáticas que determinan que los que pudiesen trabajar por sus manos fuesen premiados a ello; así en la Corona de Aragón Pedro III, en su Ordenamiento de Menestrales estableció "Que ninguno anduviese baldío, sino los viejos, los lisiados y los enfermos".

Todas las medidas tutelares del indio fueron copia de similares españolas, y así la disposición de que fuese considerado como menor se asemeja a la institución de Padre de Huérfanos establecida en la Península, que tenía por objeto colocar a los sirvientes sin empleo, alojándolos en la institución mientras estuvieran desocupados o llevándolos a una sala destinada a esto en el Hospital de Nuestra Señora de la Gracia. Esta institución tenía facultades para demandar a los dueños por pagos pendientes de salarios, que al ser pagados se entregaban al criado si era mayor de 14 años, y si no, a un pariente cercano, y si carecía de éste, entonces debía depositarse el dinero en la tabla de depósito de Zaragoza a cargo del Mayordomo y a nombre del mozo o moza acreedores. Por otra parte, si la conducta del criado daba lugar a queja, se les tenía a pan y agua, y aún se les castigaban con azotes. (1)

Desde los tiempos del Cardenal Cisneros se inició el movimiento de conferir a personas determinadas la función de proteger a los naturales de América. El Padre Bartolomé de las Casas había elevado un memorial al Regente en el que solicitaba que "Mande poner en aquellas islas una persona religiosa, celosa del servicio de Dios y de S. A. y de la población de la tierra y que procure la utilidad y conservación de los indios con mucha vigilancia y cuidado; la cual tenga en justicia los dichos indios porque no les sea hecha ninguna sinrazón y injusticia; y que con esta tal persona ningún otro juez ni justicia tenga que hacer ni mandar ni estorbarle..."

---

(1) Salvador Mingujón. Historia del Derecho Español. Págs. 294-96.



Las Casas logró que el Cardenal Cisneros lo tuviera como su consejero en cuestiones de la tutelela de los indígenas en virtud del celo que habían demostrado los misioneros a este respecto, ya que incluso el Padre Zumárraga había excomulgado a quienes maltrataban a los indios y Fray Luis López, Obispo de Quito había negado la absolución a quienes tuvieran peso de conciencia por esta misma causa. Por lo tanto, la Corona estimó necesario encomendar la tarea a los preladados como derivada de su autoridad genuina para evitar que los gobernadores tomaran estos hechos como intromisión en sus funciones. Los primeros protectores fueron en la Nueva España, el Padre Garcés y el Padre Juan de Zumárraga, primer Arzobispo de México.

Gracias al continuo esfuerzo del Padre Bartolomé de Las Casas, el 4 de junio de 1543 se dictaron las nuevas leyes que contenían los siguientes puntos:

1. Que los indios fueran bien tratados.
2. Que no podían ser esclavos bajo ningún pretexto.
3. Que no se les encargaran trabajos rudos ni excesivos.
4. Que se quitasen encomiendas a virreyes y gobernadores.
5. Que se moderasen los rendimientos excesivos.
6. Que al morir los encomenderos, las encomiendas pasasen a la Corona.

Para la observación y cumplimiento de las nuevas leyes, se nombró al Lic. Francisco Tello de Sandoval, Canónigo de la Iglesia de Sevilla, Inquisidor Apostólico de la ciudad y Arzobispo de Toledo y miembro del Supremo Consejo de Indias. Las Casas fué nombrado encargado del cumplimiento de estas leyes en la Nueva España, asignándole cien pesos al año.

Ahora bien, hemos dicho ya que las Leyes de Indias aliviaron un poco la situación aflictiva de los indios, a pesar de que se les impuso la fórmula de "Se acata, pero no se cumple", y ello porque muchas veces el rey, presidente o gobernador juzgaban impropio o peligrosa su aplicación en lo que se refiere a los intereses de la metrópoli. Esto, no obstante, las leyes mencionadas fueron benéficas por la gran variedad de disposiciones de todo género que contenían: abasto, salubridad, regulación económica, bienes de la comunidad, cacicazgos, medidas urgentes de justicia, obligando a las audiencias a actuar con probidad en cuanto a los intereses de los naturales, impidiéndoles rencillas entre sí; instalación de colegios, amparándolos contra trabajos de edificaciones de particula-

res y obrajes en sus encomiendas, y contra la expropiación de casa y bienes y mujer e hijos, que no debían por ningún motivo serle quitados. Prohibición de que los naturales de tierra caliente fueran llevados a trabajar en tierra de clima frío y viceversa. Prescripciones para que los indígenas pudieran criar ganado mayor y menor y se les dé tiempo para atender sus campos, etc. etc.

Silvio Zavala, historiador mexicano, ha transcrito una Ordenanza sobre el trabajo, que manifiesta franca tendencia hacia la seguridad social entre las que puede destacarse como característica la de 1595 en la que se encuentran perfectamente objetivos los derechos del Trabajo en sentido moderno, esto es, una auténtica tutela de los trabajadores contra los patronos.

En parangón con el movimiento de solidaridad humana que se orientó hacia la seguridad social al desenvolvimiento de la civilización europea, y casi siempre sobre bases eminentemente religiosas, en la Nueva España se realizaron movimientos con esta misma tendencia, que no por aislados deben dejar de mencionarse. Todavía se recuerda en Michoacán a Vasco de Quiroga, fundador del primer Hospital Pueblo llamado Santa Fe y de algunos otros que fueron pregoneros de su gran amor a los naturales.

Inspirado tal vez en "Utopía" de Tomás Moro, o en Platón con su "Reino de Utopos", ambos pintando la sociedad ideal, donde la propiedad individual no existe y nadie tiene derecho a lo superfluo, pero tampoco nadie carece de lo necesario, Vasco de Quiroga emprende una labor titánica, luchando contra todo y contra todos, para manumitir al indio de la cruel condición en que agoniza...

Quiere que —como en "Utopía"— cada familia tenga un huerto donde se cultiven flores y hortalizas, con casas sencillas y sin cerrojos, aprendiendo los niños la agricultura y otro oficio; que cuando la cosecha sea abundante lo que sobre se reparta entre los pueblos vecinos. Quiere que en la sociedad por él soñada no exista el lucro, ni el dolo, ni la ventaja, ni la explotación del hombre por el hombre. Quiere que vivan juntos abuelos, padres, hijos, nietos y bisnietos, y que el más anciano gobierne la tribu. Que el jefe de familia responda de la conducta de los miembros de ella. Que, en fin, no se enajene nada hasta que no se vean satisfechas las necesidades propias y comunales. Y así este gran visionario implanta en sus Hospitales Pueblos tales modalidades evangélicas, para que "Vivais sin necesidad, y en seguridad, y sin ociosidad y fue-

ra del peligro e infamia de ella y en buena policía y doctrina cristiana, así moral y de buenas costumbres en vuestras ánimas. Habeis de estar en este Hospital todos hermanos en Jesucristo con vínculos de paz y caridad como se os encarga y encomienda mucho”, escribía a los indios...

La labor de Tata Vasco fué, pues, una preclara obra de solidaridad social, que acabó con vicios y prácticas idolátricas, que restituyó a sus favorecidos a su condición consciente de seres humanos capaces de asimilar no sólo los conocimientos prácticos de un oficio, sino inclusive disciplinas del pensamiento y de la cultura. Digno émulo de Tata Vasco fué Fray Juan de Zumárraga, ya muchas veces citado, pero que es menester volver a citar por haber sido asimismo constante defensor de los indios, fundador de Hospitales en México y en Veracruz, constructor de escuelas para niños indígenas de ambos sexos, por haber traído a México la primera imprenta, y, en suma, por su labor extraordinariamente liberal.

“Muchos serán los llamados, pero pocos los escogidos” dicen los Evangelios, y así fué en efecto. El clero le fué nefasto a nuestro país desde el primer instante en que los primeros frailes abyectos y sensuales pisaron estas tierras considerándolas como frutas maduras de conquista, pero junto a la labor siniestra por ellos realizada, junto a sus venalidades y traiciones, se alza en contraste luminoso la figura de aquellos sacerdotes que, como los ya citados, no vacilaron en ofrecer su vida en sacrificio para salvar a nuestra raza de su extinción total...

Es a los frailes franciscanos a quienes México debe una buena parte de su adelanto social y cultural durante la colonia. Entre los primeros que llegaron a México están los flamencos Van Toict, Van Auwera y Fray Pedro de Gante. Después vinieron los Doce, encabezados por Fray Martín de Valencia y que son: Fray Francisco de Soto, Fray Martín de la Coruña, Fray Antonio de Ciudad Rodrigo, Fray García de Cisneros, Fray Juan de Rivas, Fray Francisco de Jiménez, Fray Juan Juárez, Fray Luis de Fuensalida, Fray Toribio de Benavente, más los legos Fray Juan de Palos y Fray Andrés de Córdoba.

Larga y provechosa es la labor de estos misioneros, pero para no citar sino las obras más importantes, mencionaremos la labor docente de Fray Pedro de Gante, que enseñó a leer, escribir y contar a los indios durante el día, además de enseñarles varios oficios: sastrería, zapatería, carpintería, etc.; la de Fray Francisco de Tem-

bleque, que construyó un acueducto de 48 millas de longitud destinado a llevar agua a los indios de Otumba, a Fray Jerónimo de Zárate y Fray Juan de Torquemada que llevan a cabo la obra de las compuertas de Mexicaltzingo, que ayudan en 1607 en las obras del desagüe del Valle de México, colaborando en 1609 con Enrico Martínez y en 1629 ayudando a poner dique a las aguas.

Más tarde aparecen, como un reflejo de lo que acontece en la Metrópoli, las Cajas de Comunidad, las Cofradías y los Gremios, cuya caja era constituída por aportaciones de sus miembros y se destinaba a prevenir y disminuir los riesgos de los que podían ser víctimas. Más tarde aparecen los Montepíos, cuya finalidad era ayudar a los necesitados y también para la fundación de hospitales, a cuyo objeto se obligaba a los indios a entregar un "tomín" todos los años.

Aparecen también las Hermandades de Socorro, cuya finalidad esencial era la de crear un espíritu de solidaridad, fraternidad y ayuda mutua entre sus miembros, en caso de enfermedad o muerte.

En la época del movimiento libertario de 1810 se cobraba también a los indios lo que se llamaba "medio real de Ministros" con cuyos fondos se pagaba a los que los patrocinaban ante la justicia en sus múltiples litigios, así como "medio real de Hospitales", para que a los naturales no les faltase atención médica en sus enfermedades.

De una manera somera, dada la extensión de esta tesis, hemos ido pasando revista del nacimiento, evolución y desarrollo de tendencias de solidaridad humana que a pesar de los obstáculos opuestos por intereses y prejuicios fueron abriéndose paso hacia la meta durante 300 años de dominación española. Sabemos que las mejoras sociales implantadas durante tan largo lapso se debieron, en parte, a la buena voluntad de monarcas como Isabel la Católica, y en parte al celo apostólico de hombres que usaron su prestigio sacerdotal para obtener leyes y disposiciones que paliaran la condición de bestias de carga de los naturales del Nuevo Continente, pero, al estallar el movimiento independiente, en cuya gestación intervinieron múltiples factores, la causa de la justicia social dió un paso gigantesco; ahora, lo que se obtenía de caridad, se va a exigir como un derecho.

Efectivamente. La Revolución Francesa, al mostrar al mundo cuales eran los Derechos del Hombre y la fuerza de la justicia a su servicio, al destruir muchas de las ideas falsas que hasta enton-

ces constituyeron un obstáculo poderoso para todo intento deliberado y consciente de reconstruir la sociedad humana, al establecer la soberanía del Estado y del ciudadano, influyó sobre la mente y la voluntad de los directores del movimiento independiente. Por otra parte la situación caótica que reinaba en España, donde Fernando VII con su abyecta conducta hacía imposible el yugo extranjero; las intrigas palaciegas de la Nueva España; el despotismo sin freno de los españoles, los desórdenes del clero, todos estos fueron los factores que hicieron posible la idea libertaria que prohibieron don Miguel Hidalgo y Costilla y sus correligionarios, y que consumó don Vicente Guerrero —patriotismo puro— y don Agustín de Iturbide —crapuloso oportunista—...

Fueron once años de lucha sangrienta, pero fecunda, puesto que en medio de los fragores del combate se alza por vez primera la voz de un gigante: Morelos, que condensa sus anhelos en esta frase: "América para los americanos", y que, adelantándose un siglo en sus ideales de justicia social, finca las primeras bases del Derecho Mexicano en la Constitución de Apatzingán, dividida en dos partes: Principios o elementos constitucionales y forma de gobierno, conteniendo en seis capítulos una serie de principios generales sobre religión, soberanía, derechos ciudadanos, leyes y su observancia: la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, y las obligaciones de éstos, y la segunda, dividida en veintidós capítulos, estableciendo la forma de gobierno, su organización y atribuciones de cada uno de los tres poderes de la nación: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial .

Triunfa la Independencia. Iturbide es coronado Emperador. Breve tiempo después es fusilado. Sucédense los gobernantes, víctimas de asonadas y motines. El clero, hidra de mil cabezas, engendra la traición siempre que ve en peligro sus inmensas riquezas. Santa Ana, gigantesco Iscariote, vende por treinta dineros el territorio nacional en casi su mitad; surge Juárez...

Surge don Benito Juárez en un momento crucial de nuestra historia, como enviado por la Divinidad para salvar a nuestra Patria que vendida, traicionada, mutilada, parecía a punto de sucumbir. Y aquí permítaseme reproducir las frases de un español, de un gran español: Castelar: "La grandeza de Juárez, que acrecentarán los tiempos, que confirmará la historia, es debida principalmente a su culto religioso por la legalidad. Recogió el poder desde las alturas del Tribunal Supremo, y lo sostuvo como una magistratura contra

todo y contra todos. Las facciones le desafiaron, y venció con la resistencia de la ley a las facciones. El clero sublevó en su contra todas las supersticiones, y la fría impassibilidad del Presidente fué pararrayos bastante a las excomuniones. El ejército no quiso reconocer la virtud del poder y del orden en la sencilla toga, y superó a las repugnancias del ejército. Los gobiernos europeos se coaligaron en su contra, y desarmó la coalición. Un imperio militar y autocrático brotó donde antes se alzara la República, y destronó este imperio. Todo su vigor estaba en su conciencia, resplandecía con la idea pura del derecho y con la majestad sublime de las leyes. El ha restaurado la patria y la República, alevosamente quebrantada por manos extranjeras. Pero su mérito mayor ha consistido en conservar el gobierno legal contra todas las facciones y todos los facciosos. Así el día en que Juárez ha muerto, el presidente del Tribunal Supremo ha tomado la Presidencia de la República, y la Nación ha podido mostrar que el orden allí no está a merced ni de los cuarteles, ni de los clubs, sino a merced, como el Universo, de las leyes”.

Surge don Benito Juárez, repito, y bajo su inspiración surgen también las Leyes de Reforma, cada una de cuyas disposiciones está destinada a romper viejos moldes viciosos y anacrónicos de gobierno.

Cumplida su misión histórica, el gran corazón del Patricio deja de latir el 14 de julio de 1872. Muere como ha vivido, bajo los latigazos crueles de tremendos dolores físicos y morales, pero impassible...

