



246  
28  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

-----  
FACULTAD DE DERECHO

**"EL SEGURO DE DESEMPLEO  
EN MEXICO"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ESQUIVEL RODRIGUEZ MARIA GUADALUPE

MEXICO, D. F.

1995

**FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

*A MI PADRE, por ser como es.*

*A MI MADRE, por ser el ejemplo  
viviente de la lucha constante  
por la superación.*

## INDICE

	Página
Introducción .....	I - II
Capítulo primero	
CONCEPTOS GENERALES	
1.1 Seguridad Social 1.1.1 Derecho de la Seguridad Social 1.1.2 Derecho a la Seguridad Social 1.2 Previsión Social 1.3 Seguro 1.3.1 Seguro Social	
1.4 Desempleo 1.5 Seguro de Desempleo.....	1 - 33
Capítulo Segundo	
ANTECEDENTES MAS IMPORTANTES	
2.1 Panorama General 2.2 Años y Países Elegidos 2.2.1 1900- 1920 2.2.2 1920 - 1930 2.2.3 1930 - 1940 2.2.4 1940 - 1950.....	34 - 63
Capítulo Tercero	
NATURALEZA JURIDICA DEL SEGURO DE DESEMPLEO	
3.1 Principios que regulan el Seguro de Desempleo 3.2 Derecho del asegu- rado 3.3 Obligación del Estado y de	

la sociedad 3.4 Solución al Problema  
del Desempleo..... 64 - 83

Capítulo Cuarto

EL SEGURO SOCIAL MEXICANO

4.1 Marco Histórico de la Seguridad Social en México 4.2 Implantación del Instituto Mexicano del Seguro Social 4.3 Los Organos del IMSS 4.4 Régimen Obligatorio del Seguro Social 4.4.1 Seguro de Riesgos de Trabajo 4.4.2 Seguro de Enfermedades y Maternidad 4.4.3 Seguro de Invalidez 4.4.4 seguro de Vejez 4.4.5 Seguro de Cesantía en Edad Avanzada 4.4.6 Seguro por muerte 4.4.7 Ayuda para gastos de matrimonio 4.4.8 Asignaciones familiares ayuda asistencial 4.4.9 Seguro de Guardería para hijos de aseguradas 4.4.10 Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio 4.4.11 Inscripción voluntaria al régimen obligatorio 4.5 Régimen Voluntario del Seguro Social..... 84 - 131

Capítulo Quinto

PANORAMA DE EL PROYECTO DE EL SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO

5.1 Bosquejo general 5.2 Requisitos necesarios para tener derecho a prestaciones 5.2.1 Capacidad para trabajar 5.2.2 Comprobación por las Oficinas de Colocación 5.2.3 Disponibilidad para el trabajo 5.2.4 Oficinas de Colocación 5.2.4.1 Misión de las Oficinas de Colocación 5.3 Periodo de calificación 5.4 Personas amparadas 5.5 Personas exceptuadas 5.6 Duración y cuantía de las prestaciones 5.6.1 Duración del periodo de prestaciones 5.6.2 Periodo de espera 5.7 Financiamiento 5.7.1 Aportaciones del trabajador 5.7.2 Aportaciones de el patrón 5.7.3 Contribución de los Poderes Públicos 5.7.4 Financiamiento Mixto 5.8 Administración de el Seguro de Desempleo 5.8.1 Inscripción de los trabajadores y de los patronos 5.8.2 Pago de las cotizaciones 5.9 Causas que dan origen a la perdida de las prestaciones 5.9.1 Abandono voluntario del trabajo 5.9.2 Observar mala conducta 5.9.3 Rechazo de oferta de trabajo 5.9.4 Negativa a seguir cursos de readaptación profesional 5.9.5 La edad 5.9.6 Recí

5.9.6 Residencia en el extranjero.....	132 - 173
Conclusiones.....	174 - 179
Bibliografía.....	180 - 185

## INTRODUCCION

Todo individuo que goza de un trabajo lícito, se ve amparado ante las adversidades que la vida y el destino le puedan deparar, pues al percibir con un salario se encuentra en la posibilidad de hacer frente a sus necesidades básicas traducidas en alimento, vestido y habitación.

Como efecto directo de el empleo, cuenta con una seguridad social, que lo va a proteger cuando sufra alguna eventualidad, accidente, enfermedad o se enfrente a situaciones o hechos naturales al ser humano como la vejez, el embarazo y la muerte.

Sin embargo resulta necesario hacer la siguiente reflexión ¿ Qué pasa cuando el individuo carece de un trabajo y de todas las prestaciones que de éste se originan?

Es ésta una situación que ha preocupado a muchos países y los ha llevado a buscar medidas para dar una solución, legislando en materia de desempleo.

El desempleo es un problema presente y palpable en nuestros días, y en nuestro país, razón que me mueve a



investigar sobre el tema de el Seguro de Desempleo.

El contenido de la presente tesis se desarrolla en cinco capítulos; El primero de ellos contempla los conceptos que se manejan en el transcurso de la investigación.

El segundo capítulo contiene un análisis histórico de el Seguro de Desempleo, su origen y nacimiento; su evolución a través de los años; su funcionamiento; los tipos que existen de este seguro y los países que cuentan con este sistema de seguridad social.

El capítulo tercero versa sobre la naturaleza ético Jurídica de el Seguro de Desempleo y sobre los principios que rigen esta Institución.

En el cuarto capítulo se realiza un estudio de el Seguro Social Mexicano, sus antecedentes históricos que van desde su gestación, pasando por las distintas épocas de su desarrollo y crecimiento; los problemas que tuvo que enfrentar para ser aceptado como tal; su organización interna; las condiciones requeridas para ser derechohabiente; los tipos de seguros que regula y su forma de operar.

En el último de los capítulos, quinto, se hace la

propuesta de la inclusión de un Seguro de Desempleo para nuestro país, se dan una serie de bases y medidas sobre las cuales podrá funcionar dicho seguro.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS GENERALES

Antes de iniciar el análisis del presente tema, resulta necesario dejar claro los conceptos que se utilizarán a lo largo del mismo, ya que si bien es cierto que son palabras empleadas y usadas comúnmente por la mayoría de las personas, también lo es que en la mayoría de los casos ignoramos el significado jurídico de estas y si eso pasa entre los estudiosos del Derecho, más común es que pase con las demás personas que carecen de un criterio y de un pensamiento jurídico, por lo que resulta necesario establecer los términos que se emplearán en el desarrollo del presente trabajo, bajo un marco jurídico, esto con la finalidad de ambientar al lector y situarlo dentro del campo de estudio, de la presente investigación.

A continuación damos el significado de algunos de los conceptos que se manejan en el desarrollo del presente estudio.

#### *1.1.- SEGURIDAD SOCIAL.*

Para entrar al estudio del concepto de Seguridad Social, es necesario establecer la ubicación de ésta dentro de las ciencias sociales, ya que la materia se encuentra en

los límites de lo jurídico, lo sociológico y lo económico.

Decimos que se encuentra dentro de un marco legal jurídico, por que la seguridad social se encuentra dentro del Derecho Social; y regula situaciones tales como la invalidez, cesantía en edad avanzada, vejez, etc.

Se encuentra en los límites sociológico, por que el objetivo de la seguridad social esta destinado para la propia sociedad a la cual pertenecemos.

En cuanto al aspecto económico, lo fundamental de la seguridad social es establecer las cotizaciones que deben de proporcionar los derechohabientes.

Con frecuencia la Seguridad Social es confundida con los términos de seguro sociales, previsión social e incluso con política social, los cuales son usados en forma errónea e incorrecta por las siguientes razones.

En cuanto a la política social si bien es cierto que ésta pretende resolver los problemas sociales y atenuar en lo posible la lucha de clase también es cierto que, aun logrando esto y superando tal oposición en un sistema igualitario quedaria aun campo para la seguridad social frente a las contingencias provenientes de las causas

ajenas a los fenómenos económicos, sociológicos y laborales; como sería la protección monetaria ante los riesgos de invalidez, enfermedad o accidente.

En cuanto a la previsión social que es la que se encuentra fundada en la organización económica que permite afrontar ciertas contingencias como las enfermedades o accidentes o las situaciones de lógico advenimiento como sería la jubilación con las contribuciones efectuadas en el transcurso del tiempo por quiénes se encuadran en tales circunstancias; podemos en cierto modo interpretar a la previsión social como un aspecto de la seguridad social, pero no confundirla con ésta.

Una vez indicado lo anterior señalaremos algunos conceptos de la Seguridad Social.

En primer lugar tenemos que, el término Seguridad proviene "del vocablo latín (securita, atis) f. calidad de seguro, fianza u obligación de indemnidad a favor de uno, regularmente en materia de intereses... En Derecho concepto que designa el conjunto de medidas legislativas que en todos los estados modernos, y de modo más o menos perfecto según la perfección de dicho estado, protege o cubre los riesgos que el ciudadano corre en la vida, por lo que

respecta a trabajo, salud..." (1)

Algunos autores han dado el concepto de Seguridad Social de los cuales mencionaremos a los siguientes :

Alberto Briceño Ruiz nos señala que " la Seguridad social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o perdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo por sus propias manos" (2)

Guillermo Cabanellas dice que " la Seguridad Social es la parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda previsión o asistencia tiene por fin defender o propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros" (3)

---

1.- Diccionario Enciclopédico Espasa, Tomo XXI, Octava ed., Ed, Espasa Calpe, Madrid, 1980, Pág. 319.

2.- BRICENO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Ed., Harla, México 1987, pág. 14.

3.- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Juridico de Derecho Usual, revisado y actualizado por Luis Alcalá-Zamora y Castillo, t. VI, decima cuarta ed., Ed. Heliasta, Argentina 1979, pág. 70

López Valencia señalado por Cabanellas dice que "el término seguridad social tiene dos definiciones, en sentido estricto como sinónimo de previsión social, significan auxilios que el obrero recibe del Estado, de seguros o subsidios, de enfermedad, invalidez, etc. En sentido amplio la Seguridad Social abarca disposiciones sobre regulación de salarios, reglamentación de las condiciones de trabajo, previsión social, educación, protección de la familia, nivel de vida decoroso y en algunos casos el bienestar o participación de los trabajadores en el disfrute de las ventajas que están al alcance de las clases acomodadas"(4)

Concepto este a nuestro juicio más completo que los anteriores pues va más allá, porque no solo se fija en proporcionar un mínimo de bienestar a los miembros de la sociedad sino que plantea cubrir todos los ámbitos de proyección del individuo como persona.

Partiendo de bases más firmes la Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Filadelfia en 1944, declaró que la seguridad social engloba el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización

---

4.- LOPEZ VALENCIA, citado por Guillermo Cabanellas. Ob Cit. Pág. 69.

apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallan expuestos. El advenimiento de todos estos riesgos entraña algunos gastos imprevistos, para aquellos trabajadores o individuos que disponen de recursos módicos y que no pueden hacer frente por sí solo, ni por sus propios medios, ni recurriendo a su economía, ni siendo tampoco posible recurrir a la asistencia de carácter privado de sus allegados.

En nuestro país aunque la ley no da una definición de lo que es la seguridad social, sí nos señala la finalidad de ésta así, en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social que a la letra dice " La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo "

En la misma ley se señala a cargo de quién está la seguridad social, el artículo 3 de la Ley del Seguro Social nos dice que "La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta ley y demás ordenamientos legales sobre la materia "



De lo anterior podemos concluir que la Seguridad Social se crea para mejorar el nivel de vida de la clase desvalida representada en su mayoría por la clase trabajadora, ya que es ésta la que se encuentra con mayor frecuencia en una inseguridad económica y cuya subsistencia depende de su capacidad de trabajo y de la eventualidad de no ser víctima de infortunios que la reduzcan a una invalidez al sufrir un accidente o una enfermedad.

Es por esto que la clase trabajadora es la más necesitada del sistema de seguridad social para poder disminuir en la mayor medida las posibilidades de la incapacidad, de la enfermedad y de la necesidad. Por lo que es necesario que la seguridad social además de la organización social debe también comprender la organización política, jurídica y económica del Estado.

### *1.1.1 DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*

La seguridad social al igual que otras disciplinas está regulada por la ley y tiene su derecho propio, que fue creado para regular esta materia, a continuación daremos algunos conceptos del Derecho de la Seguridad Social.