Dos períodos más, y el general don Porfirio Díaz, que poco antes de morir don Benito Juárez se había rebelado contra él a la sombra de la bandera de la no reelección, sube a la Presidencia reeligiéndose durante treinta años que acabaron estancando el sentimiento cívico en sus gobernados, y estancando asimismo un estado social en el que todos los viciosos procedimientos semicoloniales habían tomado carácter endémico: la influencia clerical medrando a la sombra de los familiares femeninos del Presidente, los caciquismos feudales; los latifundios, cuyos beneficiarios gastaban en Europa fortunas amasadas con la sangre de los trabajadores de la tierra; la aristocracia rastacuera de los descendientes de los aventureros españoles, o de los criollos que amasaron su fortuna en todas las revueltas militares; los extranjeros que obtuvieron concesiones y privilegios negados a los mismos mexicanos; la burocracia servil,

el pomposo ejército, calca del prusiano, todo oropel y fausto, pero hueco de todo sentimiento de patriótica hombría...

Todo un sistema social caduco que había que acabar por medio de la fuerza, puesto que no era posible lograrlo de otro modo, y vino la Revolución, y con ella, nuevas legislaciones que satisficieran los anhelos nuevos de justicia social. Unos tras otros surgieron los caudillos, pero fué don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, quien en el año de 1917 llevó a cabo esta idea convocando a un Congreso Constituyente.

El Congreso Constituyente estuvo integrado por hombres cuyo espíritu había sido forjado al calor de las luchas civiles y militares. Hombres que sabían que el encargo que se les confería tenía la importancia suprema de estructurar todo un nuevo orden legal necesario a la nación, que esperaba en la nueva Constitución la recompensa al sacrificio de un millón de mexicanos muertos en los campos de batalla en aras de las reivindicaciones sociales prometidas.

Y entre los artículos que formaron la Constitución de 1917 está el artículo 123 Constitucional, en el cual se conjugan los anhelos de la clase trabajadora y se protegen sus derechos y conquistas y en el cual, en su fracción 29, se especificó la materia de esta sencilla tesis. Creemos necesario transcribirlo en su texto original, ya que éste fué la base de la Ley del Seguro Social.

“Artículo 123, Frac. 29. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y, otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular”.

La expedición del Art. 123 no fué sino el cumplimiento de la promesa hecha por el Primer Jefe don Venustiano Carranza, promesa que constaba en el Decreto del 12 de diciembre de 1912 y en el cual prescribía que se expedirían y pondrían en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando reformas constitucionales que eran ya un imperativo del momento político y social del país, reformas que tenderían a establecer el régimen de igualdad y seguridad entre todos los mexicanos.

Creemos necesario hacer constar que el antecedente del artículo 123 lo constituían las disposiciones de trabajo realizadas en el Estado de Nuevo León por el general Bernardo Reyes, en el Estado de México por Villada y en el Estado de Yucatán por el general Alvarado, en cuya Constitución local, artículo 135, se ordenaba que el gobierno fomentara una asociación mutualista en la que fueran asegurados los trabajadores contra todos los riesgos de vejez y muerte.

En 1919 y como resultado de estas medidas de auténtica política social, se proyectó una Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, que proponía la constitución de cajas de ahorro para prestar ayuda a los trabajadores desempleados cuyo fondo iba a ser integrado con aportaciones de los obreros hasta por un 5% del monto de sus salarios, y por parte de los patrones del 50% de lo que correspondería a los obreros en concepto de reparto de utilidades, de acuerdo con la Frac. VI del Art. 123 Constitucional.

En el Estado de Puebla, en el Código de Trabajo local se estableció que los patrones podían substituir el pago de las indemnizaciones por riesgos profesionales, por seguros contratados a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la Sección de Trabajo y Previsión Social. En el Código Laboral de Campeche de 1924, en su artículo 290, encontramos una medida análoga.

Las Leyes del Trabajo de Tamaulipas de 1925 y de Veracruz del mismo año, establecieron una modalidad del Seguro voluntario; los patrones podían sufragar sus obligaciones en el caso de enfermedad o accidentes profesionales de los trabajadores, con un Seguro contratado a su costa a sociedades con suficientes garantías, aprobadas por los gobiernos de estos Estados, bien entendido que los patrones que optaren por asegurar a sus operarios no podían dejar de pagar las primas correspondientes sin causa justificada; cuando los patrones suspendían el pago, tanto los trabajadores asegurados como las compañías aseguradoras, tenían acción para compelirles a cumplir la obligación de pago mediante juicio sumario seguido ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje.

En este mismo año, se elaboró otro proyecto de ley reglamentaria del Art. 123 en la que los patrones tenían la obligación de garantizar la atención médica y el pago de indemnizaciones por accidentes y enfermedades del trabajo que calculaban podía acontecer durante el año, depositando en la forma y lugares prevenidos por



el Poder Ejecutivo Federal la cantidad que éste fijara para cubrir los riesgos; el patrón asimismo podía asegurarlos también en empresas, ya privadas o constituídas por él mismo, u oficiales, previniendo también que cuando se instituyese un seguro oficial para accidentes y enfermedades profesionales, atención médica, etc., estaría obligado a asegurar en él todo el personal que tuviere a su servicio.

En 1928, las Constituciones de Aguascalientes y de Hidalgo previenen la instauración de Seguros, y muy especialmente la de Hidalgo, cuyo artículo 242 se determinaba: "Se declara de utilidad pública el establecimiento de instituciones, corporaciones y sociedades que tengan por objeto asegurar a los trabajadores contra los accidentes o enfermedades profesionales, y las autoridades deberán darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento dentro de las leyes respectivas".

Asimismo debemos recordar el proyecto de ley enviado por el Presidente Portes Gil, en que se prevenía el Seguro voluntario, al decir en su artículo 368 que los patrones podrían substituir las obligaciones referentes a los riesgos de carácter profesional mediante el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador, en algunas de las sociedades debidamente autorizadas que funcionaran conforme a las leyes.

Ya aquí tenemos perfectamente objetiva la tendencia al Seguro, aunque todavía éste se restringía a los Seguros privados; ya aquí vemos las medidas tendientes a prever la insolvencia del patrón, para lo cual se tiende a aplicar una medida más radical, única que podría resolver el establecimiento del Seguro obligatorio. Mientras tanto, la Federación ensayaba varios sistemas de Seguro para trabajadores y empleados del Gobierno; en 1925 se expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro aún vigente con algunas reformas. Esta ley determinaba que a funcionarios y empleados de la Federación y del Departamento del D. F. y de los gobiernos de los territorios federales, tienen derecho a pensión cuando alcancen la edad de 55 años de servicios o cuando se inhabiliten para el trabajo; también considera como derechohabientes a los deudos del trabajador. El fondo para estas prestaciones se integraba por aportaciones que se descontaban a los empleados de su sueldo.

En 1918 por medio del Decreto del 13 de diciembre, se creaba el Seguro Federal del Maestro en el que se ordenaba la consti-

tución de una mutualidad que tenía como fin auxiliar a los deudos y a los maestros asociados que fallecieran.

El general Obregón el año de 1929, ocupando la Presidencia de la República, realizó el primer intento de establecimiento del Seguro Social, para lo cual envió un proyecto al Congreso Federal. En este proyecto se consignaba la idea de un tipo de Seguro voluntario y en cuya exposición de motivos declaraba que "las desgracias que afligen a las clases trabajadoras no tienen su origen en la falta de leyes, sino en las dificultades para su aplicación, hechos obstativos que convierten los derechos legales en simples derechos teóricos, porque dejan a los propios trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento y la realización tiene que desarrollarse dentro de una legislación complicada, costosa y tardía".

En 1929 fué modificada la Frac. 29 Constitucional quedando redactada: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá los Seguros de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria del trabajo y otros fines análogos". El maestro Mario de la Cueva ha visto en esto una reforma trascendental ya que se pasó del ámbito del Seguro voluntario al del Seguro obligatorio. Todos estos antecedentes crearon una atmósfera de investigación y búsqueda para resolver el problema de la inseguridad social. En 1934, en el Primer Congreso de Derecho Industrial se daban estas bases precisas:

"1º Servicio Federal Descentralizado, a cargo de una personalidad jurídica que se denominaría Instituto de Previsión Social, regido por las representaciones del Estado, de patrones y de trabajadores. 2º Los recursos deberían integrarse con las aportaciones del Estado, de los patrones y de los trabajadores en la proporción establecida en la ley. 3º Las prestaciones serían en dinero (subsidios temporales, pensiones y excepcionalmente indemnizaciones globales), y en especie asistencia médica, farmacéutica, dotación de aparatos ortopédicos y reeducación profesional".

En 1930 el Presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, turnó al Congreso de la Unión otro proyecto de Seguros sociales que preveía el cubrimiento de los riesgos de enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, vejez, invalidez y desocupación involuntaria; también se preveía la descentralización del servicio en un Instituto Nacional de Seguros Sociales, en cuya administración estarían representados los patrones y los trabajadores, ya que éstos junto con el Estado iban a cons-

tituir con sus aportaciones las fuentes económicas que integrarían el fondo para estas prestaciones.

Todos estos intentos de establecimiento del Seguro Social aparentemente fallidos no podemos decir que fracasaron, ya que fueron afinándose para la creación de una ley más técnica, más eficiente y más funcional. Fué el general Manuel Avila Camacho, el año de 1942, quien coronó el éxito de todos estos anhelos de justicia y solidaridad social.

El general Manuel Avila Camacho en su discurso pronunciado al tomar posesión de la Primera Magistratura del país declaró: "No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado. El desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de una vida más digna para los trabajadores"... Más adelante declara: "Todos ellos asumen desde luego el propósito que yo desplegara con todas mis fuerzas de que en un día próximo las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir"...

En el año de 1942 el general Avila Camacho envió un proyecto de ley del Seguro Social, el cual fué aprobado y entró en vigor el primero de enero de 1943, y con este acontecimiento cerramos este capítulo de la historia de la Seguridad Social en México.

## EL DESEMPLEO

El concepto más genérico del desempleo es el paro y debemos entender por paro la cesación en el trabajo. En este concepto tan amplio, el paro se refiere tanto al obrero como al patrono, pero es al obrero al que se trata de proteger por la notoria desigualdad económica en que se encuentra. El paro constituye uno de los fenómenos económicosociales más importantes por las consecuencias que lleva consigo.

El paro podemos dividirlo en dos clases diversas: voluntario e involuntario (1). El primero es el que se produce por la voluntad del obrero, lo cual se puede deber o a falta de ganas de trabajar, o por la huelga en sus diferentes manifestaciones. En cambio, el paro involuntario puede tener lugar:

---

(1) Edouard Imotle. "Etude sur la Question de Chomage Involuntaire.

1º Por una causa que incapacite al obrero a trabajar, aunque tenga trabajo, como la edad, la enfermedad o un accidente.

2º Por la voluntad del patrono que sin faltar trabajo para el obrero cesa su producción declarando el "lock out" como medio de defensa contra determinados movimientos o exigencias obreristas (huelga de patronos contra huelga de obreros).

3º Por despido de los obreros, generalmente individual a causa de su mala labor o conducta infractora del contrato de trabajo, y también en ocasiones debido a mala voluntad del patrón, circunstancia de la cual está protegido el obrero por la Ley del Trabajo, y

4º Por despido de los trabajadores a causa de la falta de trabajo suficiente para éstos, que es lo que propiamente constituye el paro forzoso.

El paro forzoso es la situación en que se encuentra el obrero que siendo capaz de trabajar y deseando trabajo, no lo encuentra en relación a sus fuerzas y sus conocimientos profesionales.

En esta definición se encuentran los parados tanto voluntaria como involuntariamente, pero los que nos interesan son los susceptibles de ser beneficiados con el Seguro contra la cesantía, para lo que necesitan reunir en esta condición determinados requisitos, aunque todos estos, mientras no encuentran colocación proporcionada a sus fuerzas y conocimientos profesionales (o la encuentren inadecuada o insuficientemente remunerada) forman parte de la numerosa legión de los sin trabajo en el concepto económico, pues en el vulgar se aplica tal denominación solo a los que carecen de todo trabajo, extendiéndose en cambio a muchos que si no tienen ocupación no es por falta de trabajo. (1)

El problema, conforme la civilización ha ido evolucionando, crece en sentido directamente proporcional a éste. En la industria antigua el mal era más reducido porque las industrias eran incipientes y el trabajador era por lo general el dueño de las herramientas, pero al entrar a la era del maquinismo se desplazó mucha mano de obra, convirtiéndose en realidad el presagio de los maquinóforos (válgame el término).

Ya en el siglo XIX, el paro adquirió graves caracteres debido a una competencia universal y activa que hizo aparecer sucesivamente el exceso de producción, el consiguiente llamamiento de obreros y la paralización de los trabajos; al descubrimiento de nue-

---

(1) Les Cases. Le Chomage, 1919.

vas máquinas que dejó cesantes a gran número de obreros especializados en una labor determinada (aspecto negativo de la división del trabajo) y que no podían dedicarse en muchos casos a otra ocupación, y a la concentración de grandes masas de obreros en las regiones y ciudades fabriles.

La extensión y previsión del paro no han podido connotarse exactamente debido a la falta de estadísticas completas que no ha sido posible formar. Para esto se ha recurrido a los censos de población, lo que no es suficiente, pues estos censos se forman en un día determinado y el número de parados varía grandemente según las circunstancias, de la estación o del momento. Más exactas son las estadísticas formadas por las mismas asociaciones obreras, pero tampoco pueden ser completas, por referirse sólo a los asociados y por haber muchos obreros que no lo están.

En Alemania, sobre todo en las grandes ciudades donde es más fácil obtener indicaciones al respecto, se ha recurrido a diferentes medios para formar las estadísticas, varias veces al año, ya en las oficinas de colocaciones, ya en los sindicatos (que después de anunciar con carteles el día fijado para ello, pasan de casa en casa recogiendo los datos, no faltando ciudades en que son invitados los sin trabajo a indicar su situación por medio de notas depositadas en buzones especiales).

En Inglaterra el Labour Department utiliza los datos que le proporcionan las Uniones obreras (Union Trades). De todos modos las estadísticas no son perfectas y esto es una dificultad para el establecimiento de Seguros contra el paro.

Este mal es gravísimo socialmente considerado, porque habita al obrero a la ociosidad o le hace aceptar trabajos inferiores que llevan a la decadencia y aún a la delincuencia, lo obliga a interrumpir el ahorro y aún acaba con los resultados de éste; fomenta la competencia entre los mismos obreros cayendo bajo el régimen de la Ley de Bronce y además constituye un peligro permanente para la sociedad y el orden público, probando la historia que los agitadores de oficio han reclutado siempre sus hordas sediciosas precisamente entre aquellos de tiempo atrás dedicados a la holganza. (1)

---

(1) Faquit, Lazard y Varlez "Les Problems de Chomage", 1910.

*Causas del paro.*—Plantear el problema de las causas del paro equivale a plantear la determinación de las causas de la falta involuntaria de trabajo que son múltiples y escapan a una sistematización completa y rigurosa. El citado Les Cases las agrupó en siete grupos:

1º Causas que atañen a la persona misma del obrero, involuntariamente, como son: la mala salud, el mal genio, las tendencias políticas o sindicalistas, y la insuficiente aptitud profesional. (Estas causas se rozan frecuentemente con la voluntad del obrero y solamente él las puede hacer desaparecer).

2º La desgracia en las especulaciones industriales del patrono.

3º Los accidentes que sobrevengan del material, de las máquinas o al establecimiento, por caso fortuito de incendio, rayos, inundaciones, etc.

4º Causas sociales de carácter general, como la lucha de la competencia que arruina a muchos industriales (si bien hoy esta competencia ha desaparecido); las crisis industriales, la inmigración, los tratados de comercio, las tarifas de aduanas y contribuciones, las guerras, las leyes económicas, etc.

5º Los progresos incesantes de la maquinaria industrial —si bien es preciso observar, con Leroy-Beaulieu (1), que merced a las máquinas el obrero tiene una mayor garantía contra las crisis industriales, porque el patrono que tiene que entretener sus máquinas se resigna a hacerlas trabajar, aunque sea con pérdida, durante algún tiempo—. El mismo Leroy-Beaulieu dice que el obrero que posee sus útiles de trabajo está más expuesto a ser despedido o se le despide con más facilidad; pero si esto puede ser verdad en algún caso, también lo es que el obrero que tiene útiles de trabajo propios no sólo se coloca más fácilmente, sino que durante el paro puede hacer frente a éste trabajando por su cuenta.

6º La moda, enemiga encarnizada del obrero, pues pone en auge industrias que abate en seguida dejando sin trabajo a miles de operarios, y

7º La periodicidad de ciertos trabajos, la que produce el paro periódico todos los años en una época determinada (estación muerta) tanto más cruel cuanto que en muchos oficios suele coincidir con el invierno.

---

(1) Leroy-Beaulieu "Les Chaises de Chomage". Cit. por Les Cases Op. Cit.

*Medidas que se han intentado contra el paro.*—Como el paro es un mal que afecta al patrón, al obrero y al Estado, los tres son los principales interesados en que se resuelva este problema y también, como las causas del paro son tan complejas, asimismo exigen una diversidad de soluciones. Los socialistas pretenden encontrar la solución en una reorganización social radical, en la que la producción se adapte tan perfectamente a las necesidades de los consumidores que haya crisis que temer; pero semejante sueño, aunque llegara a realizarse, no traería el remedio, pues las necesidades no pueden ser medidas y previstas exactamente, y ni la supresión del patrono, ni aún el que la fábrica llegase a ser propiedad de los obreros, impedirían el paro, pues cuando no hay pedidos o cuando se han agotado las reservas se interrumpe el trabajo aún en la más democrática de las fábricas. Además, la organización socialista tiene establecido que quien no trabaja no debe de comer, con lo cual el parado vendría a estar en peor situación que en el régimen actual, y si se dice que el obrero ha de ser sostenido por el Estado, trabajarán pocos o no trabajará ninguno. Prescindiendo pues de esta solución que no lo es, he aquí las otras que se han indicado:

1ª El retorno al cultivo de la tierra, reaccionando contra el exceso de brazos que de los campos se dirigen a los centros fabriles. Esta es la obra de la colonización interior, mediante estímulos que muevan a la libre voluntad del individuo de dedicarse a los trabajos agrícolas.

2ª La reducción de la jornada de trabajo. Esta solución la han dado algunos teóricos, arguyendo que si se trabaja menos, el tiempo alcanza más. Esta solución puede dar resultado en aquellas industrias como la de transportes o donde no se necesite mucho el uso de máquinas, como en la industria de la construcción, pero aún en ellas ofrece el inconveniente de elevar el precio de los productos haciendo más difícil la vida del obrero o restringiendo la producción. En las otras industrias, especialmente la fabril, tal solución resultaría contraproducente ya que la práctica prueba que la producción de cada hora aumenta a medida que el número de horas de trabajo disminuye, aumento que es debido a la afinación de la dirección, la aceleración de los motores, y en último término al descubrimiento de máquinas nuevas y más perfeccionadas. J. Roe y Schultz han probado que por estas causas la disminución de la jornada de trabajo ha producido un aumento de parados, lo cual ya indicaba el socialista Bebel cuando consideraba como una

ilusión el que semejante reducción trajese consigo un aumento de operarios por lo que Leroy - Beaulieu llegó a la solución contraria, consistente en que el obrero trabaje más y mejor a fin de ampliar y favorecer la industria y con ella aumentar el número de operarios.

3ª Las mal llamadas bolsas de trabajo (ya que es más apropiado llamarlas oficinas de colocaciones), cuya misión es regular la oferta y la demanda de mano de obra, aunque más bien su finalidad es reducir la duración del paro y no evitarlo. Además, para que su funcionamiento sea más positivo, debe haber una relación entre las oficinas de colocaciones de una ciudad a otra, y que se les facilite a los obreros recursos de viaje, de tal modo que puedan concurrir a donde se solicitan trabajadores. A esta tarea se han dedicado algunas asociaciones y los poderes públicos de algunos Estados, como la del Libro en Francia, y algunas de Alemania que han establecido albergue y posadas gratuitas o muy módicas para los trabajadores que van de tránsito en busca de colocación.

4ª Asistencia por el Trabajo. Cada vez que se produce una crisis industrial la masa obrera acude a los Gobiernos y a las corporaciones locales para que se les proporcione éste, y para ello se ha recurrido a los Talleres Nacionales ensayados en Francia en 1788 y 1848, y en Ginebra en 1846 y 1887, ensayos que resultaron desastrosos por la imposibilidad de seleccionar personal debido a la escasa vigilancia destinado al objeto, además de la mala calidad del trabajo consecuencia de lo anterior. Prescindiendo de este ensayo se han presentado tres formas de solucionar este problema:

a) Utilizarlos en las obras públicas, como la construcción de carreteras, puentes, etc., pero la dificultad de encontrar personal adecuado hace que solamente se empleen en obras pequeñas como por ejemplo empedrado de calles o reparación de edificios. En Inglaterra se han ensayado las "Workhouses", pero con tal semejanza a los asilos, que ha hecho exclamar a los obreros con repugnancia: "No charity, no workhouse, but work" (Ni caridad, ni casas de trabajo, sino trabajo).

b) En Inglaterra también se ha pensado dedicar a los sin trabajo en la roturación de terrenos para fundar colonias agrícolas, llegándose incluso a dictar leyes que permiten la expropiación de terrenos y bosques para este objeto. Empero, esta medida no ha tenido sino un éxito parcial debido a la dificultad de convertir, de



repente, a un obrero calificado, dependiente de comercio o empleados similares, en roturadores de tierra o en agricultores.

c) Al revés de esto, en Ginebra se creó una escuela para que los desocupados aprendieran en corto tiempo las materias necesarias para que pudieran trabajar en las oficinas estatales, ejemplo: Lausana, Berna, Zurich, Basilea y muchas ciudades alemanas como Berlín, Dusseldorf Colonia y Francfurt, pero también el remedio resultó insuficiente ya que los obreros acuden con repugnancia y en pequeño número a ejecutar un trabajo que consideran inferior y mal retribuido, mientras que los medios empleados y los que sufren insuficiencia personal —intelectual o física— sólo encuentran trabajo cuando éste abunda y se convierten en sus habituales.

d) *Seguro contra el paro.*—La idea del mismo es relativamente reciente. Surgió durante la crisis industrial que sufrió Europa en 1892 y de ese daño data la Caja de Berna. En 1894 se estudió la idea en el Congreso Social de Milán y un año después se estableció en Gall el Seguro obligatorio contra el paro.

En Alemania adquirió algún desarrollo por haberlo aceptado el Partido Popular en el Congreso celebrado en Ulm en 1896; sin embargo, en los otros países se aceptó el Seguro voluntario. En Milán se llevó a cabo un Congreso contra el Paro que no produjo resultados. En 1909 se fundó una Sociedad Internacional para el estudio de ese problema, cuyos trabajos vino a interrumpir la Primera Guerra Mundial. (1)

Más tarde, con la institución del Seguro Social en Inglaterra en 1911, el Seguro contra el desempleo como medida para combatirlo fué incluido entre los demás riesgos que prevenía el Seguro Social. El ejemplo de Inglaterra fué seguido por los demás países, figurando en todos los Seguros Sociales instituidos por las mismas, en lugar principal, el Seguro contra el desempleo, hasta llegar a la perfección con que lo previenen las naciones de gran importancia industrial sobre todo.

---

(1) J. K. Hardie. "The Unemployed Problem with Some Suggestions for Solving it".

## CAPITULO IV

### EL DESEMPLEO EN MEXICO Y SUS CONSECUENCIAS

*El Desempleo.*—Si el trabajo se define como el esfuerzo físico e intelectual encaminado a producir satisfactores, a crear pragmáticamente, es decir, con fines utilitarios y positivos, al desempleo lo podemos definir como la pérdida de esa fuerza creadora. Los efectos del desempleo son naturales y lógicos e incluso pueden conocerse por exclusión: Si el Trabajo enriquece, ya que va a dar origen como factor a uno de los elementos que constituyen el proceso económico: la Producción (ya que junto con el Capital originan ésta). Podemos pues, considerar el trabajo como la piedra angular de la economía de cualquier Estado; el Desempleo, en cambio rompe todo el proceso económico, cosa natural, ya que con una deficiente Producción no se pueden llevar a cabo los subsecuentes fenómenos económicos que son la Circulación, la Distribución y el Consumo. No puede haber buena distribución, porque falta el objeto de este fenómeno económico que son los bienes o satisfactores que se van a distribuir; no hay circulación porque no hay distribución; no hay consumo porque ni se producen los satisfactores ni se tiene el medio para obtenerlos, ya que el desempleo no solamente constituye una pérdida de capital para la nación que sufre este problema económico-social por la pérdida de la fuerza creadora, sino que la enorme masa proletaria que constituye el grueso de la población, y de cuyo grupo forman parte los desempleados generalmente, va a sufrir la carencia del producto de su trabajo que es el salario; puesto que como producto del trabajo, en la ausencia de éste, no se tiene aquél, cosa que trae consigo una gran masa de capital que no circula al disminuirse notablemente la compraventa.

Por lo que se ve, el desempleo es un fenómeno que —repetimos— tiene muchas repercusiones que podemos objetivar en dos principales: en económicas y en sociales. Económicas en cuanto a que van a producir una pérdida de capital porque el desempleado es un elemento que sin producir, consume, y para obtener los satisfactores que sus necesidades demandan, tiene forzosamente que gravitar sobre los demás miembros de la comunidad, dando origen frecuentemente a problemas sociales como la delincuencia, la prostitución, el bracerismo y la vagancia.

“No hay espectáculo, —dice Carlyle— más doloroso y excitante de la conciencia humana, como ver a un hombre que por huir del hambre busca trabajo y no lo encuentra”...

La necesidad y la delincuencia están separados, —podemos decir sin exagerar— por una tela extraordinariamente frágil, que puede ser rota en cualquier momento. Ciertamente que a ello se oponen barreras robustecidas por la educación, por la cultura o por la riqueza moral del individuo, pero estas mismas barreras no existen por lo común en nuestra gran masa de trabajadores a quienes el destino negó hasta —a veces— los conocimientos elementales del Bien y del Mal, bases del comportamiento humano. No son ellos los culpables, sino la vida misma que fué mezquina con ellos...

Ciertamente, se puede argüir que antes de delinquir deben agotarse todos los recursos para no transgredir la ley, pero como afirmamos en el párrafo anterior, esto tiene una relación íntima con los recursos tanto físicos como intelectuales del sujeto, bienes que no podemos ni debemos exigir de quien sumido en la ignorancia y en la mala educación, no pudo hacer suyos. Bien sabemos que el hombre ignorante es más pesimista y fatalista que aquel que tuvo la fortuna de nacer con mayores posibilidades, y así su escasez de recursos lo hace escoger lo que según él, es el camino más sencillo y a la mano: la delincuencia.

El problema de la prostitución —cáncer social inextirpable— adquiere de día en día gigantescos perfiles, y en ella intervienen todos los factores anteriormente enumerados, pero con la dolorosa circunstancia de que la mujer es la propia víctima, cuya alma y cuyo cuerpo se pierden en el fango de las miserias humanas.

El Bracerismo constituye una constante sangría que sufre nuestra Patria puesto que ve emigrar a sus hijos, víctimas también de la ausencia de salario y trabajo suficientes. Para quienes todavía creemos en la Revolución ello constituye un estigma atribuible a

los inevitables Judas que la han traicionado. La situación de nuestros campesinos es casi similar a la era pre-revolucionaria, ya que si en aquella época fueron las víctimas del latifundista protegido por los "científicos", ahora lo son de los políticos logreros, que no hicieron la revolución, pero que la usufructúan y se han constituido en herederos gananciosos, prostituyendo un ideal por el que, repetimos, ha muerto un millón de mexicanos en el campo de batalla: el ideal de una Patria mejor.

En cuanto al obrero en la ciudad, éste no ha visto muy mejorada su situación, y si antes fué explotado por el patrón, ahora es víctima del "líder" y "patrón", quienes lo explotan y escarnecen "al alimón".

La Vagancia constituye también grave problema porque —repetimos— se trata de manos que no producen, pero de bocas que sí consumen y que son un peligro social en potencia. El Estado, pues, debe proteger a quien deseando trabajo no lo encuentra, pero debe castigar también con severidad a quien pudiendo trabajar no quiere hacerlo, porque en su actitud inútil y completamente negativa, no sólo lesiona el interés ciudadano, sino los más sagrados intereses de la Patria, concordando a este respecto con John Ruskin, que decía:

"Yo anhelaría que cualquier hombre, cualquier mujer, cualquier muchacha, cualquier chica que no tuviesen empleo, fuesen inmediatamente recibidos en el establecimiento del Estado más cercano y, mediante examen, destinados al trabajo para el que fuesen más aptos, con un jornal fijo que se indicaría anualmente. Si fuesen incapaces por su ignorancia de trabajar, se les enseñaría un oficio; si su incapacidad surgía de enfermedad, se les curaría; si rehuían el trabajar, se les ocuparía cuidadosamente vigilados, en los trabajos más rudos y degradantes, especialmente en las minas y otros trabajos arriesgados tratando por medio de los reglamentos y la disciplina, de disminuir en lo posible el peligro. El precio justo de estos trabajos —deduciendo los gastos necesarios para la guarda y cuidado de los obreros— se entregaría al trabajador tan pronto como adquiriese una más alta concepción de la ley del trabajo". (1)

Como se ve, no solamente es una necesidad, sino una obligación del Estado prevenir y remediar el problema del desempleo,

---

(1) Roskin John "Economía Política. Págs. 13-14.

y aunque en México nuestra industria es incipiente, y por lo tanto proporcionalmente reducido el número de desocupados que habría en un momento dado, cualquier individuo en la holganza puede convertirse automáticamente en un foco de peligro social.

A este respecto, nuestro país ha dejado establecido en la Frac. XIX del Art. 123 Constitucional, como de utilidad pública, el establecimiento de Cajas de Seguridad y de Sociedades Mutualistas. Más tarde se reformó por considerarlo útil también, la Ley del Seguro Social. Esta ley en su artículo 2º habla de la cesantía involuntaria y en su artículo 72 se ocupa específicamente de este punto, aunque enfocando el problema en forma insuficiente, como lo vamos a ver en el juicio crítico que hagamos de la mencionada ley en posterior capítulo.

En algunos países de gran poder industrial —hemos dicho con anterioridad— como Estados Unidos, Inglaterra, Argentina, se ha buscado la manera de evitar este problema con la adopción del Seguro Social, creando oficinas de participación estatal que van a proporcionar empleo a los trabajadores en condiciones más o menos justas, ya que su principal papel es de reguladoras en la oferta y la demanda para que los proletarios no vayan a caer al régimen de la ley creada por Lasalle.