Gregorio Sánchez León en su libro titulado Derecho de la Seguridad Social da la siguiente definición " El Derecho

de la Seguridad Social es una parte del Derecho Social y constituye un conjunto de normas jurídicas de orden público que tienden a realizar la solidaridad social, el bien colectivo e individual, la capacitación y adiestramiento del hombre y el desarrollo de la cultura, para proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado, o independiente, cuando el producto de su trabajo es la fuente fundamental de subsistencia, garantizando a los trabajadores contra las eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, consignando a cargo de una institución estatal, la prestación del servicio público o de carácter nacional, para el socorro o providencia mediante el pago de prestaciones en dinero o en especie a que dan derecho los seguros sociales establecidos y adecuados a cada contingencia, en favor de los trabajadores, sus familiares o beneficiarios, decretándose el pago de una contribución a cargo del propio estado, de los patrones y de los trabajadores asegurados para la efectiva prestación del servicio "(5)

Fernando Augusto García, dice que "Un sistema de Seguridad Social es el conjunto de disposiciones legales

---

5.- SANCHEZ LEON, Gregorio, Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Ed. Cárdenas, México, 1987, Pág. 45.

dictadas por el Estado a favor de sus gobernados, por las cuales cada individuo al producirse ciertos acontecimientos que ocasionen una situación de necesidad, tiene derecho en ciertas condiciones a una serie de prestaciones determinadas que tienden, bien a eliminar las causas de aquellos o a garantizarles, en cualquier caso cuidados físicos y médicos, así como reeducativos en un mínimo de nivel de vida decoroso, agregando que el ordenamiento se complementa en la práctica con una serie de medidas estatales, dirigidas a prevenir aquellos sucesos en los que sea posible desarrollar esta actividad previsoría "(6)

Podemos decir que el Derecho de la Seguridad Social es el que procura poner al cubierto de la miseria a todo ser humano, es un derecho de clase porque se dirige a proteger a las personas quienes solo cuentan con su trabajo personal como fuente de ingreso y los va a proteger en la enfermedad, la invalidez, la desocupación y la vejez, éste derecho de asistencia social va a considerar los intereses y las necesidades de quienes no pueden trabajar ni procurarse las atenciones médicas, así como de alimento, de vestido, de casa-habitación etc; todo esto es tan necesario para

---

6.- GARCIA, Fernando Augusto, Fundamento Eticos de la Seguridad Social, UNAM, México, 1968, Pág.128

poder lograr subsistir dentro de la sociedad moderna.

### *1.1.2 DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL*

Es necesario hacer una distinción entre lo que se considera Derecho de la Seguridad Social y el derecho a la seguridad social porque siempre son confundidos estos términos, de este modo tenemos que el derecho a la Seguridad Social, es el derecho subjetivo que tienen todos los individuos para exigir que le sean cubiertas sus necesidades básicas traducidas en alimento, vivienda, vestido, salud, trabajo, recreación etc.

Los artículos 22 y 25 del Estatuto de la Naciones Unidas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estipulan sobre la seguridad social y señalan lo siguiente:

Artículo 22.- Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación Internacional hábida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25.- Toda persona tiene derecho a un nivel de

vida adecuado que le asegure así como a su familia, la salud y el bienestar en especial la alimentación y el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene derecho así mismo a los seguros en el caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad, la maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencia especial, todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social.

## *1.2 PREVISION SOCIAL*

Palabra proveniente de la voz latina (preavisio), procedente del verbo praevidere, que significa ver con anticipación.

De aquí surgen significados de quién, por imaginación tiende a librarse de males futuros, y adopta medidas necesarias y procura obtener medios indispensables para poder hacer frente a la escasez, y a los riesgos o daños venideros.

En sentido general el vocablo previsión caracteriza el estado de ánimo, por el cual se establecen tanto las

necesidades futuras como presentes y se intenta, en lo factible evitar la adversidad (7)

A partir de los principios de la humanidad se han identificado las actitudes provisionales, que han ido desde la protección contra las inclemencias de la naturaleza mismas que llevaron al hombre a crear la ropa así como la vivienda, hasta la defensa contra los animales dañinos e inclusive contra el propio hombre enemigo en las luchas privadas o en las guerras, al crear las armas defensivas como las vallas, murallas y fosos y también las armas ofensivas tales como trampas, hondas, arcos, flechas etc. Todo esto llevaba consigo el fin de la previsión de la integridad física así como de otros objetivos.

La previsión se ve ampliada y se va perfeccionando en forma paralela a la civilización, más tarde esta preocupación de previsión es trasladada al campo del trabajo, sobre todo a partir de los peligros que representaba la inclusión de máquinas industriales a los

---

7.- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo V, Actualizado y Revisado por Luis Alcáala-Zamora y Castillo, Decima Cuarta ed., Ed., Heliasta, Argentina 1979, Pág.401.

centros de trabajo y de los problemas de las crisis laborales, con los grupos de obreros en paro forzoso, situaciones estas que dan pie al comienzo de la lucha para eliminar la inseguridad económica, en todas sus manifestaciones; de esta manera se inicia la moderna previsión, calificada de social por abarcar el conjunto de los habitantes de un país. Como ejemplos de previsión económica del siglo XIX aparecen las cajas de ahorro, jubilaciones, sociedades mutualidades y los sindicatos.

Para el maestro Mario de la Cueva, la previsión social es "la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que disponen lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto futuras, en el momento en el que se presenten"(8)

También nos menciona el maestro Mario de la Cueva que "todo trabajador sujeto de una relación de trabajo, tiene derecho cuando sobrevenga una circunstancia que le impida cumplir su trabajo, a que la sociedad le proporcione los recursos económicos necesarios para que pueda continuar

---

8.- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Tercera ed., Ed. Porrúa, México, 1984, Pág. 7

gozando de la misma condición de vida que disfruta y a que se le preste la atención conveniente para su curación y rehabilitación"(9)

Aunque la previsión social se vincula con el derecho laboral, la previsión social no considera al trabajo estrictamente, porque además de este tiene otros propósitos como lo son los seguros sociales, los planes de vivienda barata, el ahorro etc. de aquí podemos ver, que la previsión social no solo se limita a un sector determinado de la población como lo hace el Derecho laboral.

De lo anterior se desprende que la previsión social contribuye a los fines de la seguridad social mediante la cobertura de los riesgos y contingencias que amenazan al hombre y a su familia a lo largo de su vida.

La previsión social con el paso del tiempo ha dejado de ser una generosidad voluntaria para transformarse en una aportación forzosa.

La previsión social puede realizarse a través de uno o varios organismos sociales que tengan a su cargo la

---

9.- Ibidem. Pág. 21



recepción y cobro de las aportaciones de las personas que deban contribuir al sostenimiento de la institución y la cobertura de las indemnizaciones y servicios que deban prestarse a los trabajadores , es un tipo de relación que se da entre la sociedad y sus trabajadores que caen en estado de necesidad y que pueden reclamar en forma judicial, de la institución que está destinada por la ley a prestar los servicios y cubrir las indemnizaciones. Cuando la institución no se ha constituido y no hay deudor social al que puedan llamar a juicio no se puede hablar de previsión social.

Podemos afirmar que el principio base de la previsión social es la dilución de los riesgos entre todos los trabajadores y empresarios sujetos de una relación jurídica de trabajo, a través de las aportaciones hechas tanto por los trabajadores como por los empresarios, aportaciones que pasan a integrar un fondo común impersonal que no pertenece a ningún trabajador individualmente considerado, es un patrimonio social destinado a la realización de un fin, la reparación de los daños sufridos por los trabajadores.

### 1.3 SEGURO

La palabra seguro en su forma simple tiene diversas acepciones las cuales van desde un punto de vista adjetivo

como sustantivo, de las primeras podemos citar las siguientes: libre de peligro, exento de daño, a salvo, indudable, cierto, firme, de confianza etc.

Como sustantivas tenemos: seguridad, certeza, licencia, salvoconducto, pase etc.

Desde un punto de vista jurídico vemos que "Seguro es un contrato aleatorio, por el cual una de las personas (el asegurador) se compromete a indemnizar los riesgos que otra (el asegurado) sufra, o a pagarle determinada suma a éste mismo o a un tercero (el beneficiario) en caso de ocurrir o no ocurrir el acontecimiento de que se trate, a cambio del pago de una prima en todo caso"(10)

El contrato de seguro lleva consigo el elemento de solemnidad por lo que debe ser forzosamente por escrito y constar en escritura pública o documento privado.

La seguridad que se pretende con la institución del seguro es el resarcimiento económico, en caso de concretarse los riesgos temidos, aunque es necesario hacer notar que el seguro no siempre va a hacer frente a un riesgo ya que en algunos casos viene a ser una recompensa

---

10.- Diccionario Enciclopédico Espasa, Ob. Cit. Pág. 300.

aleatoria de producirse la contingencia que resulta muy conveniente para el asegurado como es el caso del seguro de jubilación.

Los elementos del seguro son de tres clases, personales, formales y reales;

#### Elementos personales

- a) El asegurador
- b) El asegurado
- c) El beneficiario (en algunos casos, seguro de vida), no se requiere de su consentimiento ya que solo es necesario en cuanto se produzca la contingencia.

Puede aparecer un tercero extraño que será quien determine la circunstancia de la percepción del seguro. Por ejemplo el cobro de una suma cuando muera la persona que se designe (el que mantenga a un inválido).

#### Elementos reales:

- a) La cosa o persona objeto del seguro
- b) El riesgo que se asegure o previene
- c) La prima que se abona
- d) La cantidad que se percibe en caso de siniestro o de

cumplirse el plazo o condición del seguro.

#### Elementos formales

a) Es un contrato solemne y por lo tanto es obligatorio que se dé por escrito y ajustado a ciertas cláusulas que no pueden ser leoninas.

#### Clases de Seguros

a) Por la rama del Derecho que los regula se dividen en civiles, mercantiles y sociales (son los que nos interesan para nuestro estudio y veremos en forma más detallada en el siguiente subcapítulo)

b) Por el objeto: sobre la persona (el de vida), sobre los bienes (contra incendio)

c) Por el riesgo: robo, incendio, accidente .

d) Por su sistema de organización: a prima fija o mutuo.

El fundamento económico jurídico del seguro por parte de las empresas u organismos que asumen los riesgos se basa en el cálculo de probabilidad de

que se cumplan las contingencias, más los gastos, las ganancias o utilidades del capital.

### 1.3.1 SEGURO SOCIAL

Como ya dijimos en el sub-capítulo anterior es el seguro social del que nos ocuparemos en el desarrollo de este tema, es por esto que comenzaremos la exposición del tema remontándonos a la historia del mismo.

El seguro social surge en Alemania en 1881, con un mensaje del káiser Guillermo I, dictado por su primer ministro el cual lanzaba la idea de un seguro social obligatorio en algunas esferas. El móvil de la actitud de Bismarck consistía en quebrantar la cohesión social democrata del parlamento Alemán dando satisfacción a algunas de las necesidades de la clase obrera. En este sentido el parlamento propuso un seguro obrero contra accidentes y enfermedades, fecha que podemos considerar como partida del nacimiento de la legislación sobre seguridad social. En 1883 fue aprobado por el Reichstag el seguro de enfermedad y maternidad para los trabajadores de la industria y el comercio, estos regimenes se ampliaron más tarde a la agricultura y a los transportes por las leyes de 5 de mayo de 1886 y 10 de abril de 1892 respectivamente.

La asamblea legislativa rechazó el proyecto de Bismarck sobre el seguro de accidentes, porque hacía que recayera parte de la financiación sobre los mismos obreros, desembolso que se consideraba inaceptable, por cuanto tales accidentes configuran un riesgo creado por las mismas industrias y por lo tanto deben costearlo ellas o aquellos que se benefician de su funcionamiento y su producción, es decir los empresarios.

Se puede decir que la instauración de los seguros sociales en Alemania se vio favorecida por no existir una fuerte tradición liberal individualista comparable a la que existía en Francia en materia política y en Gran Bretaña en materia económica ya que todo ello facilitaba la acción intervencionista de carácter económico social.

Es así que con las reformas parlamentarias por la ley del 6 de junio de 1884 se abre paso al seguro de accidentes de trabajo y en 1889 se instauran el seguro de invalidez y el seguro de vejez y es a partir de entonces que se van sucediendo leyes de seguridad social que cubren nuevos riesgos a mayores núcleos sociales.

En 1901 por una ley se coordina todo el sistema de seguridad social que ya en 1911 adquiere la jerarquía y la precedencia del primer Código de Seguridad Social.

El diccionario enciclopédico de derecho usual define al seguro social como "cada uno de los sistemas previsionales y económicos que cubren los riesgos a que se encuentran sometidas ciertas personas, principalmente los trabajadores, a fin de mitigarles al menos, o de reparar siendo factible los daños, perjuicios y desgracias de que puedan ser víctimas involuntarias, o sin mala fe en todo caso"(11)

Los riesgos que va a cubrir el seguro social son dos principalmente:

1. quedarse sin trabajo (el caso del paro forzoso); y

2. sufrir alguna lesión física o psíquica por la prestación de su servicio (el caso de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional), pero los seguros sociales también van a cubrir los riesgos y situaciones comunes a la generalidad de las personas tales como muerte, invalidez, maternidad, visto esto desde el punto de vista del que trabaja y deja de ganar para sí o para los suyos.

El seguro social cuenta con un carácter público y asistencial y tiene por objeto proteger a quienes viven de

---

11.- CABANELLAS, Guillermo, Ob. Cit. Pág. 90.

su trabajo y se encuentran en un estado de indefensión, ante los riesgos a que se hallan expuestos y que carecen de medios económicos para hacerles frente por sí mismos, esto a través del pago de una cantidad que es hecha por el asegurado, el patrón o el estado.

Podemos resumir diciendo que el seguro social solo cubre un riesgo y este es la imposibilidad para el trabajo que trae como consecuencia la falta de recursos económicos, al verse el trabajador privado de su salario, en este sentido podemos decir que también la muerte, la invalidez, la vejez, la enfermedad y el paro ponen fin a la percepción del salario o cuando menos lo suspenden y es en este momento en el que el seguro entra en acción sustituyéndolo por la respectiva indemnización.

Los seguros sociales se basan en situaciones que requieran medios económicos para su superación, se han enfocado como una combinación del seguro libre con la asistencia social, que es una rama de la economía social, por ofrecer apoyo monetario y medios de subsistencia a los económicamente débiles.

El seguro social posee fines preventivos (el seguro de maternidad), indemnizadores (el seguro de accidentes y de enfermedades), y compensatorios (el seguro de jubilación).



Los beneficiarios del seguro social son las siguientes personas:

1. El trabajador asalariado
2. El trabajador libre o autónomo, profesionales libres y empresarios.
3. Los que dependan económicamente de un trabajador subordinado o autónomo cónyuge o hijos
4. Personas sin ocupación remunerada o lucrativa (seguro de desempleo, en algunos países)

Resulta necesario señalar la clasificación de los seguros sociales de este modo tenemos las siguientes:

A.- Por la fuerza vincular

- a) facultativos cuando los interesados disponen de libertad para afiliarse al seguro o permanecer al margen del mismo.
- b) obligatorios cuando hay que afiliarse obligatoriamente y aportar.

B.- Por el organismo gestor

- a) públicos si la administración incumbe al estado u otra entidad pública.
- b) privados cuando se gestionan por empresas particulares.

- c) mixtos cuando se combinan las empresas con el Estado.
- d) centralizados por unidad y jerarquía nacional.
- e) descentralizados cuando hay una mayor autonomía territorial en el municipio, provincia o estado federado.

C.- Por la índole del riesgo

- a) de origen fisiológico, nacimiento, maternidad, vejez, muerte.
- b) de origen patológico enfermedad, invalidez, accidente.
- c) de origen económico aumento de cargas familiares por el aumento de hijos o su crecimiento.
- d) de origen social paro forzoso, cesantía.

D.- Por la unidad hombre en general

- a) de índole personal enfermedad o muerte.
- b) por razón del trabajo paro o accidente de trabajo.

E.- Por las prestaciones

- a) pago de indemnizaciones en metálico, subsidios familiares, incapacidad permanente.
- b) suministros en especie aparatos de ortopedia o prótesis, canastilla para el recién nacido.
- c) suministro de servicios asistencia médica o quirúrgica.

F.- Por los asegurados o beneficiarios

- a) nominal o individual cuando se especifica quien es el amparado que es insustituible.
- b) innominado o colectivo cuando se amparan a los que estén comprendidos en una descripción sin nombres, por ejemplo a los trabajadores de una determinada empresa por los accidentes de trabajo que puedan sufrir.

G.- Por la percepción de las prestaciones

- a) inmediatas cuando los beneficios se reciben apenas se verifiquen las circunstancias.
- b) diferidas cuando transcurre determinado lapso o se justifica la situación como por ejemplo en los casos de paro forzoso que se están un cierto plazo sin empleo.

H.- Por la unidad o diversidad

- a) seguro independiente para cada riesgo.
- b) separados pero coordinados, para la finalidad social.
- c) unido, cuando rige un solo seguro para todos los riesgos sobre los que se haya legislado.
- d) total, si la protección se extiende a todos los riesgos y a todas las personas.

#### I.- Por su financiamiento

- a) patronal, cuando la carga económica recae solamente en el sector empresarial, es decir a la empresa,
- b) obrero patronal, cuando contribuyen ambos, patrón y trabajador
- c) mixta, cuando hay contribución por parte del patrón, del trabajador y del Estado, aquí las tres partes colaboran y cooperan.

#### 1.4 DESEMPLEO

La falta de trabajo para los que quieren y necesitan trabajar es un mal antiquísimo de la humanidad esto debido a que no se ha dado la perfección de que todo individuo capaz encuentre siempre que quiera un adecuado empleo que le sea retribuido de acuerdo a su actividad.

Durante la edad media y debido a la servidumbre de las glebas y por las continuas guerras y las epidemias que azotaban a Europa y Asia no se registro excedente de mano de obra.

El paro obrero comienza a delinearse por efecto de la revolución industrial desde comienzos del siglo XIX. En 1803 España se vió obligada a promover obras para dar

ocupación a los desocupados e indigentes, así también en Inglaterra en los años 1815, 1820, y 1825 surgen grandes conflictos por esta causa, a partir de entonces el paro forzoso ha asolado a casi todos los países del mundo, situación que dió origen a que en 1848 se consagrara el derecho al trabajo.

En la segunda mitad del siglo XIX el paro forzoso es conocido como un mal irremediable derivado de las crisis económicas, al comenzar el siguiente siglo y debido al crecimiento de la población mundial por efecto de la prolongada paz europea tras la guerra franco Prusiana, el problema del paro forzoso adquiere características inquietantes con amenazas para la estabilidad social en todos sus aspectos, hundiendo a millones de obreros en la ociosidad y en la desesperación, originando con esto un desconcertante fenómeno económico de que algunos estados implantaran subsidios para los parados, los que percibían aunque en forma deprimente, una especie de salario por no hacer nada.

Comúnmente se utilizan los términos desocupación y paro forzoso para denotar el hecho de las personas que aun en contra de su voluntad se encuentran sin trabajo.

El desempleo es definido por el diccionario como "la

situación en que se encuentran quiénes queriendo y pudiendo trabajar pierden su ocupación sin causa a ellos imputable; o ven reducidas en una tercera parte o más, sus jornadas diarias de trabajo"(12)

El desempleo puede ser de tipo friccional que es aquel que se produce por cambio de actividad o lugar de prestaciones de los servicios por parte de los trabajadores, y este puede ser de origen voluntario o debido a una causa forzosa.

Es de origen voluntario cuando se da debido a que los trabajadores tienen una mejor oportunidad de trabajo, es decir que la desocupación se da debido a la voluntad de los propios trabajadores, que abandonan un empleo por otro mejor, situado a veces en una localidad distinta, que incluso les obliga a cambiarse de domicilio, es necesario que el trabajador tenga una seguridad plena de reemplazo, por lo que este paro de actividades resulta de corta duración. Es en los países más industrializados en donde se da con mayor frecuencia esta clase de desempleo ya que es

---

12.- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II, Actualizado y Revisado por Luis Alcáza-Zamora y Castillo, Decima Cuarta ed., Ed. Heliasta, Argentina 1979, Pág. 50

donde existe mayor oportunidad de mejorar de ocupación.

Económicamente este paro friccional plantea serios problemas pues hay países en los que registra hasta un 30% anual de cambios ocupacionales.

Las causas forzosas se presentan cuando existe un cambio en el trabajo, debido al cambio de lugar de la empresa, cuando se da en una misma ciudad trae como consecuencia molestias para los trabajadores que tienen mayor distancia de recorrido entre su domicilio y la empresa, aunque algunos se ven favorecidos con este cambio, en tal supuesto debe haber una pequeña compensación económica para los perjudicados con el traslado.

De lo anteriormente señalado podemos decir que el paro friccional es el resultado de la libertad de los trabajadores para cambiar de empleo y mejorar de ocupación.

Como ya se mencionó anteriormente, la palabra paro se utiliza también para designar a las personas que se encuentran sin empleo.

El término paro se conoce como " la suspensión o

término de la Jornada industrial o agrícola"(13)

Por paro forzoso se entiende "la carencia de trabajo por causa independiente de la voluntad del obrero y de la del patrón o empresario. Es un fenómeno por lo general de carácter cíclico, que tiene por consecuencia el paro obligado de obreros por falta de demanda de mano de obra. Las causas principales son, la depresión económica, el progreso tecnológico industrial y de producción "(14)

Para hablar de paro forzoso es necesario que el trabajador esté involuntariamente inactivo y que la causa de esta inactividad provenga de no encontrar trabajo, excluyendo de esta situación a las personas ociosas y que se dedican a la vagancia o al delito.

La Organización Internacional del Trabajo en el Convenio de Seguridad Social de 1934, aportó los elementos que son necesarios para poder hablar de paro forzoso, entre los cuales tenemos:

1. Que exista un desempleo involuntario, el trabajador no

---

13.- Diccionario Enciclopédico Espasa, Tomo V, Octava ed..

Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1980, Pág. 33.

14.- Idem.



debe haber dejado su trabajo, ni encontrarse en situación de despido justificado por su culpa.

2. El solicitante de una prestación por paro forzoso debe ser persona que gane normalmente su vida mediante un trabajo asalariado.

3. El requirente debe ser apto para el trabajo.

4. El parado forzoso debe estar dispuesto a ocupar un empleo y estar en condiciones de desempeñarlo.

5. El solicitante de subsidio por paro forzoso debe estar dispuesto a aceptar un empleo conveniente.

La desocupación laboral es un problema tan difícil de evitar como de resolver y aun ante un panorama potencial de empleo en la hipótesis de que existan tantas vacantes como desempleados en un instante, cabe decir que algunos o muchos de ellos quedan sin ocupación por no corresponder a su capacidad laboral, por no resultar conveniente el puesto desocupado, por la distancia etc. Si el conflicto se plantea aún habiendo vacantes es más grande el problema cuando la ocupación de los trabajadores es imposible por no haber puestos disponibles ni para los más capaces.

Podríamos decir que no se da ninguna solución concreta al problema de seguridad social mientras esté vigente y exista el desempleo en todo los países del mundo y siga éste azotando a la humanidad, ya que se trata de un mal que el orden económico existente no ha logrado vencer de modo definitivo y radical.

### *1.5 SEGURO DE DESEMPLEO*

No existe un concepto definido sobre el seguro de desempleo, es decir un concepto que sea preciso, y viendo la necesidad de contar con uno para el mejor manejo del presente trabajo, nos vemos en la necesidad de crear uno propio, partiendo y tomando en consideración para esto los conceptos mencionados y definidos con anterioridad tales como seguro, seguro social y desempleo, de esta manera tenemos que:

El Seguro de Desempleo es aquel que tiene por finalidad resolver la situación del trabajador, que ha quedado involuntariamente sin empleo y que por consiguiente carece de ingresos para poder solventar sus necesidades, a través del otorgamiento de subsidios o prestaciones económicas, siempre y cuando el desempleado se encuentre en condiciones y disponibilidad para trabajar.

Con la explicación de los conceptos anteriores esperamos cumplir el objetivo de este capítulo que es ubicar al lector dentro del campo de estudio, para que de esta manera tenga la idea generalizada de cada uno de los conceptos que se manejarán a lo largo de la presente investigación.

CAPITULO .- 2  
ANTECEDENTES MAS IMPORTANTES

2.1.- PANORAMA GENERAL

Para 1920, ocho países contaban con leyes de desempleo. Sin embargo solo dos lo hicieron obligatorio; los restantes tomaron como sistema de seguro de desempleo, el uso de cajas facultativas por medio de concesión de subvenciones.(15)

La Organización Internacional del Trabajo, en su primera reunión, en el año de 1919, instó a todos los países a crear " un sistema eficaz de seguros contra el desempleo, ya sea mediante una institución gubernativa, o bien mediante la concesión de subvenciones gubernamentales a las asociaciones cuyos estatutos dispongan el pago de

-----  
15.- Este capítulo se formuló basándose principalmente en las siguientes obras:

Los Sistemas de Seguro de Desempleo. Estudios y Documentos, nueva serie, número 42. Ginebra, 1955.

Desempleo y Seguridad Social. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1976

DE LUJAN GUAZZETTI, Mirtha María, Revista Critica Mensual de Jurisprudencia, Doctrina y Legislación. año LI, Argentina, noviembre de 1991.

indemnizaciones de desempleo en favor de sus socios" (16)

Los principios del seguro de desempleo se dividen en dos etapas:

En la primera tanto el Estado como los patrones no participaron. Era el trabajador exclusivamente quien se aseguraba contra el desempleo en cajas sindicales, que agrupaban a los trabajadores según su oficio.

En ocasiones existían además de estas cajas, algunos sistemas de seguro facultativo, los cuales se administraban por sociedades mutualistas, como organizaciones de consumidores y sociedades de beneficencia, que hicieron posible la afiliación de trabajadores de diferente oficio en una misma institución.

Surge la segunda etapa a principios del siglo XX en la cual se crearon cajas de subsidio por los empleadores, en vista de la necesidad que tenían de disponer de una mano de obra estable y satisfecha aunada al deseo de que el personal empleado durante largos años no perdieran su conocimiento profesional.

---

16.- Los sistemas de Seguro de Desempleo, Estudios y Documentos. Ob Cit.

Estas empezaron a funcionar en Alemania y Estados Unidos de Norte America, extendiendose su uso a Francia y Gran Bretaña. Anualmente el patrón entregaba una suma determinada a su caja de desempleo, que generalmente correspondia a un porcentaje de las utilidades y de los salarios de sus empleados. Esta cantidad les era entregada cuando se les despedia temporalmente.

Las cajas patronales sirvieron para ayudar a una gran parte de la clase trabajadora en sus tiempos dificiles, como lo es el encontrarse de pronto sin empleo. Sin embargo no todas las empresas podian llevar a cabo este sistema, ya que su financiamiento era costoso y sólo las grandes industrias con distintas actividades podian sostenerse. En vista de que sólo una parte de los trabajadores se beneficiaban con el sistema de cajas patronales, se hizo necesaria la intervencion del municipio y de las autoridades provinciales, en el último decenio del siglo pasado.