El imperativo de trabajar no implica en manera alguna una violación a la garantía que ampara el artículo 4º Constitucional, que establece la libertad de escoger el trabajo y la profesión que más convenga, ya que algunos podrían escoger la muy placentera de la vagancia. La Libertad de Trabajo, como garantía individual específica que es, se traduce como la potestad o facultad jurídica de escoger la profesión que más le plazca al individuo, pero esta libertad trae consigo la obligación de trabajar de acuerdo con los principios deónticos que cita el maestro García Máynez al comentar la Deóntica de Von Wright: (1)

“Si la negación de un acto está prohibida, el acto es obligatorio”, —dice Von Wright, que García Máynez corrobora: “Si la omisión de la conducta jurídicamente permitida, está jurídicamente prohibida, esa conducta está jurídicamente ordenada” y también... “Si un proceder está jurídicamente ordenado, su omisión está ju-

---

(1) Eduardo García Máynez. “La Lógica Deóntica de H. Von Wright y la Ontología Formal del Derecho. Revista de la Facultad de Derecho de México. Pág. 31, 1953.

rídicamente prohibida”, para pasar a otro más general “Lo que siendo derecho es, al propio tiempo, deber, puede hacerse, pero no omitirse”.

Si el papel del Estado es abstenerse de participar en la escogición del gobernado para dedicarse al trabajo que más le plazca, el gobernado, asimismo, tiene un papel que desarrollar que es la obligación individual de trabajar. “La garantía de la libertad de trabajo —dice el maestro Ignacio Burgoa— (1) no faculta al hombre para trabajar o dejar de trabajar o no trabajar; antes bien, implícitamente, al brindarle el derecho de opción por alguna labor lícita que le acomode y convenga, le impone el deber de trabajar, la obligación de desempeñar cualquier actividad lícita. Por ende el artículo 4º Constitucional, no sólo NO garantiza la vagancia, sino que impone al sujeto la obligación de trabajar, que es pública, porque debe cumplirse en aras del interés del propio Estado”.

El Lic. José María Lozano al referirse a la vagancia escribe: Los derechos del hombre llamados así con relación a los demás hombres, son en realidad condiciones necesarias de su naturaleza, si bajo este aspecto creemos que la libertad de trabajo es un derecho del hombre, en tanto cuanto a que, para cumplir con su destino, para conservarse, desarrollarse y perfeccionarse, el trabajo es una condición indispensable; es fácil comprender que constituye un absurdo erigir la ociosidad en un derecho del hombre, es decir, en una condición indispensable de su ser y de su naturaleza. De esto deducimos que la sociedad tiene derecho para exigir que todos trabajen. Como cuerpo o ser moral, tiene como el hombre destinos que cumplir, tiene que procurar su conservación, desarrollo y perfeccionamiento, y para conseguirlo, necesita como el hombre buscar en el trabajo de sus miembros la realización de esta condición indispensable”. Más adelante agrega: “Ese derecho que tiene la sociedad de exigir que todos trabajen, para impedir que como los zánganos se mantengan y vivan ociosos a expensas del sudor de los demás, en una palabra, para perseguir la vagancia como un delito y como un vicio canceroso que enferma, debilita y degrada a los individuos y a los pueblos. Los ricos, los que han merecido los favores de la fortuna, o los que han tenido la dicha de que sus antecesores trabajen por ellos, pueden en buena hora vivir de sus rentas sin tomarse la menor pena. Harían bien buscando un trabajo inteligente, en el empleo pruden-

---

(1) Burgoa Ignacio. “El Juicio de Amparo”.

te y racional de sus riquezas en algunas de las ramas de la industria humana; el acrecentamiento de su fortuna abriendo a los proletarios las fuentes bienhechoras del trabajo, y contribuyendo así a la prosperidad y riqueza de su patria; si no lo hacen, si prefieren a los goces de una actividad productora los estúpidos placeres de la ociosidad, dejan de hacer el bien que podrían, pero no atacan los derechos de la sociedad en que viven, como el que busca en la mendicidad o en los vicios los elementos de subsistencia envilecida y miserable. Por esta razón las leyes sólo han considerado como vagos a los que no teniendo bienes de fortuna de que vivir, no ejercen alguna industria, oficio o trabajo honesto” (1)

Pero, así como el hombre tiene el deber de trabajar y de prestar su mejor esfuerzo en provecho de la colectividad, asimismo tiene el derecho de exigir trabajo y salario remunerador. El gobierno, como una compensación, debe proporcionar estas exigencias elementales, ya que el poder que ostenta dimana esencial y originalmente del pueblo; y así como el Estado hace punible la vagancia, también tiene la obligación de proporcionar trabajo a aquel que no lo tenga, porque incluso esto no es un favor, sino un derecho proclamado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, hecha por la Organización de las Naciones Unidas en Lake Success, en 1949, derecho que contiene el Art. 23, I. “Toda persona tiene derecho al trabajo, o la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”. Estos derechos traen consigo la exigencia del trabajador hacia el Estado, de que éste le proporcione trabajo cuando no lo tenga, y de protegerlo cuando lo haya perdido o haya quedado incapaz de desarrollarlo.

En la Declaración de Filadelfia en 1944, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia, en su vigésimasexta reunión, adopta a los diez días del mes de marzo de mil novecientos cuarenta y cuatro la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que deberían inspirar la política de sus miembros, declara en su Capítulo III:

“La Conferencia reconoce la solemne obligación de la Organización Internacional del Trabajo, de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar:

---

(1) José María Lozano. Cit. por Burgoa Ignacio. “El Juicio de Amparo”.

- a) La plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida.
- b) El empleo de trabajadores en las ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de dar la más amplia medida de sus habilidades y sus conocimientos, y de aportar su mayor contribución al común bienestar humano.
- c) El suministrar, como medio para lograr este fin y bajo garantías adecuadas para todos los interesados, de posibilidades de formación profesional y la transferencia de trabajadores, incluyendo las migraciones para empleo y de colonos.
- d) La disposición, en materia de salarios y ganancias, duración del trabajo y otras condiciones de trabajo, de medidas calculadas a fin de asegurar, a todos, una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que trabajen y necesiten tal protección..."

Como se ve, por la atención que ha prestado al problema del desempleo y al derecho al trabajo, la Organización de las Naciones Unidas, su importancia y trascendencia es tan objetiva que creemos superfluo hacerlo notar.



## CAPITULO V

### EL SEGURO CONTRA EL PARO EN EL EXTRANJERO

- a) *Historia de este Seguro.*
- b) *El Seguro contra el paro en Alemania.*
- c) *El Seguro contra el paro en Estados Unidos.*
- d) *El Seguro contra el paro en Inglaterra.*
- e) *El Seguro contra el paro en Argentina.*
- f) *Ojeada a algunas Constituciones respecto al Derecho al Trabajo y el Desempleo.*

Eran muchos los que opinaban que este género de Seguro era imposible organizarlo seriamente (Millot, Valleroux, Leroy-Beaulieu, etc.), por tratarse de un riesgo difícil de determinar y casi imposible de comprobar, ya que no hay medio seguro de apreciar si el parado prolonga voluntariamente el período de inactividad; mas lo primero puede realizarse con ayuda del cálculo de probabilidades si se llega a una estadística aproximada a la verdad, y lo segundo es en parte factible uniendo a la institución del Seguro, la oficina de colocaciones. En cuanto a los sistemas propuestos para organizar este seguro, he aquí los principales:

a) El que lo fundaba en el ahorro individual, de modo que en el fondo la Caja de Seguros contra el paro era una Caja de Ahorros, pudiendo los patronos aumentar las imposiciones de los obreros y éstos retirarlas en caso de necesidad, pero el ahorro es un medio muy lento para constituir un recurso verdaderamente útil y los socorros eran mezquinos o se acababan en seguida los fondos, pero para esto (ahorrar) es preciso que el salario sea suficiente para po-

der hacerlo, cosa verdaderamente difícil, y que el ahorro además sea constante y por tiempo bastante como para que pueda producir un resultado satisfactorio.

b) Organización del Seguro por las sociedades financieras. Este procedimiento es el menos adecuado, tanto por lo elevado de las primas como por la dificultad que existía para probar el desempleo. Las sociedades que lo intentaron fracasaron o sólo obtuvieron resultados mezquinos.

Como una variedad de este sistema fueron propuestas por Eugenio Rostand en el Congreso de la Mutualidad celebrado en Francia en 1900, las sociedades de socorros mutuos. Francia autorizó en 1898 a estas sociedades para asegurar contra el paro a sus miembros, por medio de cuotas especiales y con fondos destinados especialmente a este fin, pero esto tampoco tuvo éxito, pues la medida era útil para aquellos que realizaban trabajos temporales, en perjuicio de los que tenían un trabajo permanente; y si bien es cierto que esto podía evitarse fijando tarifas diferentes, la valuación de las mismas era difícil y siempre de tipo muy alto precisamente para los más necesitados.

c) Cajas especiales de seguro contra el paro. Para ellas se propusieron y practicaron dos sistemas diferentes: el del seguro obligatorio y el del seguro voluntario.

1. *Seguro Obligatorio*.—La primera tentativa para implantarlo fué la realizada en Saint Gall, fundándose en 1895 una caja municipal en la que debían ingresar como socios todos los obreros que ganasen menos de 5 francos diarios, excepto los aprendices y peones que ganasen más de dos francos y los obreros ya adheridos a las cajas profesionales.

Los fondos estaban constituídos por las aportaciones de los socios, una subvención municipal y otra del gobierno cantonal. La administración estaba a cargo de una comisión de 9 miembros (siete nombrados por los asegurados y dos por el Ayuntamiento) bajo la inspección de la municipalidad y del Consejo de Estado. Si bien el primer año se obtuvieron resultados satisfactorios, al segundo las indemnizaciones doblaban a las aportaciones y ya que el fondo de la caja era absorbido por los trabajadores temporarios en perjuicio de los permanentes. En vista de esto la Junta General del 8 de noviembre de 1896 acordó por mayoría de las 3/5 partes de votantes suprimir la caja desde el 30 de junio de 1897.

A pesar de este fracaso, en Alemania los partidarios del Seguro obligatorio pidieron en 1899 en Maguncia al Volkspartei, una ley que lo sancionara para las ciudades, habiéndose formulado numerosos proyectos, entre los cuales descuella el de crear una caja nacional que tendría en cada pueblo una oficina de cotización e intervención (propuesta de Shorer) y los que pretendían agregar el seguro contra el paro a una de las instituciones de seguros ya existentes, discutiéndose acerca de cuál debía ser ésta entre las proposiciones a este respecto la más interesante fué la de Szacher, quien propuso que las primas fueran pagadas por los patronos e industriales, considerando este gasto como formando parte en el costo de la producción.

2. *Seguro libre.*—Ofrece tres variedades: a) Cajas municipales, b) el de las profesionales y c) el de éstas con subvención.

a) Todas ellas se dedicaron principalmente al socorro contra el paro invernal, y casi todas van unidas a una oficina de colocaciones y se forman con aportaciones de los obreros y con subvenciones de socios protectores.

b) Cajas Profesionales. Estas fueron creadas con un espíritu gremial, es decir, fueron formadas por trabajadores de la misma ocupación, idea apoyada por los socialistas, quienes decían que estimulaba la solidaridad y previsión entre los trabajadores. Inglaterra fué la primera en establecerlas y la que más desarrollo ha dado a este género de instituciones, con las Trade Unions, todas las cuales han establecido este género de socorros.

c) Las cajas profesionales con subvención comenzaron a ponerse en práctica en Limoje en 1890 con una pequeña subvención otorgada por el Municipio a la Caja de Paro de los obreros en cerámica; la subvención por el Municipio ofrecía las limitaciones siguientes: 1ª No se otorgaba nunca para obreros en huelga o lock-out; 2ª No podía exceder del monto de la cantidad aportada por cada obrero; 3ª No podía exceder esta subvención, a la cantidad de un franco por obrero y por día y 4ª No duraba el socorro más de 50 días anuales en los tres primeros años y de 60 en los restantes.

El fondo era administrado por una comisión de 10 individuos elegidos por tres años, cinco de ellos Consejales designados por el Ayuntamiento y cinco obreros designados por las asociaciones respectivas. El sistema se extendió por toda Europa siendo Bélgica la primera en aplicarlo, en Suiza la estableció Adler; en Bélgica, Di-

namarca y Noruega se llegaron a conceder por el Gobierno; en Italia se fundó una sociedad con el título de La Humanitaria (que en 1902 recibió una herencia de 13 millones de liras); en Alemania pidieron los sesionistas que estas cajas fueran subvencionadas por el Tesoro del Imperio, lo que también pidieron los comunistas. En Francia se construyeron numerosas cajas subvencionadas votando el Parlamento el 22 de abril de 1905 un crédito de 110,000 francos destinado a subvencionar las cajas de paro, si bien limitando la subvención según el informe de Millerand "A las sociedades obreras que trabajen en pleno día y a plena luz que merezcan el concurso de los poderes públicos", y se fijaron en tres decretos de 1905 y 1906 las siguientes condiciones para disfrutar de ellas:

1ª Que sólo se otorgaría para el paro involuntario por falta de trabajo.

2ª Que la caja obrera estuviese compuesta por individuos del mismo oficio o industria y contase 50 socios por lo menos.

3ª La caja debería estar unida a una oficina gratuita de colocaciones y los socios deberían pagar una cuota regular y periódica.

4ª La subvención no podía pasar de un 16% del total de las indemnizaciones en las cajas locales y de un 24% en las federales, ni tampoco podía calcularse sobre una indemnización mayor de 2 francos ni para un período que excediera de 60 días al año.

Los individualistas atacaron estas instituciones oponiéndose a la intervención del Estado, porque argüían que el dinero entregado por esas cajas y proporcionado por el poder público, constituía una subvención indirecta a la huelga y a los desórdenes que ésta produce, y que permitía a las sociedades contar con fondos que de otro modo tenían que aplicar al paro por falta de trabajo; pero a pesar de que las cajas reunían los requisitos antedichos, y especialmente las ceñidas exclusivamente a este servicio, limitóse siempre la subvención en cantidad y duración, supuesto concetivo para las huelgas inmotivadas, manteniéndose, sin embargo, a pesar de todo, el principio de la asociación profesional y sosteniendo el esfuerzo voluntario y autónomo de la clase obrera para levantarse a sí misma.

*Congreso y Proyecto contra el Paro.*—En los últimos tiempos el problema del paro ha sido vivamente discutido en los Congresos sociales. En Inglaterra, la Asamblea de la Asociación Británica celebrada en Sheffield en septiembre de 1910 trató esta cuestión estudiando Llewellyn Smith las causas del paro, que reduce a tres

grupos: fluctuaciones periódicas; cambios industriales, y causas personales, sosteniendo que no todas son asegurables y que para las que lo son debe establecerse el seguro obligatorio, asociando en el mismo fin a obreros y patrones y procurando que el proyecto no redunde en fomento del paro, en cambio el XLIII Congreso de las Trade Unions, celebrado al mismo tiempo, se pronunció contra el seguro obligatorio mientras no sean las mismas Trade Unions las intermediarias entre la acción del Estado y los asociados, decidiendo convocar una conferencia internacional para el estudio del problema.