## *2.2 AÑOS Y PAISES ELEGIDOS*

Fué en Berna, Suiza, en el año de 1893 donde se creó la primera institucion de seguro de desempleo, en la cual todo trabajador ya fuera sindicalizado o no, podia asegurarse contra el desempleo.

Pronto Alemania habría de tomar este sistema en cajas comunales de seguro facultativo, que se establecieron en Colonia en 1895, y en Leipzig en los primeros decenios del siglo XX.

En 1895 el poder público creó en Saint-Gall, Suiza, un seguro obligatorio, en el que todos los trabajadores debían asociarse a fin de cooperar con una cuota ínfima, a pesar del deseo de las autoridades de incorporar a todos los trabajadores en un seguro obligatorio, no todos los trabajadores se afiliaron aún cuando aquél tenía carácter de obligatoriedad, razón por la cual éste fué revocado dos años más tarde de su creación.

#### *2.2.1 1900-1920*

Cuando en Suiza se llevaba a cabo este experimento, en Francia, en las provincias de Dijón y Limoges, se constituía otro análogo. Sin embargo, en Gante, Bélgica en el año de 1901, se creó la mejor de estas instituciones que se conoce como el " Sistema de Gante ", y consistía en la concesión de una ayuda municipal a las cajas de desempleo privadas, a fin de aumentar la cantidad de las prestaciones para los desempleados. Las cajas sindicales tenían la tarea de administrar estas prestaciones y de comprobar que los empleados realmente estuvieran desempleados.

Este sistema es el considerado como el origen del seguro de desempleo, ya que fue motivo de inspiración para que los demás países lo adoptaran, como en Suiza, Alemania, Italia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, los países bajos Gran Bretaña y Francia, en donde en el año de 1905 se elevó a Plan Nacional.

Noruega y Dinamarca siguieron a Francia en la adopción de Primeras Leyes Nacionales sobre el seguro de desempleo.

En FRANCIA, el gobierno creó en 1914, un sistema contra el desempleo, que consistía en una apertura de crédito, al cual se le conoció como " Fondo Nacional de Desempleo ". El Estado subvencionaba por medio de cajas oficiales a todo aquel trabajador que reuniera determinadas condiciones y demostrara su limitación de recursos para vivir.

NORUEGA, es el primero y único país escandinavo que cuenta con seguro de desempleo. Ya en el último decenio del siglo pasado, los sindicatos empezaron a crear cajas de prestaciones de desempleo. Sin embargo, fue hasta los comienzos del siglo, en el año de 1906, cuando se dió origen a una ley sobre esta cuestión, en la cual el gobierno concedía un 25 % del importe de las prestaciones abonadas por las cajas de seguro facultativo, cantidad que



se elevó a un 33 % dos años más tarde; y se elevó al 50 % en la ley de 6 de agosto de 1915.

En esta se distribuía la colaboración en dos tercios a los municipios, y en un tercio al Estado. Sin embargo en periodos de crisis se limitó el número de asegurados y las cajas fueron desapareciendo, por lo que hubo necesidad de crear un sistema de seguro obligatorio contra el desempleo, que se instituyó el 24 de junio de 1933, mismo que ha servido de base para las demás leyes, éste se ratificó como parte de la seguridad social en el convenio de fecha 29 de septiembre de 1954.

En DINAMARCA, los sindicatos se dedicaron a la administración de las cajas contra el desempleo y la enfermedad durante algunos años.

En 1907, se creó una ley en la que el gobierno brindaba todo apoyo financiero a estas cajas. Se hicieron asociaciones independientes, resultantes de las mutualidades y sus fondos se constituyeron por el Estado y sus afiliados por lo que llegó a existir una mutualidad por oficio.

GRAN BRETAÑA comenzó a utilizar el seguro de desempleo en algunas industrias en 1911, y fué generalizado en 1920,

ésta fué la primera ley nacional de seguro obligatorio que se instituyó, tenía carácter experimental y limitado, ya que al principio el seguro no era obligatorio, se empezó a aplicar aproximadamente a 2,250,000 trabajadores manuales calificados, contándose con siete oficios diferentes y una inestabilidad en su empleo.

Las cotizaciones eran tripartitas, y se daba oportunidad a los patronos de reembolsarse la tercera parte de su aportación siempre que hubiese ocupado ininterrumpidamente al trabajador durante un año.

En 1920 desapareció la combinación de un seguro obligatorio y facultativo, al autorizar a las asociaciones sin fines lucrativos, el pago de una cooperación igual a una sexta parte de las prestaciones abonadas; así surgió una extensión muy amplia del seguro obligatorio bajo el cual se protegió a todo trabajador manual y no manual, cuyo salario no excediera de 250 libras esterlinas al año, exceptuando lo que se llamaba servicio doméstico y a los agricultores.

Hasta 1936, se creó un seguro especial para los trabajadores agrícolas.

Las dos guerras mundiales, produjeron una gran crisis

económica, que hizo indispensable un aumento en el período de prestaciones y la creación de prestaciones suplementarias por personas a cargo.

La ley de 1934 sobre desempleo limitó la competencia del seguro de corta duración y creó un sistema de asistencia a los trabajadores desempleados por un período de larga duración.

Después de la segunda guerra mundial, el sistema de seguro social fue ampliado pasando a formar parte del nuevo sistema nacional unificado instituido por la ley de 1946, que tomaba los antiguos sistemas en caso de desempleo.

En abril de 1954, Gran Bretaña ratificó el convenio sobre la seguridad social, los tres países que siguieron a gran Bretaña, en los que participó el poder público, mediante cajas facultativas, fueron los Países Bajos, Finlandia y España.

En los PAISES BAJOS, se decretó en diciembre de 1916 la autorización al Estado de conceder cooperaciones a las cajas de seguro creadas por aquellas asociaciones de trabajadores.

Las subvenciones eran aportadas por el Estado y los

municipios en partes iguales.

Después de la primera guerra mundial, se creó un nuevo sistema, por el cual, cada patrón debía pagar a sus desempleados una prestación conocida como "de espera".

El gobierno Holandés empezó a otorgar una cooperación que alcanzó hasta el 50 % del total de la prestación patronal, siempre que el patrón contara con más de cinco trabajadores y su porcentaje de desempleo no fuese inferior al 15 %.

Para aquellos trabajadores que hubiesen perdido el "derecho de espera", el gobierno creó en 1948 un sistema temporal de asistencia de desempleo a cargo del Estado. Sin embargo fue hasta 1952, cuando se hizo obligatorio el seguro de desempleo.

En noviembre de 1917, FINLANDIA creó un sistema de subvenciones por parte del Estado a las cajas de seguro facultativo la mitad de la cooperación se destinaba a los solteros de las cajas y a los dos tercios de asegurados con personas a cargo. El resto de los fondos se formaba por cotizaciones de sus miembros.

Por un decreto del 19 de marzo de 1951, el Estado

español subvencionó a las mutualidades que aseguraran a los trabajadores contra el desempleo. Estas sociedades podían ser patronales, obreras ó mixtas.

En 1954, se estableció una caja de seguro que sirviera de ayuda a todos aquellos trabajadores que no tenían empleo, que se estableció con una contribución empresarial patronal del 0.35 % del total de los salarios.

ITALIA fue el segundo país que hizo obligatorio el seguro de desempleo el 19 de octubre de 1919. Se reorganizaron las oficinas de colocación y fue obligatorio para la mayoría de los trabajadores manuales, para la cual el Estado creó un " Fondo Nacional " análogo al británico en una cotización tripartita.

Además de la ayuda ordinaria se brindó a los desempleados un subsidio diario especial y constante, y un poco más debido a la carestía de la vida que surgió como consecuencia de la guerra mundial. Igualmente dieron estas prestaciones diarias, para aquellos que no tenían derecho a prestaciones ordinarias de desempleo.

Este seguro abarcó también a los trabajadores agrícolas y empleados.

### 2.2.2 1920- 1930

Dentro de los sistemas de el seguro facultativo, encontramos a distinto países como Suiza, Bélgica y Checoslovaquia.

En SUIZA, el gobierno federal creó un sistema en octubre de 1924, en el que concedía una subvención permanente a las cajas públicas y privadas, ya que las instituciones municipales y privadas no se encontraban en situación favorable para valerse por sí mismas y el desempleo iba extendiéndose a pasos agigantados. Sin embargo como al gobierno federal no correspondía legislar sobre un seguro de desempleo, ni de encargarse de su aplicación a nivel nacional, eran los cantones quiénes tenían esta competencia y es así como comienzan a legislar sobre esta materia en 1925.

En 1933 todos los cantones contaban con leyes de seguro de desempleo. Los trabajadores se aseguraban en cajas profesionales, sindicales, cajas públicas o comunales, cajas peritarias administradas por los patronos y trabajadores conjuntamente.

En 1946 nos encontramos con un decreto por el que se modifica la constitución y faculta al gobierno federal para

legislar, tanto sobre desempleo como sobre asistencia; así el gobierno federal, haciendo uso de sus nuevas facultades, promulgó en junio de 1951 una ley que es la que actualmente rige en Suiza.

Se autorizó a los cantones para la aplicación de la obligatoriedad del seguro, pero funcionando bajo el control del gobierno federal.

El gobierno de BELGICA en 1920 reorganizó las cajas que se encontraban en bancarrota, para lo cual creó un fondo nacional, con el principal objetivo de abonar una cooperación nacional a las cajas autorizadas, y , controladas por las cajas comunales creadas por los municipios que otorgaban las subvenciones. En 1933 se da origen a un decreto por el cual se conceden facultades más amplias al gobierno, a fin de contrarrestar tanta autonomía de los municipios.

Al término de la segunda guerra mundial, tiene lugar en la legislación belga una reforma de seguridad social, en la que se hace obligatorio el seguro de desempleo, reemplazando al antiguo sistema de cajas facultativas. Se tiene el control total del Estado, y es así como surge la caja central de ayuda a los que se encuentren sin empleo en forma involuntaria.

El gobierno CHECOSLOVACO en Julio de 1921, concedió subvenciones a las cajas de seguro facultativo; sin embargo, fue hasta 1925 cuando empezó a funcionar.

Fueron los sindicatos quiénes administraron las cajas subvencionadas.

Las autoridades alemanas, al ocupar Checoslovaquia derogaron este sistema y lo remplazaron por un nuevo sistema de prestaciones que pagaban a las personas indicadas para trabajar, que estuviesen desempleadas y que demostraran falta de medios para vivir. Este sistema se financiaba por una cotización tripartita, es decir, que tanto patrones como trabajadores contribuían conjuntamente con el Estado. A pesar de estas disposiciones sobre prestaciones, estas fueron abolidas por una orden en 1943.

Las prestaciones tienen como objetivo primordial el capacitar a los trabajadores para que encuentren trabajo más fácilmente, además de otorgarles ayuda financiera, compra de utensilios para su empleo y pagar los gastos de traslado al nuevo lugar de trabajo.

Se brindaban subsidios familiares cuando por el empleo del trabajador, éste se encontraba lejos de su hogar.



A pesar de las oportunidades que brindaba el nuevo sistema, en 1951 la contribución del Estado fue abolida y las cotizaciones de patrones y trabajadores se suprimieron.

El 6 de agosto de 1921 se instituyó en LUXEMBURGO, el subsidio llamado de asistencia a los desempleados.

En este sistema, durante el tiempo que estuviesen desempleados, se les pagaban subsidios, que se administraban de la siguiente manera el 50 % del subsidio lo aportaban los trabajadores y empleadores y el otro 50 % lo abonaba el Estado; aunque con el tiempo, este tipo de administración se modificó y quedó el estado obligado a cubrir la totalidad de los subsidios, para lo cual se ayudaban de los municipios que contribuían con un 25 %

Dentro de los sistemas de seguro obligatorio en este periodo, encontramos a los siguientes países:

AUSTRIA estableció en marzo de 1920 un sistema administrado por el Estado y con una cotización tripartita. Es el tercer país que funda sus bases en esta materia.

El seguro obligatorio de desempleo austriaco, se adhirió al seguro contra la enfermedad, y ambos seguros tuvieron la misma cantidad de prestaciones y de

cotizaciones.

El trabajador que quedase sin empleo, debía comprobar que sus propios medios no alcanzaban para cubrir sus necesidades, para de esta forma pagarle su prestación.

Dos años más tarde, se instituyó un sistema complementario para aquellos trabajadores que se encontrasen en situación económica difícil y que hubiesen agotado sus derechos a las prestaciones del seguro contra el desempleo. Esta Ley tuvo diversas modificaciones.

En 1949 surgió una nueva ley de seguro obligatorio, además de prestaciones de asistencia a los desempleados.

IRLANDA se rigió desde 1911 por el sistema adoptado por Gran Bretaña. Este sistema se hizo obligatorio en 1920, lo adoptó Irlanda al fundarse en 1922. Sin embargo, ésta sufrió diversas modificaciones, hasta que en 1952 se abrogaron todos los textos anteriores, y se dió paso a un nuevo sistema, en el que se coordina el seguro de desempleo con todos los demás riesgos de los trabajadores.

UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS, actualmente (LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTE), se creó un código de trabajo en 1922. El seguro de desempleo

corria a cargo de los empleadores en su financiamiento, pero después de la revolución rusa, el Estado quedó como patrón, por lo que en 1930 este sistema fue abolido.

ALEMANIA en 1923 creó un programa de ayuda a los desempleados, en virtud de la falta de empleo que imperó después de la primera guerra mundial.

Sin embargo al promulgarse en Julio de 1927 la nueva ley de seguro obligatorio, el sistema creado en 1923 fue abolido.

Este sistema tuvo carácter de obligatoriedad para todos los trabajadores y empleados con bajos ingresos. Su financiamiento estaba a cargo de trabajadores y patronos. En tiempos de crisis, el Estado proporcionaba un sistema de asistencia para aquellos que demostrasen una falta de medios para vivir.

Al surgir la segunda guerra mundial, contaban con un sistema de asistencia para los obreros sin trabajo, aunque tanto patronos como trabajadores seguían aportando sus contribuciones, que eran del 6.5 % de los salarios.

Al dividirse el país, se adoptaron diferentes sistemas en la Alemania del Este y en la Alemania del Oeste, por lo

que abolieron las disposiciones anteriores. Se crea un sistema de seguro y uno de asistencia.

En marzo de 1952, la República Federal de Alemania, crea un nuevo sistema de colocación, mismo que tenía también la función de administrar este seguro.

POLONIA, dos años más tarde que la URSS, aplicó en el año de 1922, este sistema, el que para su aplicación se dividió en dos grupos:

A) Por una parte se adjudicó a todos los trabajadores manuales de seis ramas industriales, que se encontraban en empresas que contaban con cinco o más personas. Se administró por el Estado con cotizaciones tripartitas.

B) En el otro grupo se encontraban los trabajadores intelectuales.

Estos dos sistemas se modificaron antes de la segunda guerra mundial.

Los patrones debían cubrir el seguro íntegro para los trabajadores en virtud de un decreto de septiembre de 1945.

Para las empresas privadas se fijó en 1949, el 2 % del

importe de la nómina.

En la actualidad se sigue contando con este tipo de seguro pero ya no tiene tanta práctica por encontrarse este país con un pleno empleo.

En abril de 1925 las oficinas de colocación en BULGARIA, establecieron un sistema de seguro obligatorio administrado por el Estado.

Se financiaba por los patrones, trabajadores y por el Estado, mediante contribuciones semanales.

En diciembre de 1948 se instituyó un nuevo sistema de seguro social que tomó como parte al seguro de desempleo.

YUGOSLAVIA en noviembre de 1927 crea a través de un decreto, un sistema de indemnizaciones para los trabajadores sin empleo, además de la organización de las oficinas de colocación. Se financiaba en partes iguales por cotizaciones de empleadores y trabajadores.

Además de las prestaciones pagaderas en situaciones de desempleo, existían otros subsidios para los estados de imperiosa necesidad, como la ayuda en especie.

En 1932 se modifican estas disposiciones, y en 1948 se pone fin a la cotización por parte de los trabajadores al servicio del empleador, que debía pagar el 0.5 % de los salarios abonados.

En marzo de 1952 surge un nuevo sistema de prestaciones que se aplicó a todos los empleados financiado por el Estado.

En Chile y Uruguay ( América Latina ) se creó un sistema de indemnizaciones por causa de despido.

EN CHILE a raíz de la ley de 1924, se creó una caja de previsión para los trabajadores de empresas privadas. Posteriormente se abonaron prestaciones por concepto de desempleo durante 90 ó 130 días a los desempleados por causas ajenas a su voluntad y que hubiesen prestado sus servicios en el periodo de un año.

EN URUGUAY surge una ley en 1923 que abarcaba a los trabajadores industriales y del comercio que laboraran en los servicios públicos. Posteriormente en 1934, la antigua ley fue revisada y se creó un sistema por el cual los trabajadores menores de 40 años despedidos y que hubiesen prestado sus servicios durante diez años tenían derecho a obtener durante el primer año de desempleo, el equivalente

al 2 % de la pensión que les correspondería después de 30 años de servicio multiplicada por el número de años de empleo efectivo.

Los trabajadores agrícolas que estuviesen en su caja de pensiones, tenían derecho, después de cinco años de afiliación a una prestación igual a la de los trabajadores de las otras ramas, por un periodo máximo de seis meses. Sin embargo, estas prestaciones más bien se refieren a un sistema de jubilación prematura que a un seguro de desempleo.

En 1930 existían nueve leyes que aplicaban el seguro de desempleo obligatorio y siete el seguro facultativo

### 2.2.3 1930- 1940

Fue hasta 1934 cuando se crearon nuevos sistemas de seguro de desempleo. Sin embargo, a raíz de la crisis económica de los años treinta, varios países que contaban en esta materia con sistemas de asistencia, se vieron obligados a recurrir a medios más eficaces para ayudar a tanto desempleado.

Cinco países adoptaron nuevas leyes, de las cuales tres aplicaron el seguro obligatorio, como son: Canadá,

Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Sudafricana; Suecia implantó un seguro facultativo y Nueva Zelandia abarcó un sistema de asistencia a los desempleados.

En este mismo año, la Organización Internacional del Trabajo, en conferencia adoptó un convenio por el que se otorgan indemnizaciones a los desempleados involuntarios; así mismo los países que lo ratificaron adquirieron la obligación de pagar indemnizaciones o subsidios a los desempleados involuntarios, ya se trate de seguro obligatorio como de seguro facultativo.

#### *SISTEMAS DE SEGURO OBLIGATORIO*

CANADA en Junio de 1935 crea su primera ley sobre el empleo y el seguro social, en la que preveía un sistema de seguro obligatorio contra el desempleo, en el plan nacional.

Sin embargo, en 1937 el Consejo Privado invalidó esta ley y concedió facultades a las provincias para modificar la ley a fin de facultar al Parlamento Nacional para legislar sobre esta materia; y es así como en 1940, se crea una ley sobre desempleo por el parlamento.

Esta ley tuvo diversas modificaciones, y en 1955 se



instituyó una nueva ley con carácter obligatorio para todos los trabajadores, a excepción de los trabajadores agrícolas. Este seguro se administraría por el gobierno nacional, y su base de cotización tripartita para su financiamiento.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, hasta antes de 1930, contaba con cajas sindicales de prestaciones de desempleo, mismas que no tuvieron desarrollo debido a la lentitud de la evolución de los sindicatos y a la elevada demanda de mano de obra. Además los sindicatos y empleadores nunca lograron un número considerable de trabajadores para la afiliación al seguro.

Por estos motivos, cuando surge la crisis económica de 1930, el poder público toma medidas para establecer un seguro de desempleo.

El 14 de agosto de 1935, el gobierno nacional adoptó un sistema de seguridad social con disposiciones de seguro de desempleo aplicable en todo el país.

Esta ley establecía un impuesto especial que debían pagar los empleadores. A los empleadores que ayudaran a estos sistemas, se les autorizaría deducir de su impuesto federal hasta el 90 % de las cotizaciones abonadas a las

cajas de seguro.

Se dió facultad a los Estados para legislar en la materia, así como para escoger su tipo de ley a fin de fijar categorías de trabajadores, cuantía y duración de las prestaciones, para lo cual, la ley federal dió ciertas condiciones a las que debían ceñirse todos los Estados.

Desde 1937 los 48 estados cuentan con un seguro de desempleo que actualmente se encuentra en vigor.

Cada sistema se administra por un departamento del gobierno del Estado.

UNION SUDAFRICANA, anteriormente a 1937 no se contaba con un sistema de seguro obligatorio. Se votó una ley en abril de 1937, en la que se autoriza la creación de cajas de seguro obligatorio para ciertas industrias, ya sea por empleadores, sindicatos o por el gobierno nacional.

En 1946 surge una nueva ley que abroga la anterior. Se suprimen las cajas de seguro para ciertas industrias como eran las minas, construcciones mecánicas, etc., y se da origen a un sistema nacional de seguro obligatorio de desempleo. Su financiamiento corre a cargo de una cotización tripartita, administrada por el Estado.

### *SEGURO FACULTATIVO*

En Suecia por un real decreto de Junio de 1934, se reglamentó la aprobación por parte del Estado, de las cajas de desempleo, así como las disposiciones referentes a la afiliación, a las prestaciones y al pago por parte de éste.

Los trabajadores deben administrar las cajas mediante mutualidades controladas por el Estado.

En 1937 se presentan proposiciones a cargo de una comisión de la previsión social, con el fin de crear una nueva ley sobre el seguro de desempleo y la asistencia social .

A pesar de las proposiciones en cuanto a un seguro obligatorio en 1945, este país no adoptó este sistema.

### *SISTEMA DE ASISTENCIA*

NUEVA ZELANDIA instituyó un régimen de asistencia a los desempleados en octubre de 1930. los adultos deben de contribuir pagando una cotización proporcional a una caja de desempleo, que además recibe ayuda del Estado.

Cuando el trabajador era desempleado, se le otorgaba

un empleo con horario parcial en trabajos de asistencia.

En 1938 un convenio ratifica sobre el desempleo y seguridad social que continuó en vigor.

Las prestaciones de desempleo se abonan en una caja central de seguridad social, cuyo producto se deriva de un impuesto fijo sobre los salarios, así como otros ingresos de las personas físicas y morales, y de una subvención del Estado.

La cuantía de la prestación puede disminuir cuando los miembros cuentan con bienes o tienen otros recursos.

En este periodo 1930 - 1940, veintidós países contaban con un sistema nacional de seguro de desempleo; doce aplicaban el seguro obligatorio; seis tenían el seguro facultativo, tres aportaban un régimen de asistencia a los desempleados y uno ( Suiza ) contaba con un sistema mixto de seguro obligatorio y de seguro facultativo.

#### *2.2.4 1940 - 1950*

El problema de casi todos los países durante los primeros años de este decenio, no consistía en el desempleo, sino por el contrario, había escasa mano de

obra; por lo que se empezaron a elaborar planes para el desempleo que se dejaba venir por motivo de la terminación de la guerra mundial.

En los años posteriores a 1940 entraron en vigor cuatro nuevos sistemas nacionales para combatir el desempleo.

De estos planes tres fueron de seguro obligatorio como Grecia, Japón e Irán.

En Queensland, Australia, desde 1922 ya se contaba con un seguro obligatorio de desempleo.

En 1944 se aplicaba el pago de prestaciones de desempleo, para quienes reuniera ciertas condiciones, como son la falta de medios necesarios para vivir comprobados, la edad y residencia. Se contó con un fondo, producto de un impuesto especial y proporcional sobre los ingresos.

En Junio de 1947, se votó una ley sobre servicios sociales que abroga la de 1944, aunque sigue teniendo algunas disposiciones de la ley de 1944.

GRECIA: el 13 de febrero de 1945, se instituyó un sistema de seguro obligatorio de desempleo y una caja de

desempleo para la provincia del Atica.

El seguro se administró por el Estado y las provincias mediante reglamentos especiales.

En 1949 se amplió el campo de aplicación de este sistema para todas las regiones que contaban con seguro social.

En 1951, el seguro de desempleo dejó de ser un sistema independiente, e hizo transferencia al nuevo régimen de seguro social, de las funciones de la caja y de las oficinas de colocación.

En 1954 un nuevo decreto-ley vuelve a aplicar un sistema distinto contra el desempleo, y creó un organismo encargado de administrarlo.

JAPON, a partir de 1946, se dictan varias leyes que conforman la estructura básica de las relaciones de trabajo conforme a la ley de diciembre de 1947, creó un sistema de seguro obligatorio, para los empleadores de nueve ramas industriales, al mismo tiempo que permitía un seguro facultativo en otras ramas de la industria.

Se preve un régimen provisional de subsidios para todo

aquel que no reuniese las condiciones para tener derecho a las prestaciones.

El Estado administraba este sistema, y su financiamiento tenía una base tripartita.

En mayo de 1949, el campo de aplicación se extiende sin carácter de obligatoriedad a todas las empresas, y se abolió el régimen provisional de prestaciones de desempleo.

En 1961 se establece en Japón un sistema de Seguridad Social, con la incorporación de pensiones y seguros para toda la Nación.

Así mismo en 1970 el gobierno toma medidas para incrementar el Seguro Social, la Asistencia médica, las pensiones, el seguro de desempleo y la introducción de la ayuda familiar

IRAN en enero de 1953, instituyó una caja de seguro de desempleo, mediante pago contributivo.

En el período correspondiente a 1940 - 1950 algunos países instituyeron el sistema de indemnizaciones por causa de despido a los trabajadores que no fuesen desempleados por mala conducta.

Actualmente se toma en consideración para el pago de indemnizaciones, el número de años en que hubiesen prestado sus servicios. El pago de la prestación corre a cargo del empleador. Sin embargo, este régimen no se puede comparar con el sistema de seguro de desempleo; aunque en los países que no han instituido este sistema de seguro, les viene a subsanar la carga de los desempleados, con una protección limitada.

Para 1955 eran veintidós los países que contaban con un seguro de desempleo a nivel nacional.

Quince de estos regímenes tenían carácter obligatorio; tres aplicaban el seguro facultativo y cuatro abonaban subsidios para ayudar a los desempleados. Sin embargo, se ha notado una mayor tendencia para substituir el seguro facultativo por el seguro obligatorio.