En 1911 Lloyd George presentó en la Cámara de los Comunes un proyecto de ley de Seguro nacional contra el paro. Según su preámbulo, en Inglaterra había en aquella fecha 1.400,000 obreros asegurados contra el paro en las asociaciones, lo que representaba el 10% de la población trabajadora. Lloyd George propuso el seguro para los obreros de edificaciones y de construcciones metálicas, en las siguientes condiciones: el obrero satisfaría 1 1/2 peniques semanales y otro tanto los patronos (al que pagase de un golpe las cuotas anuales por sus obreros se le haría una bonificación importante), poniendo el Estado la cuarta parte del costo total. El obrero sin trabajo debería acudir, ante todo, a una oficina de la Bolsa del Trabajo, y si no aceptaba la colocación que le ofreciesen, decidiría un tribunal arbitral. No serían socorridos los huelguistas, ni aquellos en lockout, ni los despedidos por su mala conducta. La pensión se cobraría a partir de la segunda semana sin trabajo y sería de 6 chelines semanales en tratándose de obreros de la edificación y de 7 a los de la construcción metálica, sin que en ningún caso pudiera exceder de quince semanas. El Seguro se aplicaría por medio de las Bolsas de Trabajo y de las Sociedades de Seguros contra el paro, quedando asegurados unos 2.400,000 obreros más y calculándose el gasto del Estado en 750,000 Libras . . (18.750,000 pesetas anuales). En Italia los congresos contra el paro de Verona y Mantua celebrados en 1910, sólo miraron el asunto desde el punto de vista local, proponiendo la constitución de cooperativas de producción, la concesión de terrenos, la colonización de ciertas regiones y la ejecución de obras públicas por el Estado, la provincia y el Municipio, encargándolas a las cooperativas de trabajo. En Noruega los sindicatos han levantado el boicot a la ley de 1906 que implantaba el sistema de la subvención y han procurado últimamente ajustar sus cajas a las condiciones exige-

das por dicha ley. Finalmente, en el año de 1910 se reunió en París una Conferencia Internacional para el estudio del seguro contra el paro que estudió las distintas disposiciones dictadas en los diferentes países, el valor de las estadísticas sobre el paro, la mejor organización para las oficinas de colocaciones, y la organización y resultados de las diferentes cajas de seguros, acordando constituir y constituyendo una Asociación Internacional para la Lucha contra el Paro, con una secretaría y un boletín internacional para procurar la reunión periódica de asambleas internacionales, públicas o privadas. La guerra mundial vino a suspender todo este movimiento.

## EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO EN EL EXTRANJERO

### ALEMANIA

El Seguro social alemán fué implantado por el Mensaje Imperial de 17 de noviembre de 1881 y fundamentado por la Ley sobre Seguro de enfermedad de los obreros (1883), la Ley sobre Seguro de accidente (1884) y la Ley sobre Seguro de invalidez y de vejez de 1889. Estas tres leyes fueron compiladas en 1911 en un cuerpo uniforme de leyes, el Reglamento de Seguros del Reich, hoy todavía vigente. También en 1911 se decretó la Ley sobre Seguro de Empleados a la cual siguieron la Ley sobre Seguro de Mineros. . (1923, nuevo texto 1926), y la Ley sobre Colocación de los Parados y Seguro de Paro (1927). Después, numerosas leyes secundarias y disposiciones complementarias modificaron en gran parte el Seguro Social Alemán (Ley constitutiva de 1934 y numerosas leyes de guerra).

Después de las restricciones impuestas por el derecho de ocupación en los años 1945-46, se mejoraron desde 1949 las prestaciones del Seguro Social (especialmente con las leyes de adaptación del Seguro Social y del Seguro Minero, con la Ley de Suplemento de Pensiones, la Ley de Suplemento de Carestía, la Ley de Aumento de la Cantidad Básica, las leyes de mejoras y de suplementos de Seguro de accidentes y las leyes sobre pensiones foráneas y extranjeras).

La ley de autonomía administrativa ha restablecido los derechos de los miembros en la administración y la facultad de las entidades del Seguro para dictar normas. En virtud de la ley sobre

los tribunales del Seguro Social se implantó la vía jurídica para reclamaciones en el Seguro Social ante tribunales independientes. En unión con el Consejo consultivo creado por resolución del Bundestag en el Ministerio Federal del Trabajo, se ha acometido una reorganización de las prestaciones sociales.

El Seguro Social y el Seguro de Paro, juntos con la asistencia y previsión social, sigue siendo en su forma tradicional, aunque muchas veces modificada, la base fundamental del Seguro contra las vicisitudes de la vida (enfermedad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, invalidez e incapacidad profesional, vejez, defunción, maternidad y paro).

El siguiente compendio pretende servir de introducción y dar una idea al profano de las prestaciones y la recaudación de fondos, de la organización del Seguro Social y del Seguro de Paro, así como de la jurisdicción en litigios de Seguro en Alemania. Este compendio renuncia a una exposición detallada de las muchas peculiaridades jurídicas y de las diferencias en las anteriores zonas de ocupación y a la exposición de las múltiples disposiciones legales.

El Seguro y la previsión social del paro.

La protección de los parados se ha desarrollado en Alemania de dos maneras después de la primera Guerra Mundial:

1. *El Seguro de Paro*, que concede prestaciones en virtud de derechos emanados del Seguro.

2. *La Previsión Social del Paro*, que concede prestaciones a los parados que no tienen o que ya no tienen derechos al Seguro. La previsión social está fundada en los principios de la antigua previsión social para la crisis.

A. *El Seguro de Paro.*

1. *Personas incluídas en el Seguro.*

a) Están obligados al Seguro:

Los obreros y empleados obligatoriamente asegurados para el caso de enfermedad, y los empleados que no están ya obligados al Seguro de Enfermedad por haber pasado el límite de ingresos, pero que están obligados al Seguro de Empleados. (Con las excepciones que se indican en b).

b) Están exentos del Seguro:

En determinadas condiciones, los empleos agrícolas y forestales en una empresa agrícola o forestal, y además los empleos en

virtud de un contrato escrito de aprendizaje de 2 años por lo menos de duración o en virtud de un contrato de iniciación de año y medio por lo menos de duración exceptuando el último año de esos períodos de formación profesional.

Empleos de niños en edad escolar.

Empleos de hijos y de sus cónyuges.

Los que trabajan como empleados en la navegación, cuando se ha rebasado el límite de ingresos del Seguro de Empleados y los empleos de poca importancia.

## 2. Prestaciones.

Las prestaciones del Seguro de Paro abarcan:

a) Subsidio de paro.

b) Seguro de enfermedad.

c) Subsidio al obrero de jornada reducida.

d) Medidas para precaver y poner fin al paro.

a) *El Subsidio de Paro.*

Las condiciones previas para reclamar el subsidio de paro, son:  
Paro involuntario.

Capacidad para el trabajo.

Deseo de trabajar.

Adquisición del derecho a prestaciones.

No haberse extinguido el período de percepción.

No reciben prestaciones del Seguro de Paro más que los obreros y empleados. Están excluidos por lo tanto las profesiones independientes. Excluyen también la percepción del subsidio a las relaciones personales o contractuales siempre que no permitan más que el desempeño de ocupaciones insignificantes.

Está capacitado para el trabajo, en el sentido de las disposiciones sobre el Seguro de Paro, quien en virtud de una actividad conveniente puede ganar por lo menos la tercera parte de lo que suele ganar una persona de su clase sana intelectual y físicamente.

El subsidio de paro se suspenderá en un caso aislado durante tiempo limitado cuando exista negativa para el trabajo. En casos graves de repetida aversión al trabajo, se suspenderá para el resto del tiempo que deba percibirse.

El *derecho* se mantiene con una ocupación de Seguro obligatorio de lo menos 26 semanas dentro del plazo general de un año que en determinadas condiciones puede ampliarse hasta dos años.

El subsidio de paro se concede después de un período de carencia que empieza con el aviso del paro y que, según las condiciones



familiares, es de siete o de tres días. En determinadas circunstancias se acorta el período de carencia hasta tres días o se suprime completamente. La duración del subsidio, dentro del plazo general del derecho y después de una ocupación de seguro obligatorio:

De 26 semanas es de 13 semanas.

De 39 semanas es de 20 semanas.

De 52 semanas es de 26 semanas.

Para parados que no perciben pensiones del Seguro de Invalidez de los obreros, de empleados o mineros, se elevan estos plazos de percepción en caso de una ocupación ininterrumpida de seguro obligatorio de:

104 semanas hasta 32 semanas.

156 semanas hasta 39 semanas.

208 semanas hasta 45 semanas.

260 semanas hasta 52 semanas.

Si, según esto, el tiempo de percepción no es más que de 13 a 20 semanas, los tiempos de percepción no utilizados de derechos anteriores pueden transferirse en ciertos límites para la adquisición de un nuevo plazo total de percepción de 52 semanas.

El subsidio consta de:

Un subsidio principal y suplementos para la familia.

La suma del subsidio principal se rige por el salario de las últimas 13 semanas de ocupación del Seguro obligatorio antes del aviso de paro. El cálculo se hará a base a lo sumo de un salario de \$ 116.69 D. M. semanales (\$ 500 D. M. mensuales). En salarios bajos el subsidio principal es de un 80% aproximadamente del salario bruto. El tanto por ciento se reduce hasta el 37% del salario en la categoría más alta del cálculo (\$ 116.69 D. M.) El subsidio principal está amoldado a la situación social por un escalonamiento regresivo y por los suplementos familiares.

El suplemento familiar es de 20% del subsidio principal para el primer miembro y del 10% para cada uno de los restantes.

El subsidio total no deberá exceder del 90% del salario en los ingresos reducidos y del 70% en los más altos.

*b) El Seguro de Enfermedad.*

La protección del Seguro de Enfermedad abarca al subsidio y a los miembros de la familia a su cargo y expensas. Las cuotas del Seguro de Enfermedad son devengadas enteramente por la entidad del Seguro de Paro. Los que perciben subsidio de paro reciben en caso de enfermedad, además de las prestaciones ordina-

rias del Seguro de enfermedad, el subsidio de enfermedad en una cantidad igual al subsidio de paro.

c) *El Subsidio al Obrero de Jornada Reducida.*

Se concede en caso de jornada reducida a consecuencia de una falta inevitable de trabajo, siempre que la jornada corriente de la empresa se haya reducido en más de una sexta parte.

d) *Las medidas para precaver y poner fin al paro.*

Para precaver y poner fin al paro pueden concederse las siguientes prestaciones:

Gastos de viaje hasta el nuevo puesto de trabajo y gastos de mudanza.

Indemnización de separación cuando la familia está separada.

Préstamo para adquirir *equipo de trabajo*.

Subsidios para aprendizaje.

Ayudas transitorias hasta que se pague el primer salario.

Ayudas económicas a trabajadores del campo para que se hagan cargo de una explotación propia, y

Subsidios y préstamos a Corporaciones públicas e instituciones de utilidad general para que realicen *obras de urgencia para socorrer el paro*.

Además pueden organizarse o favorecer actos para el perfeccionamiento o la reeducación profesional del parado.

### 3. *Financiación.*

Los fondos del Seguro de Paro se recaudan mediante *cuotas* que pagan por partes iguales los asegurados y sus patronos. La cuota es de 4% del salario, pero a lo sumo de un salario de \$ 116.69 D. M. semanales (\$ 500 D. M. mensuales).

### 4. *Organización.*

La entidad del Seguro de Paro es el Centro Federal de Colocaciones y Seguro de Paro de Nuremberg, con tres instancias: la Oficina central, las Oficinas de Trabajo de los Lander y las Oficinas de Trabajo. El Centro Federal es una corporación autónoma constituida por el Consejo de Administración y la Junta Directiva del Centro Federal, y las Comisiones Administrativas de las Oficinas del Trabajo y de las Oficinas de Trabajo de los Lander. Todos estos organismos se componen de representantes de los obreros y empleados de los patronos y de las corporaciones públicas (Federación, Lander y Ayuntamientos). En la solución de cuestiones del Seguro de Paro no intervienen los representantes de las Corporaciones públicas.

B) La previsión social del paro.

1. *Personas incluidas en ella.*

Las prestaciones de la previsión social del paro se conceden a los parados que no han adquirido el derecho al subsidio de paro emanado del Seguro o que han agotado el derecho al subsidio de paro.

2. *Prestaciones.*

La previsión social del paro concede las siguientes prestaciones:

a) Subsidio de previsión social del paro.

b) Seguro de enfermedad.

c) Medidas para precaver y poner fin al paro.

En algunos Lander la Federación concede, además:

d) Suplemento de alquiler, y

e) Ayuda especial.

a) *Subsidio de previsión social del paro.*

Como el subsidio del paro presupone:

Paro involuntario.

Capacidad para el trabajo.

Deseo de trabajar.

Los ingresos propios del parado y los de la familia que viva con él se computarán en el subsidio de paro dejando una determinada cantidad libre.

El subsidio de previsión social del paro consta, como el subsidio de paro, de:

Subsidio principal.

Suplementos para la familia.

La cantidad del subsidio principal se rige en principio por el salario medio del empleo en las últimas 13 semanas anteriores al aviso de paro. En casos especiales puede ampliarse el cálculo de 13 semanas o fijar un salario estimativo para el cálculo teniendo en cuenta la edad, el estado de salud, la profesión y la preparación del parado. El subsidio de previsión social del paro con la misma base de cálculo es menor que el subsidio de paro.

Los suplementos para la familia están respecto al subsidio principal en la misma proporción que en el Seguro de Paro. (Véase IV A 2 a).

b) *El Seguro de Enfermedad.*

El Seguro de Enfermedad se rige en la previsión social del paro por los mismos principios que en el Seguro de Paro (Véase capítulo IV A 2 b).

c) *Medidas para precaver y poner fin al paro.*

Los que perciben subsidio de previsión social del paro reciben las mismas prestaciones que los que perciben subsidio de paro. (Véase capítulo IV a 2 d).

d) *Suplemento para alquiler.*

La concesión de este suplemento presupone que el alquiler de vivienda que tenga que pagar el parado exceda del 25% del subsidio.

e) *Ayudas extraordinarias.*

Estas no se conceden más que en caso de grande necesidad.

Ambas prestaciones se conceden dentro del marco de la previsión social del paro, no sólo para el subsidio de previsión social del paro, sino también en el subsidio de paro.

3. *Financiación.*

Los fondos para la previsión social del paro emanan de los *ingresos fiscales* generales de la *Federación*.

4. *Organización.*

El Centro Federal de Colocaciones y Seguro de Paro se encarga también de la administración de la previsión social del paro. Sin embargo, los gastos de administración para la previsión social del paro los sufraga la *Federación*.

5. *La jurisdicción social.* (en litigios del Seguro).

Hasta ahora los litigios en el campo del Seguro Social han sido resueltos por las instancias del Seguro (Oficinas del Seguro, Oficinas superiores del Seguro, Oficinas del Seguro de los Lander, y hasta 1945 la Oficina del Seguro del Reich); para los litigios del Seguro de Paro eran competentes en primera instancia las Comisiones arbitrales de las Oficinas del Trabajo, y como instancia superior, las Cámaras arbitrales de las Oficinas Superiores de Seguro y el Senado arbitral en la Oficina del Seguro del Reich.

Con arreglo al Art. 96 de la Ley fundamental de la República Federal de Alemania, la Federación estaba obligada a crear un Tribunal superior para la jurisdicción del Seguro Social. Además de esto, la ley sobre los Tribunales Sociales del 3 de septiembre de 1953 (Boletín de leyes federales I. Pág. 1239) ha reorganizado las instancias jurídicas para las cuestiones de derecho público del Seguro Social, del Seguro de Paro y de las demás tareas del Centro de esta jurisdicción, así como de los litigios de derecho público emanados del Derecho de la previsión social de las víctimas de la guerra. En lo futuro las reclamaciones de derecho social serán re-

sueltas por tribunales administrativos especiales independientes de las autoridades administrativas.