La Conferencia Internacional del Trabajo, en 1952 desarrollo un convenio por el cual se enuncian normas mínimas para las nueve ramas de la seguridad social, incluyendo las del desempleo, obligándose a los países que ratificaron a garantizar la concesión de tres de las distintas prestaciones que encierra la seguridad social.

En cuanto a las prestaciones de desempleo, indica



cuántas personas deben protegerse. Da normas mínimas acerca de la cuantía y la duración de las prestaciones.

En cuanto a las prestaciones de desempleo, Suecia, Gran Bretaña, Noruega, Yugoslavia y Dinamarca lo ratificaron.

Podemos decir que el Seguro de Desempleo es una prestación que existe en varios países tanto Europeos, como Asiáticos e inclusive Americanos.

La aparición de esta institución se remonta a principios del siglo xx.

En nuestro país no existe el Seguro de Desempleo, pero nos damos cuenta que sería conveniente que se implemente en nuestra legislación para otorgar con este una mayor cobertura de seguridad social al trabajador y a su familia.

### *CAPITULO 3*

#### *NATURALEZA JURIDICA DEL SEGURO DE DESEMPLEO*

##### *3.1 PRINCIPIOS QUE REGULAN EL SEGURO DE DESEMPLEO*

No se puede concebir al hombre como un ser aislado, ya que por esencia se inclina hacia el prójimo y la comunidad. El principio básico de la vida social, no descansa en un solo individuo o en la sociedad exclusivamente, sino en una relación de vinculación y dependencia entre ambos.

Uno de los principios que regulan el seguro de desempleo es el de la "Solidaridad", entendiendo por ésta en un sentido ontológico la vinculación recíproca en un responder uno por otro.

El individuo por sí solo no puede desarrollar su personalidad moral ni espiritual, ni garantizar a los suyos la seguridad social necesaria, por lo que se hace indispensable la presencia de asociaciones, sociedades, instituciones y organizaciones que valen por el derecho al orden y la seguridad.

De este modo el Estado debe intervenir en el desarrollo positivo tanto del hombre como de la sociedad, tendiendo al bien común. En el campo de la seguridad social el principio de la solidaridad atribuye no solo a la

sociedad la obligación de ayudar al individuo que se encuentre más necesitado, sino que también exige a las asociaciones y grupos sociales una realización compensadora en beneficio de los débiles socialmente, ya sea entre las distintas asociaciones como dentro de cada una de estos grupos sociales.

La vinculación y la responsabilidad que señalan la vida social nos conducen a la relación del individuo y los grupos sociales, y a la de estas asociaciones entre sí.

Desprendiéndose de esta relación el segundo de los principios; el principio de la " Subsidiaridad ". El fundamento de este principio se encuentra en la libertad y dignidad del hombre al cual la sociedad debe respetar; y por otro lado en las estructuras y características de los grupos menores.

Para llevar acabo la correcta aplicación de este principio, se necesita tomar en cuenta dos consideraciones:

A) Protección a las agrupaciones menores; ya que "Subsidiaridad" significa exclusión de intervenciones injustificadas, así como delimitación de competencias. Donde baste la capacidad del individuo o de la sociedad menor, no deberá intervenir la entidad superior; el Estado.

B) Intervención de las agrupaciones sociales superiores; Ya que por otro lado " Subsidiaridad ", significa ayuda que se presta de arriba hacia abajo.

La intervención asistencial y supletoria de las agrupaciones sociales mayores en favor del individuo o de las agrupaciones menores se da por dos razones principalmente:

1.- El individuo y los organismos sociales menores, aparecen ordenados dentro de las agrupaciones de mayor amplitud y por tanto, se les otorgan funciones de carácter colectivo que solo pueden ser superados dentro de estas organizaciones de mayor entidad.

2.- Si el individuo, o las agrupaciones menores fallan en sus tareas es necesario que las agrupaciones superiores les presten ayuda a las primeras, pero de una manera supletoria y circunstancial para evitar una inmiscución y no invadir su esfera de competencia.

De estos principios se deduce un ordenamiento y una medición de la responsabilidad:

1.- Tomando el principio de solidaridad, el individuo es el primer responsable de su sostenimiento y del de su familia.

De esto se desprenden dos factores:

a) En la sociedad actual, contamos con una división del trabajo según la especialización. El individuo se ve obligado a integrarse en la vida laboral, ya que esta misma le ofrece garantía de subsistencia para él y los suyos.

b) La mayor parte de los individuos, cuentan con sus ingresos regulares que los obtienen por su trabajo, y que constituye la base de su sostenimiento, más no por ello, debe menospreciarse la propiedad privada, ya que en la sociedad moderna juega un papel muy importante por considerarla como base de la seguridad económica.

La propiedad privada desarrolla y afirma la iniciativa personal y constituye una protección para el hombre, y tiene el alcance de hacer que ciertas medidas de seguridad resulten ineficaces si se cuenta con una supresión de la propiedad.

2.- Según el principio de subsidiaridad, la familia es la comunidad más limitada, y en consecuencia, no presta la protección total al hombre, aunque puede brindar amparo pero esto depende de los miembros que la integran.

3.- La asociación profesional es un instrumento de

ayuda para el hombre. Según el principio de solidaridad, en la asociación interviene la voluntad y la vinculación interna de varias personas con ideas comunes, que uniéndose logran la solución de metas que aisladamente no podrían realizar.

4.- Por el principio de subsidiaridad, las organizaciones de mayor jerarquía no deben intervenir en las de menor jerarquía o rango, cuando éstas puedan llevar a cabo sus cometidos, por lo que puede aplicar diversas y numerosas soluciones que se derivan de su aptitud para conocer la realidad social.

5.- Gran parte de las prestaciones de las empresas tienden a participar complementariamente dentro de la Seguridad Social; esto pertenece al principio de la subsidiaridad.

Ahora bien, ¿ qué misión tiene el Estado en la Seguridad Social ?

A) El Estado debe garantizar la seguridad social , al dictar normas de validez general; tiene a su cargo, el fomento de la responsabilidad individual de sus ciudadanos, la acción tutelar y de previsión de la familia, así como también, la ayuda autónoma de la asociación profesional.

B) En ciertas situaciones en que las necesidades no puedan ser satisfechas mediante la ayuda particular, el Estado debe considerar como misión preferente, contribuir a esta ayuda particular.

C) En la época industrial en que vivimos, la mayoría de las personas que realizan una actividad, viven en una situación de dependencia sueldo-trabajo, sin disponer por otro lado de una gran cantidad de dinero, al cual puedan recurrir en caso de enfermedad, paro, accidente o vejez.

Para aquellos trabajadores que laboran por cuenta propia y que viven de su retribución, la interrupción temporal de su capacidad de trabajo, ya sea por enfermedad, accidente, paro, embarazo, maternidad o la pérdida definitiva de aquella capacidad por vejez, accidente o enfermedad, significa un peligro para su propia existencia. Esto mismo se puede decir de las viudas y huérfanos que hayan perdido por fallecimiento, el sostén familiar.

En estos casos, corresponde a la Seguridad Social complementar o sustituir a la seguridad privada, y por lo mismo, el Estado debe estudiar y aplicar los procedimientos indispensables que aseguren a aquellos sectores de la población contra los riesgos de las necesidades básicas, para salvaguardar la libertad y dignidad humanas.

En la intervención del Estado podemos distinguir tres sistemas:

1.- El Estado puede disponer por ley, que estos sectores de la población se aseguren contra las necesidades básicas, ya sea mediante seguro de enfermedad de carácter privado, de vida, profesionales, etc.

2.- Puede el Estado a través de la ley, ordenar la afiliación a los seguros sociales públicos, para lo cual es necesario que cada miembro aporte una cuota fija, proporcionada a sus ingresos.

Si el patrón pagara parte de la cuota, la situación no cambia, ya que se trata de cantidades proporcionales al salario, que se adicionan a la aportación del trabajador.

3.- Si se adoptase el sistema anterior, se podría conseguir que mediante las aportaciones del Estado las prestaciones sociales superaran el importe de las cuotas.

De acuerdo, con el principio de subsidiaridad, no debe recurrirse al segundo de los procedimientos expuestos con anterioridad, hasta que el primero sea impracticable. Hay que considerar que las prestaciones sociales se mantengan en proporción adecuada a los salarios.



En el mundo occidental, existe la idea de que corresponde al Estado únicamente la seguridad social, convirtiéndose así en Estado Asistencial. Existen ciertas causas que han motivado este criterio:

1.- Inflaciones que han acabado con los ahorros personales y obligatorios de los seguros sociales. Por lo que surge la convicción de que sólo el estado es capaz de garantizar la seguridad social.

2.- La primera guerra mundial así como la segunda guerra mundial, han conducido a millones de seres en un estado de miseria que demandan una distribución equitativa de cargas y a una asistencia estatal.

3.- Las crisis económicas que han dado lugar al paro, y conducido a millones de hombres a la miseria, al mismo tiempo, que otros han tenido que aceptar jornadas de trabajo reducidas. El temor a la falta de trabajo, ha llevado a la exigencia del pleno empleo, como supuesto fundamental de la seguridad social.

4.- Las organizaciones sociales creadas en los últimos setenta años para favorecer la demanda de los amplios sectores y ver realizados a través de ellas sus necesidades de seguridad social.

5.- En algunos países el llamado " Estado Asistencial" garantiza la seguridad social, mediante el establecimiento de impuestos para todos los ciudadanos.

### 3.2. DERECHO DEL ASEGURADO

Como lo mencionamos en el punto anterior la seguridad social tiene dos principios básicos que son: el principio de solidaridad y el principio de subsidiaridad.

Al hablar del derecho que tiene el asegurado , se hace necesario hacer mención a la solidaridad.

Decíamos que el hombre por sus propios medios no es capaz de desarrollarse, ni de garantizar a los suyos una seguridad social necesaria, es decir, considerándolo individualmente, es el primer responsable de su sostenimiento y del de su familia, así mismo, tampoco la familia puede por sí sola suministrarse recursos que cubran todas sus necesidades básicas y vitales.

Por esta razón se hace necesaria la creación de sociedades o agrupaciones a las que el individuo se integre para que unidos con ideas comunes, sus fuerzas afronten y den solución a los problemas que en forma individual no podrían superar.

El principio de solidaridad aplicado a la seguridad social, establece obligatoriamente la ayuda de la sociedad al individuo y a su familia, así como a todos los grupos y sectores socialmente débiles; Esto se desprende del principio básico de la vida social en que el individuo en forma aislada o la sociedad, no subsisten sino en una relación de dependencia y vinculación entre ambas.

Decíamos que solidaridad ontológicamente significa vinculación recíproca en el orden del ser; y éticamente, responsabilidad recíproca en un responder uno por otro, de acuerdo al bien común y regidos por el derecho, el orden y la seguridad, para la cual es indispensable la protección del Estado como guardián máximo del bienestar colectivo, por tanto, el individuo está ligado por derechos y obligaciones con el Estado y la sociedad, por ser estos sus cimientos.

El hombre y la comunidad están en mutua relación de reciprocidad, y es la persona, quien tiene primacía, ya que todos los problemas sociales de la comunidad son planteados y solucionados partiendo de aquella.

León XIII decía: " la sociedad, no ha sido por naturaleza instituida para que la busque el hombre como fin, sino para que en ella y por ella posea medios eficaces

para su propia perfección "(17)

Según Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, el hombre es por naturaleza un ser social, y por tanto, ligado y orientado a la sociedad; no es un ser autónomo y autárquico para que se baste a sí mismo, sino que existe en medio de la sociedad, ya que nace dentro de ella, se instruye en ella . material, intelectual y moralmente; y vive en y para ella.

León XIII apuntaba que " el hombre está naturalmente ordenado a vivir en comunidad política, porque no pudiendo en la soledad procurarse todo aquello que la necesidad y el decoro de la vida corporal exigen, como tampoco lo conducente a la perfección de su ingenio y de su alma, es providencia de Dios que haya nacido dispuesto a la unión y sociedad con sus semejantes. Ya doméstica o civil, la cual se puede decir que es parte fundamental y se considera como la única que puede proporcionar la perfecta suficiencia de la vida " (18)

Por lo que la sociedad debe procurarle al hombre, los

---

17.- León XIII, S. C 2, 194. Doctrina Social de la Iglesia, pág. 96

18.- León XIII, ID 4, 143. Doctrina Social de la Iglesia pág

medios necesarios para su bienestar tanto moral, como intelectual y físico.

Los hombres se encuentran y asocian cuando tienen necesidad de superar su insuficiencia o cada vez que sienten el afán de unirse con otro.

### *3.3 OBLIGACION DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD.*

Los hombres que viven en sociedad tienen sin lugar a duda una relación entre sí. Esta relación existe por dos razones, ya sea por origen (parentesco, familia), o por sus aspiraciones dirigidas a un fin que les es propio, a un bien común; Pero donde no se aspire a un bien común, donde no se encuentre un bien de todos y para todos, no existe comunidad.

El bien común, en cuanto a fin, exige la colaboración y ayuda de todos los que forman una comunidad. A hora cabe plantearnos la siguiente pregunta ¿Qué es el bien común?

Todo fin social nos responde, como una necesidad de los individuos que componen la sociedad.

El bien común, es el conjunto de condiciones

necesarias por las que una persona puede llevar a cabo su desarrollo natural y espiritual.

Se puede definir al bien común desde un punto de vista social y orgánico;

Desde un punto de vista social el bien común es el bien de todos, sin embargo se comenta que por lo menos, de la mayoría.

Desde el punto de vista orgánico, es el bien de una vitalidad que esta representada por un Estado o por una comunidad y que es más que un conjunto de individuos.

La comunidad actúa rectamente a un fin cuando obra encaminadamente al bien común, es decir, cuando intenta y realiza solo aquello para lo que existe.

Sin embargo, la comunidad necesita de una dirección, de un orden que imponga las exigencias, a los miembros de ésta. La autoridad encuentra en ésta su justificación, siendo necesaria para determinar el bien común, y así obligar a los miembros a colaborar.

La comunidad tiene deberes frente a sus miembros, estos a su vez, los tienen frente a la comunidad, existiendo

una mutua responsabilidad.

Dentro de la colectividad existen tres relaciones fundamentales; que apoyadas en el principio de solidaridad nos dan como resultado lo siguiente:

1.- Del todo a los miembros; Que el todo sirva a sus partes y les otorgue toda aquella ayuda ( protección, estímulo ), que deben esperar de él.

2.- de los miembros al todo; Que los miembros presten al todo, lo necesario para su existencia y desarrollo (impuestos, colaboración etc), y

3.- De los miembros entre sí; que los miembros entre sí, se concedan lo que les pertenece en calidad de miembros de un todo ( atención mutua ).

Por lo tanto, las comunidades tienen relaciones entre sí de subordinación, en vista de que las inferiores dependen de las superiores. Estas relaciones se regulan por las mismas normas que se acaban de señalar, y que son: respeto, protección; obligación y responsabilidad, de la comunidad mayor o superior respecto a las comunidades, y a los miembros de ella; de las inferiores respecto a la suprema; y de las comunidades inferiores entre sí. De esta

manera habrá un buen desarrollo entre las comunidades, resultando una relación más justa y natural en todas las comunidades.

La experiencia nos ha indicado que hay que dejar a los individuos y a las distintas comunidades que hagan aquello y respondan para lo cual son capaces y a lo cual están llamados.

Esta ley es la simple formulación del principio de subsidiaridad, que ya anotábamos, por lo que debe darse, la facultad o derecho a organizarse y autogobernarse a los pequeños organismos, esto con la protección de la comunidad mayor en caso necesario.

Surge una pregunta que mucho de nosotros nos hacemos ¿Qué es el Estado?. Muchos autores lo han definido, "el Estado es una sociedad necesaria, orgánica y total, establecida en determinado territorio, y que tiende a la consecución del bien común para la realización del Derecho".

Primeramente, el Estado, es una unidad compuesta por un gran número de personas humanas, que libres, son miembros ciudadanos subordinados al Estado, siendo el hombre, el principio y el fin del mismo, no las



**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

instituciones y leyes, ni los progresos técnicos o culturales. Por lo tanto, el Estado tiene obligaciones con todo miembro suyo que habita en su territorio, sobre todo con aquellos que tienen más necesidad de su protección.

#### *3.4 SOLUCION AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO*

Aunque ya sea ha enfatizado, en la obligación que tiene el Estado con el individuo, y a su vez, de éste con el Estado, para protegerle de acuerdo al bien común, cabe hacer mención, al medio principal de subsistencia del hombre y su familia, el trabajo, y el porqué a falta involuntaria de este, se debe brindar ayuda al trabajador que ha quedado sin empleo por causas ajenas a él, a fin de procurarle durante ese tiempo, una cantidad mínima para la subsistencia esencial de él y su familia.

En nuestra Ley Federal de Trabajo, en su artículo 3 párrafo primero, se establece el concepto de trabajo y dice: " el trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel de vida económico decoroso para el trabajador y su familia ".

En la carta de organización de los Estados Americanos,

aprobada en Bogotá, Colombia y que México firmó en abril de 1943, se encuentra el antecedente de nuestro actual artículo 3 de la ley federal de trabajo, al señalar que: " El trabajo es un derecho y un deber social ; no sera considerado como un articulo de comercio; reclama respeto para la libertad de asociación y la dignidad de quien lo presta y ha de efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso.tanto en los años de trabajo como en la vejez o cuando cualquier circunstancia prive al hombre de la posibilidad de trabajar".

Ya en este artículo 29 inciso b) de la carta de la organización de los Estados Americanos de abril de 1943, se afirma la necesidad de procurarle al trabajador las condiciones que le aseguren un nivel de vida, de salud, y económico decoroso, tanto en la vejez y en los años de trabajo, como en cualquier circunstancia que prive al hombre de trabajar.

El trabajo tiene un sentido personal y social:al afirmar que el trabajo tiene un sentido personal, nos referimos al que garantiza y asegura el sustento, para el trabajador y su familia; ya que en la actualidad, el trabajo y su consecuente salario, son la única fuente de adquisición de bienes para la clase trabajadora.

Pío XII, en 1941, afirmó: " El trabajo es personal y es necesario. Es personal , porque se realiza con el ejercicio de las fuerzas particulares del hombre; es necesario, porque sin el no se puede procurar lo indispensable para la vida, lo cual es un deber natural , e individual. Al deber personal del trabajo impuesto por la naturaleza corresponde y sigue el derecho natural de cada individuo para convertir el trabajo en el medio de proveer a su propia vida y a la de sus hijos " .

Al decir que el trabajo también tiene un sentido social. nos referimos a que es el primer medio de producción del que depende el bienestar económico de un pueblo o nación.

Del trabajo se desprende la mutua cooperación y la dependencia que tienen unos de otros.

De estos dos sentidos personal-social, podemos concluir que el progreso de una nación que se traduce en bienestar económico. se deriva del trabajo; y por otra parte este asegura al trabajador y a su familia el sustento.

En estos aspectos lo primordial es tomando en cuenta, que para muchos hombres, para la clase necesitada, el

salario percibido por su trabajo es la principal o única fuente de ingresos para su sostenimiento económico.

A hora bien, cabe preguntar ¿ qué pasaría si el trabajador, sostén de la familia, y parte del sostenimiento del progreso económico de una nación queda sin empleo por causas involuntarias, ajenas a él ? Y si lo sumamos a otros que como él, han perdido su empleo de igual manera, ¿ qué resultaría del bienestar económico- social de una comunidad ?

Entonces surge la necesidad de proteger a los trabajadores que han quedado desempleados, bajo una institución como es el Seguro de Desempleo.

"La función esencial de las prestaciones de desempleo es por demás evidente: sirven para proporcionar medios de vida durante el desempleo, por la sencilla razón de que una persona privada de los ingresos que le daba su empleo por causas ajenas a su voluntad tiene derecho a esperar un apoyo que le permita, al menos, atender a sus necesidades vitales mientras sigue disponible para trabajar"(19)

---

19.- Desempleo y Seguridad Social, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra Suiza, 1976, Pag. 14

Se concluye que esta contingencia debe ser regulada y controlada por una institución que preste y de el seguro de desempleo. Por otro lado se debe especificar la duración máxima del beneficio y condiciones que debe cumplir el desempleado, mientras dure sin empleo.

## CAPITULO 4

### EL SEGURO SOCIAL MEXICANO

#### 4.1 MARCO HISTORICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA

A fines del siglo XIX empezaron a manifestarse los primeros síntomas de descontento entre los trabajadores de la naciente industria mexicana, esto debido a que ciertos grupos intelectuales comenzaron a difundir las doctrinas socialistas y anarquistas que habían alcanzado gran popularidad en Europa.

Los funcionarios del régimen Porfirista comprendieron la necesidad de reformar el sistema político y social para evitar una explosión violenta de los trabajadores de la industria, quienes podrían ser secundados por los peones de las haciendas mismos que se encontraban reducidos a una condición de esclavos.

Es así como en el país se empiezan a dar una serie de reformas con miras a lograr una mejor condición de vida para los trabajadores.

José Vicente Villada, en el Estado de México y Bernardo Reyes en Nuevo León, trataron de iniciar una tímida reforma en beneficio de los trabajadores, procuraron evitar mediante una rudimentaria legislación laboral los

problemas de las familias de los obreros . derivados de los riesgos profesionales. Rodolfo Reyes, presentó al Ministerio de Fomento. en 1907 un proyecto de Ley Minera, y en el capítulo IX de esta aparecían medidas proteccionistas de los trabajadores y de sus familias, quiénes eran indemnizadas en caso de ocurrir algún siniestro.

Los miembros del partido liberal consideraron necesario reformar la constitución para garantizar al obrero un salario mínimo, una jornada máxima, el descanso dominical, igualdad de salarios entre nacionales y extranjeros, la seguridad e higiene en las fabricas y talleres, así como la protección especial para el trabajo de las mujeres y de los menores y la prohibición para emplear a menores de 12 años.

Los obreros aprovecharon el régimen de libertad instaurado por Francisco I Madero para fundar diversas organizaciones laborales. los sacerdotes en 1912 agruparon a 20.000 obreros en la Confederación de Obreros Católicos.

Durante el gobierno de Madero se iniciaron diversas investigaciones en materia laboral que se dieron a conocer como proyectos de ley, durante el régimen de Victoriano Huerta, pero estos no tuvieron buena acogida por la Cámara de Diputados.

En 1913 se presentan dos proyectos de reforma laboral ante la Cámara de Diputados, en donde se propone la adopción de medidas de protección del obrero mediante leyes de carácter federal ; el primero de éstos, la diputación por Aguas Calientes sostuvo la necesidad de reglamentar los riesgos profesionales en toda la República, el segundo un grupo de renovadores, siguiendo los pasos de Rodolfo Reyes, propuso una serie de reformas al Código de Comercio de 1894 las cuales implicaban la actividad del legislador federal en materia de trabajo.

En ambos proyectos se encuentran antecedentes de la Ley del Seguro Social. Los diputados de Aguas Calientes propusieron una caja a cargo de los patronos, la cual contrataría con las compañías de seguros una serie de pólizas que garantizaran el pago de las indemnizaciones a los obreros en caso de riesgo profesional, la que sería manejada por autoridades administrativas, es decir, se considera la intervención directa del Estado en calidad de administrador y no solo de legislador, como una necesidad para el cumplimiento de las leyes laborales. El bloque renovador pretendía ampliar el campo de protección a los trabajadores que se hallaban restringidos a las normas referentes a riesgos profesionales, proponían una serie de medidas que podían considerarse antecedentes de las prestaciones sociales. Se obligó a los patronos a



proporcionar a sus trabajadores habitaciones sanas y cómodas y artículos de primera necesidad, en caso de fallecimiento de algún familiar del trabajador tenía éste derecho a recibir un anticipo hasta del 50% del sueldo de un mes sin pagar rédito alguno.

En 1913, en Chihuahua Salvador Mercado, promulgó una Ley Sobre Accidentes de Trabajo.

En Veracruz Cándido Aguilar estableció la obligación patronal de otorgar servicio médico a los trabajadores enfermos además de recibir alimentos y una indemnización por parte de la empresa consistente en la totalidad del jornal que cobraría en tanto durara su impedimento.

Rafael Zurbara , en su proyecto de contrato de trabajo toca puntos que son considerados como antecedente de la Seguridad Social Mexicana, consigna dentro de los talleres reglamentos y medidas de higiene y seguridad para preservar la salud de los trabajadores , establece la obligación patronal de contar con los instrumentos y personal necesario para impartir primeros auxilios , así como la obligación del patrón de proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero si para prestar sus servicios debe residir fuera de las poblaciones.

La ley sobre Accidentes de Trabajo, promulgada el 25 de diciembre de 1915, por Nicolás Flores en sus artículos 6 y 7 respectivamente aparece un antecedente claro de la Ley del Seguro Social.

Art. 6.- Indica a los empresarios que "podrían sustraerse de la responsabilidad en que incurran por accidentes de trabajo asegurando contra accidentes a los individuos de su dependencia, en algunas de las compañías que se dedican a esta clase de negocios que sea de reconocida honradez y solvencia a juicio del departamento del trabajo y previa aprobación del ejecutivo del Estado.

Art. 7.- En todo caso los responsables de accidente deberán asegurar a sus trabajadores contra siniestro, a razón de \$300.00 cada uno sin perjuicio de erogar los gastos del sepelio.

En septiembre y octubre de 1914 en Jalisco aparecen dos decretos el primero de Manuel M. Dieguez y el segundo de Manuel Aguirre Berlanga, en los cuales se legislaba sobre descanso obligatorio y salarios.

El 28 de diciembre de 1915. Aguirre Berlanga crea una sociedad mutualista reglamentada por una serie de organismos descentralizados que llevaban el nombre de

Juntas municipales, integradas por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Estado.

En 1916, Gustavo Espinosa Mireles promulgó la Ley del Trabajo del Estado de Coahuila, donde se estableció por vez primera en México el reparto de utilidades, contenía también la protección que se debe dar a la mujer durante el periodo posterior al parto así como la concesión de dos periodos de media hora durante el periodo de lactancia.