Como tribunales de jurisdicción social se han creado en los Lander los tribunales sociales, los tribunales sociales de los Lander y en la Federación el Tribunal Social Federal en Kassel. Además de los jueces de carrera de las Cámaras de los Tribunales Sociales y de los Senados de los Tribunales de los Lander y del Tribunal Social Federal, intervienen en la pronunciación del fallo vocales honorarios propuestos por las Asociaciones de los obreros, empleados y patronos, por las Asociaciones de médicos de Mutualidades y por las agrupaciones de víctimas de la guerra y las oficinas de previsión social de los Lander. La participación de vocales honorarios pretende fomentar la vinculación de la administración de justicia con la realidad social.

El procedimiento ante los Tribunales se inicia con la demanda, que puede dirigirse contra todas las medidas de las autoridades administrativas, especialmente contra las resoluciones sobre denegación de prestaciones. Si hay un interés justificado puede solicitarse también con la demanda una manifestación declaratoria. A diferencia del Derecho imperante hasta ahora, en lo futuro son también judicialmente verificables las medidas administrativas en las cuales pueden actuar como lo crean conveniente las entidades del Seguro o las autoridades de previsión.

Para evitar exceso de trabajo a los Tribunales, todas las resoluciones dictadas por las entidades del Seguro de Enfermedad, por las oficinas del Centro Federal y por las autoridades de previsión social de víctimas de la guerra, se comprobarán en un procedimiento previo extrajudicial que se antepondrá a la demanda.

El curso del procedimiento judicial está determinado esencialmente por principios de instrucción de causa y funcionamiento del Tribunal. En lo fundamental responde al procedimiento corriente en la jurisdicción alemana en general.

El procedimiento ante los Tribunales sociales se cierra en principio con un fallo contra el cual puede apelarse ante el Tribunal social del Land. Las sentencias de los tribunales sociales de los Lander pueden impugnarse por regla general con revisión ante el Tribunal social Federal cuando esta revisión está admitida por parte del Tribunal que falla. El examen por el Tribunal Social Federal se extiende únicamente a las cuestiones de Derecho. Su misión es

aclearar las cuestiones fundamentales, y por consiguiente desarrollar el Derecho y mantener la unidad jurídica.

## INGLATERRA

El Seguro Social aparece en Inglaterra de modo diferente a como aparece en Alemania. En Alemania Otto von Bismarck instaura el Seguro como medida política en contra del movimiento socialista revolucionario, el que se había pronunciado en contra por las disposiciones que había dictado en perjuicio de los organismos políticos socialistas, restando así fuerza al movimiento, que de lo contrario habría ido a la revolución en busca de reformas sociales que mejoraran el estado de cosas reinante en la Alemania de entonces.

El caso de Inglaterra es diferente: se había creado una atmósfera propicia para los seguros sociales y era apremiante su necesidad. La reacción contra las famosas leyes de pobres, o de indigencia, que dió lugar en torno a 1840 al movimiento "chartista"; a los experimentos de Owen, epifenómenos de la mala situación en que se encontraban las masas obreras; la intensa y precoz industrialización con respecto al resto de países europeos, sin un sistema de coordinación racional de los medios tópicos de seguridad social que habían creado un oscuro ambiente, cuyo reflejo literario se encuentra en las novelas de Dickens.

Además en Inglaterra, desde los principios del siglo XIX había ya un Seguro privado, el cual pudo adaptarse en la forma del llamado seguro popular —industrial insurance—. La importancia de este seguro de vida, sin examen previo médico, con capital limitado y con primas semanales o a lo más mensuales, las que venían los mismos agentes a cobrar al domicilio del trabajador, es señalada por estas dos cifras: en el año de 1927 o sea durante la vigencia del Seguro Nacional de la Salud (National Health Insurance) estaban en vigencia en la Gran Bretaña 73 millones de pólizas de compañías de Seguro Industrial (Industrial Insurance Companies) con 26.2 millones de libras de prima anual, o sea casi el doble de primas del Seguro Obligatorio de la Salud. Es tal la importancia de este Seguro, que el gran tratadista inglés Beveridge le dedica uno de sus más grandes capítulos. Aparte de este Seguro Industrial privado existían miles de sociedades amistosas (friendly societies) y fondos de los sindicatos (trade unions) destinados también a la prestación de los gastos funerarios y ayuda en caso de enfermedad,

de los cuales un gran número se transformaron al entrar en vigor la ley de 1911.

El Seguro Social en Inglaterra es quizá el más técnico de todos, ya que se advierte la forma en que se van a combatir los riesgos de la inseguridad social. Entre las leyes más importantes surgidas en esta época de conquistas sociales, se advierte la Ley sobre Reinvidicaciones Obreras (Trade Disputes Bill), en la que se disponía la instrucción obligatoria completa y gratuita, autorizando a las autoridades locales docentes a proporcionar alimentos a los niños que, concurriendo a las escuelas elementales, no podían sacar provecho de ello a causa de la desnutrición.

También se promulgaron varias leyes, que daremos en orden cronológico:

1907. Ley sobre Educación, en la cual se cuidaba de la salud de los educandos de las Escuelas públicas.

1908. Ley de pensiones para la vejez.

1908. Ley Reguladora del Trabajo en las Minas, estableciendo el principio de la jornada de ocho horas, del mismo año.

1909. Ley de Bolsas de Trabajo, creando un sistema para combatir el paro forzoso, Ley de Juntas de Trabajadores, y Ley de Proyectos de Ciudades, para proporcionar edificación de casas baratas para los obreros.

En 1911 se dictó una ley importantísima, pues dió cabida en la Cámara de los Comunes, a hombres sin fortuna personal, ya que se incluyó en el presupuesto una partida para el pago de sueldos a los miembros de esta Cámara.

En este año aparece la primera legislación de Seguros Sociales, strictu sensu, obra sin duda de Lloyd George y de Winston Churchill, quienes fructificaron las ideas del reverendo William Lewerly Blackley, quien ya en 1870 había iniciado una campaña en pro de estas mejoras, y que previamente a Churchill había recogido José Chamberlain en la Ley de Seguros de Vejez y por Charles Booth, quien propuso una ayuda de 5 chelines semanarios para aquellas personas que habían alcanzado la edad de 65 años.

Más tarde, la Cámara de los Comunes recogió este clamor y se avocó al estudio de este problema, para lo cual nombró una Comisión, de la cual formó parte el mismo Lloyd George, pero ya al promulgarse la Ley de Seguros Sociales se habían establecido las pensiones de vejez, por ello esta ley no abarcaba más que los Seguros de enfermedades y de paro involuntario o forzoso, el desempleo.

Lloyd George estaba muy interesado por el Seguro de enfermedad, habiéndose inspirado en observaciones particulares hechas en Alemania sobre las realizaciones de la obra de Bismarck, y adquiriendo las experiencias ofrecidas por las sociedades de socorros y de las uniones obreras, las que le indujeron al establecimiento del Seguro contra el paro. Churchill, que ocupaba el puesto de Ministro de Comercio, Hubert Llewelyn Smith, Secretario Permanente del Ministerio y William Beveridge, fueron quienes proyectaron la Ley.

El Seguro contra el paro era manejado por un sistema de Bolsas de Trabajo; la ley de 1911, sobre el aseguramiento contra el desempleo de ciertas categorías de obreros, es el primer intento de solución del problema del paro por medio del Seguro obligatorio, y que el buen éxito de esta ley llevó a su constante ampliación para abarcar nuevos grupos, que ni la prolongada crisis de la Primera Guerra Mundial, con un número permanente de millón y medio de desempleados, hizo peligrar en momento alguno su eficacia.

La Ley de 1911 del multicitado Lloyd George, tuvo como base las experiencias de las bolsas de trabajo alemanas, creadas para aliviar la crítica situación de los desempleados. Este Seguro era y es obligatorio, y el pago de las pólizas toca al obrero, al patrón y al Gobierno. Las cuotas de los obreros y empresarios formaba las 3/4 partes del total: el obrero tenía derecho a que se le auxiliara durante quince semanas; el monto del subsidio era proporcional al monto de la cuota, y para ser susceptible de recibir este beneficio era necesario:

1º Que el obrero no estuviese cesante por haber rechazado un trabajo.

2º Que no estuviese cesado por un movimiento de huelga.

Más tarde esta ley fué modificada, el gobierno cubrió una tercera parte (1924); todos los trabajadores eran susceptibles de recibir el beneficio (1927) y se derogó el límite de tiempo para recibir el beneficio, aunque posteriormente se volvió a fijar en veintiséis semanas. (1931).

El subsidio de cesantía que tiene un límite de 180 días laborales en la actualidad, es proporcional al número de contribuciones que hayan excedido de las necesarias para recibir este beneficio, y, asimismo, la cuantía del subsidio se establece sin relación alguna con los ingresos del beneficiario, pero sí sobre la base familiar, es decir, previendo siempre un aumento por personas a cargo.



## ARGENTINA

### EL SEGUNDO PLAN QUINQUENAL PARA EL I PERIODO 1953 - 57, EN MATERIA DE TRABAJO

Este plan dedica atención a todo lo que se refiere al empleo como único medio lógico de combatir el desempleo, y fué aprobado por la Ley 14184, persiguiendo los siguientes objetivos:

#### *Objetivo General.*

##### *Trabajo.*

El Estado auspicia la plena ocupación como medio para lograr el ejercicio efectivo del derecho de trabajar. A tal fin, la política social y económica del Estado habrá de ser desarrollada sobre las siguientes bases:

- a) Intensificación de la producción de acuerdo con los objetivos económicos del presente plan.
- b) Racional distribución anual y por zonas del volumen de los trabajos públicos.
- c) Intervención del servicio de empleo como organismo coordinador de la oferta y la demanda de mano de obra en todo el país.
- d) Establecimiento de correlaciones racionales entre la actitud del trabajador y su ocupación, a fin de obtener los más altos índices de productividad y de retribución.

Es así como, para que exista trabajo auténtico, es necesario que tenga características específicas como son: condiciones de trabajo; relaciones de trabajo (negociaciones y convenciones colectivas); retribución justa; plena ocupación; incremento de la productividad; fuero sindical; asociaciones profesionales y colaboración profesional.

#### *Objetivo Especial.*

##### *Ocupación.*

Para que se realice este objetivo es necesario llenar las siguientes condiciones:

1º Auspicio de la plena ocupación para lograr el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, que trae consigo la intensificación de la producción.

2º Racional distribución de los trabajos públicos, para lo que es necesario el establecimiento de correlaciones racionales entre aptitudes del trabajador y ocupación.

3º Servicio de empleo coordinador de la oferta y la demanda de mano de obra para lo que es necesario: a) realización de estudios, censos e investigaciones que determinen niveles de ocupación; b) regular el ingreso y la distribución de inmigrantes; c) orientar desplazamiento de mano de obra; d) encauzar el aprendizaje y la orientación profesional.

#### *Retribuciones.*

El derecho a una retribución justa, será desarrollado según lo prescribe la Constitución Nacional procurando que asegure un nivel digno de vida al trabajador y su familia, y sea compensativo del esfuerzo realizado y acorde con el rendimiento obtenido.

#### *Condiciones de Trabajo.*

El Estado auspicia el pleno ejercicio del derecho a condiciones dignas de trabajo mediante la aplicación efectiva de los preceptos técnicos de higiene y seguridad, y el control permanente de dicha aplicación en todas las actividades laborables (continúan 21 puntos que por no tocar el tema de esta tesis de una manera directa, no las comentamos, sino que solamente las mencionaré: productividad, asociaciones profesionales, relaciones de trabajo y colaboración profesional).

Entre los objetivos especiales del plan quinquenal está el servicio nacional de empleo, que "será organizado durante el quinquenio 1953 - 1957, de tal manera que sus funciones se cumplan en todo el país mediante:

1. La realización de estudios, censos e investigaciones permanentes y/o periódicas que permitan determinar por zonas, los niveles de ocupación como elementos de juicio indispensable para:

a) Adoptar las medidas de reactivación económica que las circunstancias aconsejen.

b) Graduar la distribución anual y por zonas del volumen físico de los trabajos públicos.

c) Regular la distribución e ingreso de inmigrantes en el país.

d) Orientar los desplazamientos internos de mano de obra.

e) Encauzar el aprendizaje y la orientación profesional.

2. La coordinación entre la oferta y la demanda de mano de obra en el país.

En el capítulo de la Previsión Social, en el régimen de seguridad social, dice: "El régimen especial complementario de Seguridad Social habrá de cumplir específicamente con el derecho a la seguri-

dad social, y por tanto será su objeto amparar a los trabajadores en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad de trabajar, motivadas por enfermedad o accidente, invalidez, maternidad o vejez y a sus derechohabientes en caso de muerte”.

El servicio de previsión según los gremios, comprende las siguientes secciones o cajas de jubilación, y según los riesgos comprende las siguientes secciones: a) cesantía o paro forzoso.

*Junta Nacional para Combatir la Desocupación.*

Entre los organismos de trabajo y previsión social de la República Argentina existe la Dirección Nacional del Servicio de Empleo, que cumple y hace efectivo el derecho que la Constitución Nacional consagra... “proveyendo ocupación a quien la necesite”. Art. 37, I, 1). La función estatal se realiza mediante:

a) La regulación y coordinación de la oferta y la demanda de mano de obra.

b) La atención de lo relativo a la estabilidad en el empleo.

c) La reacción y mantención (sic) de fuente de trabajo.

d) La atención de las prestaciones de paro forzoso.

La Dirección Nacional del Servicio de Empleo, cuenta con las dependencias necesarias para su buen funcionamiento, y en especial, de los siguientes: a) colocaciones; b) migraciones; c) prevención de paro forzoso. Esta Dirección se compone de un Director y de un Consejo profesional integrado por representantes de los empleados y trabajadores, elegidos por el Poder Ejecutivo, a propuesta de las Asociaciones profesionales más representativas.

Se prohíben las agencias de colocaciones con fines de lucro, y asimismo a los periódicos se les exige la publicación de ofertas y demandas de trabajo. Además se hace una regulación de la oferta y la demanda de trabajo por medio del Registro Nacional de Colocaciones.

Es interesante también que en la Legislación Argentina se trata de resolver el problema de quienes habiendo cumplido una condena penal se encuentran sin empleo, problema que el Ejecutivo ha dispuesto solucionar ordenando que quienes fuesen encarcelados y se encuentren al cuidado o vigilancia de los patrones de liberados, deben ser ocupados de acuerdo a una determinada proporción, por las dependencias oficiales que efectúen obras o exploten servicios por administración, y por los contratistas de obras de servicio públicos o de consorcios que se realicen con el Gobierno nacional o con las reparticiones autónomas.



El Seguro de desempleo en Estados Unidos es operado por los Estados, si bien corresponde a éstos el pago del costo de su administración. Los beneficios del seguro de desempleo se pagan con un fondo especial del Estado como una prestación del mismo a determinados trabajadores sin empleo designados previamente por las leyes estatales. El importe del beneficio a pagar es usualmente la mitad del salario ordinario correspondiente a una semana íntegra del trabajador, hasta un máximo determinado. Ordinariamente el máximo es de 15 dólares por semana, mientras que el mínimo se establece, por lo regular, a razón de 5 dólares por semana. En caso de desempleo parcial, la ley establece beneficios también parciales. Los pagos se hacen durante un número de semanas fijado por la ley, 16 de ordinario.

Cuando se presenta una reclamación de beneficio de desempleo, el reclamante debe registrarse en una oficina pública de colocaciones, y, si se le facilita empleo, ya no tiene derecho alguno. Sin embargo, si después de cierto período de espera, el trabajador no encuentra empleo, los beneficios del Seguro de desempleo empiezan a correr. Este período de espera puede variar y puede ser de 2 a 3 semanas.

El Estado, para que el trabajador sea susceptible de recibir este beneficio, exige que éste llene determinados requisitos: que el trabajador haya estado desempeñando una de las ocupaciones cubiertas por el Estado: talleres, fábricas, minas, molinos, almacenes u otros lugares de comercio e industria, incluso Bancos y asociaciones constructoras y de crédito. Como una mitad de entre los Estados, la ley es aplicable a aquellas empresas que tengan más de 8 trabajadores en la nómina, durante 20 semanas al año. En otros Estados la ley es aplicable a otros negocios más pequeños.

El obrero debe haber tenido un cierto monto de salarios de trabajo en tales empleos, durante uno o dos años antes de la pérdida del empleo o de su separación. Usualmente el importe de la paga requerida se establece como múltiplo del importe semanal del beneficio que le correspondería recibir. (Social Security Board, Federal Security Agency; What is Social Security; A Brief Explanation of the Social Security Act; U. S. Government Printing Office; Washington, July, 1940. p. 7).

El fondo del Estado con el que se pagan los beneficios del desempleo se forma con las contribuciones de cada uno de los patrones indicados en la Ley del Estado. Estas contribuciones se basan en la nómina del patrono y, en la mayor parte de los Estados, monta a un 2.7%. Algunos Estados también establecen contribuciones a cargo del empleado. Los ingresos obtenidos en la forma antes indicada se depositan en un fondo especial según las disposiciones de la Ley del Seguro Social, y sólo pueden ser utilizados para el pago de los beneficios correspondientes al Seguro de desempleo.

El Gobierno Federal fija una tarifa impositiva de 3% pero, de acuerdo con la Ley del Seguro Social, los patronos que operen donde esté en vigor una ley estatal, pueden acreditar sus contribuciones al fondo estatal de desempleo hasta por un importe del 90% del impuesto federal. Esta ley tiene el efecto de fijar más o menos la contribución del Estado en 2.7% de la nómina que monta el 90% de la contribución del Gobierno Federal. El restante 10% se paga al Gobierno Federal, y éste a su vez, como hemos indicado líneas arriba, soporta los gastos ocasionados por la administración de las leyes Estatales en vigor (J. H. Magee. Op. Cit. Pág. 34).

Las Oficinas de Colocaciones han constituido un factor determinante en la lucha contra el desempleo. En los Estados Unidos, país de gran potencia industrial, fué en donde primero hicieron estas agencias su aparición, tanto de participación privada como Estatal. En 1834 ya funcionaban en Nueva York; en San Francisco en 1896, el Ayuntamiento proporcionaba libre de impuestos por dos años, locales destinados a este objeto. En Los Angeles en 1893, ya con mayor intervención oficial, se establecieron oficinas de empleo en las ciudades de Seattle, Sacramento, Battle, Tacoma, Spokane, Lago Superior y otros lugares del Oeste.

Entre 1893 y 1919 funcionaban ya 40 establecimientos de esta índole, lo que fué sino un prolegómeno al plan que tuvo su realización más tarde, cuando la Primera Guerra Mundial hizo de él una necesidad. Esta atmósfera formada por las agencias de colocaciones dió margen a que el Congreso de Estados Unidos se viera obligado a expedir decreto y reglamento para legalizar la intervención del Estado Federal en favor del problema de la desocupación.

Sin embargo, fué hasta la franca depresión 1929-1933 cuando el Congreso se avocó a la solución de tan ingente problema, creando la ley que se conoce con el nombre de sus autores Wag-

ner y Peysner, que entró en vigor en abril de 1930 y que sustancialmente se estableció como sistema nacional de empleo (National Employment System), como un organismo dedicado a contrarrestar los efectos del desempleo, sostenido por igual con dinero de la Federación y de diversos Estados de la Unión.

Este organismo quedaba bajo la jurisdicción del Labor Department y su organización quedaba supeditada al criterio del Titular. Se componía de elementos (hombres y mujeres) representantes de los trabajadores y patrones, y naturalmente, del Gobierno, quienes discutían los problemas referentes al desempleo, haciendo a un lado toda influencia política. También el titular del Departamento de Trabajo quedaba facultado para expedir toda clase de decretos y reglamentos para hacer efectiva la aplicación de dicha ley.

La promulgación de la Ley de Seguridad Social, en 1935, así como el colapso económico de los años 1937-38, alteró profundamente la naturaleza y el volumen de las operaciones del servicio de empleos. El Seguro Social tomó bajo su responsabilidad el cuidado y protección de los trabajadores, tuvieran o no empleo, prohibiendo a las agencias de colocaciones intervenir en el pago de prestaciones a los desocupados y circunscribiéndolas a sus primitivas funciones y actividades.

A partir del mes de agosto de 1935, a raíz de la expedición de la Ley de Seguridad Social, los Estados de la Unión se vieron compelidos a estimular, en todas sus formas, la adopción de medidas tendientes a aumentar el Seguro contra el desempleo, y para el efecto, al año siguiente, 1938, las legislaciones de todos los Estados habían decretado leyes en favor del desempleado. El "National Reemployment Service" hubo de ser liquidado desde el momento en que Seguridad Social garantizaba sus resultados, en un rápido crecimiento de asociados y beneficiarios.

Cuando la segunda Guerra Mundial, las actividades del servicio de empleo que habían descendido notablemente, adquirieron gran auge por la necesidad que tuvieron los Estados Unidos de mano de obra, creándose para ello la War Food Administration, que durante los años de 1942 a 1945 contrató los servicios de 365,000 campesinos mexicanos, y la War Men Power Commission, que dedicó sus actividades a contratar mexicanos para los trabajos de vía, organizaciones éstas de carácter oficial que extendieron también sus actividades a la contratación de mano de obra para las industrias pesadas, y en general, con todo lo relacionado a la industria bélica.

Pasada la contienda vino la época que se llamó de normalización y reajuste (1946 - 1950), ya que todos los veteranos de la guerra se encontraban sin empleo y en espera de oportunidades, para lo cual el Congreso de los Estados Unidos promulgó leyes y reglamentos tendientes a salvaguardar los intereses de dichos veteranos. El Gobierno fijó una cuota de 20 dólares semanarios a los veteranos y se les registró como candidatos a las colocaciones que ofrecían la industria, el comercio y la iniciativa privada. De diez millones de registrados sólo se colocaron 500,000, cuando vino la conversión otra vez a las industrias de paz, ya un 80% de los veteranos estaban incorporados a la vida activa del país.

De 1950 a 1953, cuando la guerra de Corea, la economía estadounidense sufrió un cambio, al que se le llamó "período de defensa" y para el efecto fué creado un organismo llamado "Men Power Defense Administration" (Administración defensiva de la mano de obra) que se encontraba bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo y cuya finalidad era enrolar ciudadanos a las fuerzas expedicionarias, cuerpo que llegó a tener 3.500,000 hombres en pie de guerra; y la de procurar, no solamente para el ejército propio, sino también para los aliados, alimentación y equipo, ayudando así a la victoria en el Oriente.

Como se ve, el servicio de empleo en los Estados Unidos de América ha sido siempre útil al Estado, ya no sólo en tiempo de paz resolviendo problemas internos, sino también en la guerra ayudando al Estado en su política exterior.

La United State Employment Service (U. S. E. S.)—Servicio de Empleo de Estados Unidos— contaba con 1,778 oficinas el año de 1950 en el territorio estadounidense y 2,000 que trabajaban eventualmente en labores de intercambio de trabajadores una vez por semana. En septiembre de 1952 el número de oficinas ascendió hasta 2,067. En los primeros meses de 1953 se establecieron oficinas centrales de primera categoría en 13 de las principales ciudades de la Unión Americana, a saber: Nueva York, Boston, Atlanta, Minneapolis, Kansas City, Dallas, Denver, San Francisco y Seattle.

Creemos ahora interesante copiar de algunas Constituciones extranjeras, las leyes referentes a la protección de trabajo, para reafirmar el interés que todo Estado moderno tiene hacia este tópico:

RUSIA.—"Los ciudadanos de la U. R. S. S. tienen derecho al trabajo, es decir, a obtener un trabajo garantizado y remunerado según su cantidad y calidad. El derecho al trabajo está asegurado por la

Organización Socialista de la Economía Nacional, por el aumento constante de las fuerzas productoras de la sociedad soviética, por la eliminación de la posibilidad de las crisis económicas y por la supresión del paro forzoso". (Art. 118 de la Constitución de la Unión Soviética del año de 1936).

FRANCIA.—Párrafo del preámbulo. "Todo hombre tiene el deber de trabajar y el derecho a obtener empleo".

REPUBLICA ITALIANA.—1947. 1º al 4º y 9º Se reconoce a todos los ciudadanos el derecho de trabajo y fomenta la realización de condiciones que hagan efectivo dicho derecho. Todo ciudadano tiene el deber de ejercer según sus propias posibilidades y por libre opción, una actividad que contribuya al derecho material y espiritual de la sociedad.

REPUBLICA MEXICANA.—1917. Art. 123, Frac. XXIX, reformado en 1929. Se considera de utilidad pública la expedición del Seguro Social y ella comprenderá Seguros de Invalidez, de Vida, de Cesación Involuntaria del Trabajo, de Enfermedades y Accidentes y otras con fines análogos.

ALEMANIA DE WEIMAR.—1919. La posibilidad debe ser dada a todo alemán de ganar su vida por un trabajo productivo. En caso de que una operación conveniente no pueda serle procurada, se le asegurarán los medios de existencia necesarios.

REPUBLICA DE CHILE.—1925. Art. 10, inciso 14º "La Constitución asegura a todos los habitantes de la República la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta situación".

ESPAÑA.—1931. Art. 46, Frac. 2ª "La República asegurará a todo trabajador las condiciones de una existencia digna, su legislación social regulará los casos de Seguro de Enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte".

PERU.—1935. Art. 48. "La ley establecerá un régimen de previsión de las consecuencias económicas de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte y fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorros y de Seguros y las cooperativas".

URUGUAY.—1934. Art. 58. "Las jubilaciones generales y Seguros Sociales, se organizarán en forma de garantizar a todos los traba-



jadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc., y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente, etc.”

BRASIL.—1937. Art. 136, Frac. II. “A todos queda garantizado el derecho de subsistir, mediante su trabajo honesto, y éste como medio de subsistencia del individuo constituye un bien que es deber del Estado proteger, asegurándole condiciones favorables y medios de defensa”.

BOLIVIA.—1938. Art. 122. “La ley regulará el Seguro obligatorio de enfermedad, accidente, paro forzoso, invalidez, vejez, maternidad y muerte, los desahucios e indemnizaciones a empleados y obreros, el trabajo de las mujeres y menores, la jornada máxima, el salario mínimo, el descanso dominical y de los períodos, las vacaciones anuales y puerperales, con goce de salario, la asistencia médica e higiénica y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores”.

NICARAGUA.—1939. Art. 175. “A todos los habitantes, de preferencia a los nacionales, debe procurárseles la posibilidad de ganarse el sustento mediante un trabajo productivo”.

CUBA.—1940. Art. 60, Frac. II. “El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella y asegurará a todo trabajador, manual o intelectual, las condiciones económicas necesarias a una existencia digna”. Además, en su Art. 65 dispone: “Se establecen los Seguros Sociales como derecho irrenunciable e imprescriptible de los trabajadores, con el concurso equitativo del Estado, los patronos y los propios trabajadores, a fin de proteger a éstos de manera eficaz contra la invalidez, la vejez, el desempleo y demás contingencias del trabajo, en la forma que la ley determine. Se establece asimismo el derecho de jubilación por antigüedad y el de pensión por causa de muerte”.

ECUADOR.—Art. 149. “La previsión y asistencia sociales son servicios ineludibles del Estado y comprenden principalmente: 1º El Seguro Social, que tiene como fin proteger al asegurado y a su familia, en casos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad y desocupación, y demás contingencias de la vida y que se extenderá al mayor número posible de habitantes del país. Se sostendrá con el aporte equitativo del Estado, de los patronos y de los mismos asegurados”. “El Seguro Social es derecho irrenun-

ciable de los trabajadores, inclusive de los empleados públicos. Es obligatorio el Seguro por riesgos del trabajo, a expensas del patrono y bajo fiscalización del Estado. La aplicación del Seguro Social se hará por medio de instituciones autónomas, en cuyos organismos dirigentes tendrán representación el Estado, los patronos y los asegurados, en la forma que la ley determine. Los fondos o reservas del Seguro Social no pueden destinarse a otro objeto que el de su creación”.

Por último, la Carta del Atlántico que solemniza la Declaración de los Derechos del Hombre y que aprobara la Asamblea General de las Naciones Unidas, declara en su Art. 23: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, y a la protección contra el desempleo”.

## CAPITULO VI

### EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO EN MEXICO

*a) Sus causas y algunas soluciones tópicas.*

*b) Análisis a la Ley del Seguro Social, su ineficacia y su posible reforma.*

Para poder abordar de manera concisa y concreta el problema del desempleo en nuestro país —no por reducido inexistente—, y el Seguro correspondiente que constituye el tema de esta modesta tesis, comenzaré por enumerar las causas que motivan la desocupación, los efectos económicos y sociales de ésta, luego haré un análisis de las disposiciones contenidas al respecto en el Art. 23 Constitucional en su Frac. XXIX, para concluir con la crítica de la Ley del Seguro Social en sus artículos 2º y 72, que a mi juicio adolecen de falta de ajuste social en lo que se refiere a la clase laborante, y de marcada injusticia en su aplicación que la apartan de su verdadero papel como institución oficial de servicio a la clase trabajadora.

En México, hay varias causas que pueden dar origen al desempleo. Bien sabemos que cuando hay trabajo es inmanente a él, una relación contractual, la Ley, admirablemente, nos proporciona casi de una manera total, los motivos por los cuales esta relación puede suspenderse, terminarse o rescindirse, estas causas, las que podríamos, arbitrariamente, dar el nombre de "legales" ya que tuvimos como fuente la Ley, son: (1)

---

(1) El Mercado de Trabajo. Pág. 333.

## SUSPENSION

Art. 116 Ley (1)

Falta de materia prima.

Falta de dinero.

Fuerza mayor o caso fortuito.

Falta de subsidio oficial.

Incosteabilidad.

Sobreproducción.

Enfermedad contagiosa del trabajador.

Muerte o incapacidad del patrón.

Prisión o arresto del trabajador.

Artículo 277.

Paros patronales.

Artículo 110.

Preñez y parto.

Artículo 284.

Riesgos profesionales.

Artículo 261.

Huelga.

## TERMINACION

Artículo 126 Ley.

Mutuo consentimiento.

Causas contractuales.

Muerte del trabajador.

Terminación de la obra.

Agotamiento de industrias extractivas.

Rescisión.

Quiebra.

Cierre o reducción.

Incapacidad o inhabilidad.

Pérdida de confianza.

Resolución de las Juntas.

Caso fortuito o de fuerza mayor.

Artículo 128. Ley.

Reajuste o modernización.

---

(1) Ley Federal del Trabajo.

## RESCISION

Artículo 121 y 123 Ley; Art. 114.

Engaño.

Improbidad (T. y P.) (1)

Indisciplina (P.)

Perjuicios intencionales (T. y P.)

Negligencia (P.) (2)

Inmoralidad (P. y T.)

Revelar secretos (P.)

Actos peligrosos (P.)

Más de 3 faltas al mes (P.)

No adoptar medidas de seguridad (T. y P.)

Embriaguez o toxicomanía (P.)

Decisión de las Juntas (P.)

Desobediencia (P.)

Prisión ejecutoriada (P.)

Actos graves contra el patrón y viceversa (T. y P.)

Por reducir el patrón injustificadamente el salario (T.)

Existen por supuesto causas injustificadas de despido por parte del patrón, pero la ley protege en estos casos al trabajador, exigiendo coactivamente el pago de la indemnización correspondiente, (3) así como cuando el trabajador es titular de una acción rescisoria del contrato de trabajo en contra del patrón. (4)

Podemos, por lo demás, dividir las causas del desempleo en dos grandes grupos:

1º Aquellas que están ubicadas y fincan sus raíces en fenómenos de organización y política que no son en todo caso sino consecuencias de idiosincrasia nacional.

2º Las que se circunscriben a la industria, al comercio y al campo, con sus problemas y soluciones específicas.

En México existe, y ha existido siempre porque ello, repetimos, forma parte de nuestra idiosincrasia, una pecata inversión del capital. De los ancestros españoles se ha recibido como herencia el temor a toda empresa que signifique riesgo. Antes se enterraba el

---

(1) Acción tanto de parte del patrón como del trabajador.

(2) Acción del patrón.

(3) Art. 3º Frac. XVI, 122, 124, 128 de la Ley Federal del Trabajo.

(4) Art. 123, in fine de la Ley Federal del Trabajo.

dinero, ahora se le invierte en inmuebles de venta segura, aprovechable únicamente para su dueño. Es cierto que durante el tiempo de la construcción se ha proporcionado trabajo a determinado número de trabajadores, pero ello ha sido en forma temporal y limitada. El Gobierno sólo cobra las contribuciones correspondientes, pero el capital ha quedado allí, amortizado.

Para remediar o combatir este mal, es necesario una gran campaña de persuasión para que los ricos *vean que es mejor emplear su dinero abriendo nuevas fuentes de trabajo*, en fábricas, talleres, etc., cuyos riesgos en todo caso pueden ser disminuídos por medio del Seguro.

Aparte de esta labor de persuasión podría crearse *un impuesto sobre la inversión, que gravara fuertemente* la construcción de residencias lujosas o aquellas de edificios de apartamentos de lujo, los cuales *no* resuelven de ninguna manera el problema de la habitación, porque las rentas que tienen que pagarse son prohibitivas para la gran mayoría de la población, y, por el contrario, aquellos capitales que se invirtieran en industrias tendrían la protección del Estado en forma de exención de impuestos, subsidios oficiales, etc.

La empleomanía es también una de nuestras lacras. Ambicionamos un empleo, cualquiera que sea, siempre que nos depare una vida parasitaria a la sombra del presupuesto, y nos parece temeraria la idea de arriesgar nuestras economías en fomentar la riqueza nacional en forma efectiva y patriótica, creando pequeños centros de trabajo —granjitas avícolas, pequeñas industrias—, etc.

De ello es reflejo el movimiento de la población rural hacia la ciudad, más bien, hacia la Capital, que les parece la meta de todas sus aspiraciones, pero que es más ingrata de lo que suponen los ilusos, ya que, al unir su contingente a la población proletaria citadina, provocan una gran demanda de trabajo cayendo automáticamente bajo la ley de bronce, pues bien sabemos que el salario mínimo es una ley que, como en los tiempos de la Colonia “se acata, pero no se cumple” en gran parte de los casos, ya que los patronos, alegando múltiples pretextos, reducen los salarios a sus trabajadores.

Otro síntoma de la carencia de trabajo —y de salario remunerador— es la abundancia de pequeños comerciantes que lo único que hacen es encarecer la vida —y en esto no hacen sino imitar al gran comercio— ya que del *pequeño capital que invierten pretenden sacar una renta que les permita subvenir a sus necesidades*, y como

es la clase menesterosa la que a ellos acude porque pueden comprar sólo cantidades mínimas de mercancías, hallan en esta actividad el modo de vivir parasitando sobre los demás.

Este problema podría solucionarse, cuando menos en parte, con la creación oficial de un Servicio Nacional de Empleo, que el Gobierno podría establecer en puntos estratégicos de México, y que constara con una oficina de Trabajadoras Sociales, cuya ocupación sería el de investigar, de modo rápido y eficiente, las condiciones económicas de los solicitantes, de manera de proporcionarles un empleo tan rápidamente como las circunstancias lo exigirán. Estas "Bolsas de Trabajo", a las que quedarían suscritas las empresas de toda índole, la Industria y el Comercio, *además de regular la oferta y la demanda de empleo*, proporcionaría trabajo tanto a obreros especiales como de oficios varios y a oficinistas, en condiciones de remuneración y condiciones de equidad, llenando las funciones, gratuitamente, de las actuales agencias de colocaciones que lo único que hacen es explotar a los incautos (1) *y encauzando, asimismo, hacia un mejor aprovechamiento, ese cúmulo de energía creadora, al canalizarla hacia fuentes más idóneas.*

Otra de las causas del desempleo es una notable desproporción entre el salario y el costo de la vida, porque un gran núcleo de nuestra población campesina pretende contratarse como bracero en el vecino país del Norte, creándose así un gran número de desocupados que van a gravitar, sobre todo en las poblaciones fronterizas, en un número de 100,000 individuos aproximadamente.

Este fenómeno, que tiene como causas principales la pobreza de nuestras tierras, y la precaria situación del campesinado por causas de todos conocidas, podría remediarse dándole más agilidad a los créditos agrícolas y alargando el plazo de desamortización, plazo que le permitiría al campesino quedarse con un activo mayor. También el Estado podría perforar pozos en donde fuera conveniente hacerlo, creándose un organismo que dependiera de los Bancos de Crédito Ejidal y cuyo fin específico fuera este objeto. El pago de este crédito podría hacerse por partes proporcionales entre los ejidatarios favorecidos.

Ahora bien. *Considerando que no es el oro acumulado en las arcas, sino el trabajo la fuente de riqueza de las naciones*, toda pro-

---

(1) Esas "Agencias de Colocaciones" contravienen la Ley, que especifica que dichas Agencias deben funcionar gratuitamente. Art. 123, Frac. XXV. Const. Fed.

tección que se dé a éste viene a constituir, asimismo, una protección a la economía nacional de la que es principal contribuyente la clase trabajadora.

En casi todas las legislaciones internacionales de Trabajo, como lo vimos en el Capítulo IV, se le da una importancia capital a todo aquello que signifique ayuda material y moral a la clase laborante, hombres, mujeres y niños, llegando a lo que juzgo como lo más importante y trascendental: EL DERECHO AL TRABAJO, para todos los ciudadanos, a los que se les ha dado iguales oportunidades de contribuir con su fuerza y con su talento a la creación, en las mejores condiciones de vida.

Hemos afirmado en múltiples ocasiones que el trabajador es susceptible de convertirse en víctima de mil imprevistas calamidades, y que el Seguro Social, a pesar de los defectos que más adelante habré de analizar, viene a protegerle, así como a sus familiares, de tales contingencias.

Y por eso, porque el obrero no puede valerse por sí, es por lo que, entrando ya en materia, opino que debe reformarse el Art. 2º y 72 de la Ley del Seguro Social, sobre la base de los cuales nuestro país cree resuelto el problema de los desocupados.

El Seguro Social encuentra su fundamento legal en la fracción XXIX del Art. 123 Constitucional, que al ser reformada en 1929 quedó como sigue:

Art. 123, Frac. XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá: Seguro de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

Como se ve, la Constitución trata ya del problema del desempleo y con mayor connotación la Ley del Seguro Social se refiere a él en sus artículos 2º, enunciándolo y considerándolo entre los riesgos que cubre el Seguro Social, y en el 72 resolviéndolo, o creyendo resolverlo, ya que contiene las condiciones para ser susceptible de este beneficio.

El artículo 2º a la letra dice:

“Artículo 2º Esta ley comprende el Seguro de:

I. Accidentes de trabajo;

II. Enfermedades no profesionales y maternidad;

III. Invalidez, vejez y muerte, y

IV. Cesantía involuntaria en edad avanzada.



El artículo 72 se ocupa ya específicamente del Seguro contra la cesantía:

Artículo 72. "El asegurado que habiendo cumplido los sesenta años de edad quede privado de trabajos remunerados, tiene derecho sin necesidad de probar que sufre invalidez, a recibir la pensión de vejez con la tarifa reducida que señale el reglamento respectivo.

"Para gozar de este derecho, el asegurado deberá justificar el pago al Instituto de quinientas cotizaciones semanales"...

Visto ya lo dispuesto en la ley al respecto, analicemos lo anteriormente afirmado en cuanto a lo ineficaz que juzgamos la Ley del Seguro Social:

El artículo 2º de la Ley del Seguro Social, al referirse al riesgo de la cesantía, dice que debe ser "involuntaria y en edad avanzada". A esto podríamos objetar siguiendo un método un tanto Mayéutico:

—Si un trabajador queda cesante por una de las causas de rescisión del contrato de trabajo, o más bien, si él es el culpable de quedar cesante. ¿Es susceptible de recibir el beneficio del Seguro? En nuestro país no, ya que esa es la condición indispensable, y es con esta solución con la cual no estamos de acuerdo por considerarla injusta, porque creemos que el desempleado, voluntario o involuntario, es un desempleado y hay que protegerlo, podría incluso reducirse la cuota de beneficio, pero de ninguna manera se le debe abandonar completamente, porque, y ya lo decíamos en el primer capítulo, el Seguro Social vino a constituirse en un servicio al cual los trabajadores *tenían derecho porque para eso pagaban sus cuotas*, es decir, no era ni beneficencia ni caridad, sino *derecho del trabajador*, porque, ¿no acaso el trabajador paga sus cuotas para exigir todos los beneficios del Seguro Social? Además, ¿si a un trabajador se le niega ayuda cuando está cesante por su culpa, así también se le debe negar auxilio médico cuando él sea culpable de un accidente sufrido por el mismo? Creemos que las respuestas serían favorables al trabajador.

Ahora, en cuanto al artículo 72, es más inadecuado aún:

Las condiciones que entraña este artículo son dos: "Ser mayor de 60 años" y justificar el pago al Instituto de 500 cuotas semanales".

El período nos parece muy largo (quizá justificado en el principio del establecimiento del Seguro Social, pero sin razón de ser

actualmente) porque ese plazo de 500 semanas es de 10 años 5 meses, y lo creemos injustificado porque desvirtúa la alta finalidad social del seguro; ya que, si éste trata de disminuir los riesgos, y en caso de sufrírselos nulificar sus consecuencias, el cesante joven o que no haya cubierto las cuotas necesarias, se encuentra fuera del ámbito proteccional del Seguro, cosa a todas luces injusta.

El estar cesante, es un hecho aleatorio —las más de las veces— cuyas consecuencias es necesario evitar, y para esto la ley debe ser reformada acortando el plazo a un término más razonable, más funcional y más justo.

Ahora, por lo que respecta a la edad, cuyo limite es ser mayor de 60 años, nos hace pensar en la mala fe o la ignorancia del legislador respecto a la realidad social de México.

Bien sabemos que el mexicano en general y más todavía el obrero, a los 25 años tiene ya obligaciones familiares como cabeza de familia, casado o no; ya a esa edad dependen de él: hijos, esposa, padres, y además —al fin animal político— sus necesidades sociales son mayores, a diferencia notable con la vida de un anciano, si tiene hijos son grandes, si mujer, es una anciana con necesidades elementales, además, adoptando una postura un tanto Nietzcheiana existen asilos, y en último caso ya están asegurados.

Es por estas causas que afirmo lo necesario que es una reforma a la Ley del Seguro Social ampliando el ámbito de protección del Seguro Social, tanto respecto a la edad como al plazo de las cuotas, porque la auténtica y única finalidad del Seguro es la de proteger a los económicamente débiles de los riesgos de la vida; porque es una Institución creada para cuidar los intereses del trabajador disminuyendo las consecuencias de los riesgos a los cuales está expuesto, y porque, finalmente, no es una compañía de Seguros Comerciales, sino la más alta medida política —strictu sensu— por su amplísimo contenido de solidaridad humana.

Y para concluir, no porque México no tenga ante sí, un gran número de desempleados en potencia debido a su precaria industria, esto se constituya en un obstáculo para el establecimiento de **UN AMPLIO Y FUNCIONAL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL CONTRA EL DESEMPLEO.**

## BIBLIOGRAFIA

- 1.—Bach Federico. “Los Seguros Sociales en el Extranjero”.
- 2.—Burgoa Ignacio. “El Juicio de Amparo”.
- 3.—Burgeois L. “Essai d'une Philosophie de la Solidarité”.
- 4.—Beveridge William. “The Unemployed, a problem in a free Society”. “El Plan Beveridge”.
- 5.—García Máynez Eduardo. “La Lógica Deóntica de H. Von Wright y la Ontología Formal del Derecho”. Rev. de la Facultad de Derecho.
- 6.—González Posada. “Los Seguros Sociales Obligatorios en España”.
- 7.—Hardie J. K. “The unemployed problems with some suggestions for solving it”.
- 8.—Hernández H. Octavio. “Teoría y Realidad del Seguro Social”.
- 9.—Lazard - Valet y Faquit. “Les problems de Chomage”.
- 10.—Les Cases “Le Chomage”.
- 11.—Magee J. H. “Los Seguros Generales”.
- 12.—Manes. “Versicherung lexikon”. Teoría del Seguro”.
- 13.—Martínez y González. “Los Gremios”.
- 14.—México a Través de los Siglos”.
- 15.—México y la Seguridad Social.
- 16.—Mercado de Trabajo.

- 17.—Pereyra Carlos. "Perú y Bolivia".
- 18.—Ramos Oliveira. "Historia Política y Social de Alemania".
- 19.—Rouaix Pastor. "Génesis del artículo 5º y 123 Constitucionales".
- 20.—Ruvinoz. "Social Insurance".
- 21.—Ruskin John. "Economía Política".
- 22.—Saint León Martín. "Histoire de Corporations des Metiers".
- 23.—Seguro Social en Alemania. Embajada Alemana.
- 24.—Seguro Social en Inglaterra. Embajada Inglesa.
- 25.—Seguro Social en Argentina. Embajada Argentina.
- 26.—Seguro Social en EE. UU. Embajada Americana.
- 27.—El Trabajador Checoslovaco. Embajada de Checoslovaquia.
- 28.—Versicherung Arbeitlosen. Embajada Austriaca.
- 29.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 30.—Ley Federal del Trabajo, comentada. Trigo.
- 31.—Ley del Seguro Social.
- 32.—Diario de los Debates del Constituyente de 1917.

# INDICE

---

	<u>Pág.</u>
PROLOGO . . . . .	5
CAPITULO I	
EL CONTRATO DE SEGURO. . . . .	7
CAPITULO II	
HISTORIA DEL SEGURO SOCIAL. . . . .	17
CAPITULO III	
HISTORIA DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO. . . . .	25
CAPITULO IV	
EL DESEMPLEO EN MEXICO Y SUS CONSECUENCIAS. . . . .	53
CAPITULO V	
EL SEGURO CONTRA EL PARO EN EL EXTRANJERO. . . . .	61
a) Alemania. . . . .	66
b) Inglaterra. . . . .	74
c) Argentina. . . . .	77
d) Estados Unidos. . . . .	80
CAPITULO VI	
EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO EN MEXICO. . . . .	87
BIBLIOGRAFIA. . . . .	95