En 1915 se promulga la Ley del Trabajo por Salvador Alvarado, gobernador de Yucatán, debido a que fue en este Estado donde se dió más fuerte la explotación del campesino y del trabajador, razón esta, por la que se encuentra en la Ley de Alvarado una exposición dogmática más extensa y mejor sistematizada que en los documentos anteriores. Es por eso que en 1917, en Querétaro correspondió a los yucatecos haber propuesto inicialmente la inclusión de los derechos laborales como parte de los artículos de la nueva constitución.

En la Ley de Alvarado se encuentran proféticamente los sistemas de Seguridad Social, como que el trabajo de las mujeres no impida la procreación de los niños, admite el trabajo de los menores pero señala una serie de restricciones con el objeto de permitir el crecimiento

normal de los obreros adolescentes. Fundó una sociedad Mutualista del Estado que otorgara pensiones en caso de vejez y muerte del asegurado; en materia de riesgos profesionales propone la creación de una Junta Técnica, encargada de estudiar los inventos o mecanismos que eviten los siniestros, se dan medidas para la higiene y la seguridad en los talleres, se autoriza a los patronos a contratar con compañías de seguros.

Durante el gobierno de Carranza las reformas solicitadas por los obreros y campesinos requerían la reunión de un Congreso Constituyente en donde se expusieran las aspiraciones del pueblo mexicano, así el congreso empezó a sesionar en 1916, abordando los problemas laborales, el 6 de diciembre de ese año en los artículos 5 y 73 de la Constitución de 1857 adicionados, concedían al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de trabajo, posteriormente el 26 de diciembre Roberto Jara propuso la inclusión dentro de los textos constitucionales de artículos protectores de los derechos del proletariado, Héctor Victoria hizo ver la necesidad de fijar en la Constitución las bases fundamentales de la legislación del trabajo.

El día 28 de diciembre de 1916, José Natividad Macías, presentó un proyecto del ejecutivo que se turnó a

una comisión compuesta por Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Alberto Román, Luis G. Manzón y Enrique Recio. El 13 de enero se dió lectura a un proyecto presentado por Pastor Rovaix, Victorio Gongóra, Esteban Baca Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre.

Estos dos proyectos parecidos entre sí fueron la base del documento que presentó la comisión, el cual fue aprobado el 23 de enero de 1917 para convertirse en el artículo 123 de la Constitución Mexicana.

Así surgen en México las instituciones de Seguridad Social, confundidas como en todo el mundo, con las normas laborales, dentro de un esquema económico de tipo capitalista, con el exclusivo objeto de proteger a los trabajadores de los abusos e injusticias de los patrones y de ciertos riesgos que podían provocar pérdidas de carácter económico a las familias proletarias cuyos reducidos ingresos desaparecían en caso de acontecerles determinadas eventualidades a los obreros asalariados.

#### *4.2 IMPLANTACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL*

En 1944 durante una gira de trabajo del presidente de la República, Manuel Avila Camacho, por el estado de Veracruz

declaró que la aplicación del Seguro Social no se detendría por ninguna circunstancia, que primeramente se estaba aplicando con buen éxito en el Distrito Federal, y que lentamente, pero de manera firme se iría extendiendo a todo el país.

Estas palabras se debían a que existieron varias campañas de desprestigio por parte de industriales, empresarios bancarios y de seguros, cooperativistas y otras organizaciones obreras en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social. dichas campañas comenzaron a darse desde el 4 de septiembre de 1942, incluso la Cámara de Comercio de algunos Estados propusieron una colecta de fondos para impedir que la Ley del Seguro Social, cuyo anteproyecto todavía no era concluido, llegara a tener vigencia en la República Mexicana. Los periódicos Universal, Excelsior, Novedades y Ultimas Noticias, fungieron como órganos de difusión de la campaña, argumentando que esta Ley violaba a la Constitución, más tarde las agresiones pasaron de lo verbal a lo físico, así el 26 de marzo la clínica 8 del Seguro Social ubicada en san Angel fue apedreada por los miembros de un sindicato afiliado al frente Nacional Proletario; mítines, panfletos y desplegados sucedían haciendo aparecer al Seguro Social como un acto arbitrario y ajeno a los intereses nacionales.

El Seguro Social como institución de carácter humanitario constituiría un sistema racional y técnico de protección que, al solventar, la vejez, la invalidez, la cesantía y la muerte actuaría para el trabajador como un complemento del salario, capaz de elevar sus posibilidades de adquisición también se añadía la confianza de el obrero al saber que en lo futuro, cuando hubiera gastado sus fuerzas en la producción, disfrutaría de una pensión que le hiciera desaparecer la inquietud que sufre todo aquel que teme no contar con el pan del día siguiente.

Ante la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social, las fuerzas del país respondieron de muy diversas formas. Para algunos representantes del sector patronal constituía un peligroso monopolio del Estado y un problema económico laboral, y para quienes lucharon por lograr su establecimiento vino a significar una conquista revolucionaria.

Podemos hablar de tres etapas en la actitud que adoptaron los sectores patronales y obreros frente a la implantación del Seguro Social:

La primera etapa fue de indiferencia a la creación de la Comisión Técnica, que se dió en junio de 1941, pues nadie creyó que se cristalizara aquel anhelo por lo

que no hubo oposición.

La segunda etapa se inició cuando la comisión encargada entregó al presidente el anteproyecto de Ley, no hubo oposición se mantenían como observantes.

La tercer etapa comenzó con la implantación del Seguro Social en el Distrito Federal, fue en ese momento cuando se inició una fuerte oposición al Seguro tanto de las agrupaciones empresariales como de algunas organizaciones obreras.

Por acuerdo de el 2 de Junio de 1941 se creó la Comisión Técnica del Seguro Social que tenía por objeto la elaboración de un proyecto de Ley de Seguro Social, teniendo como base el anteproyecto, ésta se integró de la siguiente manera:

#### Delegados del Estado

Ingeniero Miguel García Cruz, por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Lic. Felipe Tena Ramírez por la Secretaría de Economía Nacional y profesor Federico Bach por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Lic. Praxedes Reyna Hermosillo por la Secretaría de Asistencia Pública y Dr. Arturo Baledón Cal, del Departamento de Salud Pública.



#### Representantes Obreros

Francisco J. Macín, por la CTM; Lic. Enrique Calderón, por el Sindicato Mexicano de Electricidad; Lic. Eleazar Canale, por el Sindicato de Trabajadores Mineros; Eugenio Sala, por el Sindicato de Trabajadores Petroleros; Salvador Rodríguez, por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros; Elías F. Hurtado, por el Sindicato de la Industria Textil y Similares; Jesús Robles, por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.

#### Representantes patronales

Lic. Agustín García López, por la Cámara Nacional de Electricistas; Ing. Antonio Chávez Orozco, por la Confederación de Cámara Nacional de Comercio e Industria, Enrique Martínez del Sobral, por la Cámara Minera de México; Lic. Mariano Alcocer, por la Confederación Patronal de la República Mexicana; Jesús de la Torre, por la Asociación Nacional de Empresarios de la Industria Textil.

Fungió como presidente el Ingeniero Miguel García Cruz y como asesor actuarial el Dr. Emilio Schoenbaum.

Esta Comisión se organizó nombrando una Subcomisión General de Dictamen y seis subcomisiones, que son las siguientes:

- 1.- Estudio de la organización y funcionamiento del Instituto.
- 2.- Administración de los fondos y su inversión.
- 3.- Estudio de las condiciones económicas y sociales del país en función del Seguro Social, aportaciones de las cuotas del seguro.
- 4.- Problemas de contabilidad del Seguro.
- 5.- Problemas Jurídicos del Seguro Social tales como las relaciones entre el régimen del Seguro Social, los contratos colectivos y la Ley Federal del Trabajo.
- 6.- Campo de aplicación, riesgos y personas asegurables y régimen de prestaciones.

El 3 de Julio de 1942, se presentó la iniciativa de Ley del Seguro Social al presidente de la República, para su elaboración la Secretaria del Trabajo, tomó en cuenta las experiencias de otros países. Se allegó de los profesores actuariales de gran prestigio como Paul A. Tixier, vicepresidente de la Organización Internacional del Trabajo y Emilio Schoenbaum, quien participó en la elaboración de Leyes de Seguro Social en Europa y Latinoamérica.

El proyecto conceptuo al Seguro como un sistema contra la pérdida del salario, y trato de cubrir en forma total todos los riesgos que pudiesen afectar la estabilidad en su

percepción, coordinándolo dentro de una ley completa. De esta manera se constituyó una Ley del Seguro Social que abrigó riesgos de las enfermedades y accidentes de trabajo, de las enfermedades generales, la maternidad, la invalidez, la vejez, la muerte y la cesantía en edad avanzada.

Se estableció que la forma de obtención de los fondos para el funcionamiento del Seguro Social, se obtendrían en forma tripartita ascendiendo a un 12% de los salarios pagados, así el gobierno contribuiría con un 3% del salario del trabajador; el trabajador con una cantidad igual y el patrón con un 6% sobre el mismo salario.

Del fondo patronal se destinaría el 3% a la atención de las enfermedades y la maternidad, y el otro 3% a los seguros de invalidez, vejez y muerte. De los trabajadores el 1.5% sería destinado para enfermedades y maternidad, y el 1.5% restante para invalidez, vejez y muerte.

Para determinar las cuotas que debían pagar los trabajadores y patrones se estableció una tabla de grupos de salarios.

La clase y la magnitud de las prestaciones se determinaron de conformidad con la política del seguro social declarada por la Organización Internacional del

Trabajo en la Conferencia Interamericana en Santiago de Chile.

Además de los seguros obligatorios, el proyecto estipulaba los seguros facultativos y los seguros adicionales.

Para la organización y administración del sistema de Seguro Social ,se ordenó la creación de una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y con libre disposición de su patrimonio, la cual se denominaría Instituto Mexicano del Seguro Social ( IMSS ), el cual se encargaría de :

- 1.- Administrar las diversas ramas del Seguro Social.
- 2.- Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto.
- 3.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos requeridos por él.
- 4.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas.
- 5.- Satisfacer las prestaciones establecidas en la Ley.

El proyecto fue sometido a la Organización Internacional del Trabajo.

En septiembre de 1942, tuvo lugar en Santiago de

Chile, la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, a la que asistieron representantes de veintiún países de América. La delegación Mexicana llevo como ponencia oficial el anteproyecto de la Ley Mexicana del Seguro Social.

La asamblea integrada sancionó la ponencia Mexicana con el siguiente acuerdo: " La iniciativa Mexicana de Ley del Seguro Social Obligatorio merece la aprobación y aliento de esta conferencia porque constituye un código de seguridad científicamente elaborado con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, a la par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de las naciones mexicanas "(20)

El 11 de octubre de 1942, se llevó a cabo un ciclo de conferencias en el Palacio de Bellas Artes, con el objeto de difundir el proyecto de la Ley del Seguro Social.

El 10 de diciembre de 1942, el presidente de la

---

20.- México en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1942 pág 17.

República Manuel Avila Camacho, firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social, y fue enviada al Congreso de la Unión para ser estudiada por la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados, la cual aprobó el proyecto por unanimidad de 91 votos.

El 23 de diciembre de 1942 se emitió el dictamen aprobatorio, la Comisión de Previsión Social y la Segunda de Trabajo aprobaron el proyecto por unanimidad de 46 votos, manifestando su dictamen el 29 de diciembre. La Ley del Seguro Social, fue expedida por el presidente Manuel Avila Camacho el 31 de diciembre de 1942, estando presente el Secretario de Trabajo y Previsión Social el Licenciado Miguel García Téllez.

El 19 de enero de 1943, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social, y se dispuso que el Licenciado Vicente Santos Guajardo, Subsecretario del Trabajo, pasara a ocupar la dirección de la nueva Institución.

#### *4.3 DE LOS ORGANOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL*

Los órganos superiores del Instituto son :

- 1.- La Asamblea General;
- 2.-El Consejo Técnico;

3.-La Comisión de Vigilancia; y

4.-La Dirección General.

#### La Asamblea General

Es la autoridad suprema del Instituto, está integrada por treinta miembros, que duran seis años en su cargo pudiendo ser reelectos, y son designados de la siguiente forma:

- 10 por el Ejecutivo Federal;
- 10 por las organizaciones patronales; y
- 10 por las organizaciones de trabajadores.

La Asamblea General es presidida por el Director General, se reúne una o dos veces al año en forma ordinaria y extraordinariamente las veces que sea necesario.

La Asamblea General discutirá anualmente, para su aprobación, o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

Cada tres años, la propia Asamblea conocerá, para su

aprobación o modificación, el balance actuarial que presente cada trienio el Consejo Técnico.

#### El Consejo Técnico

Es el representante legal y el administrador del Instituto, está integrado por doce miembros que se designan de la siguiente forma:

4 son representantes de los patronos;  
4 representantes de los trabajadores; y  
4 son representantes del Estado, estos pueden ser reducidos a la mitad, cuando así lo estime conveniente el Ejecutivo Federal.

El Secretario de Salubridad y Asistencia, y el Director General, serán consejeros del Estado, y corresponde al Director General presidir el Consejo Técnico.

El Consejo Técnico, es el órgano de administración permanente del Instituto, sus miembros son electos a través de la Asamblea general, durando seis años en su cargo. El Consejo sesiona una vez por semana.

El Consejo Técnico tiene las siguientes atribuciones:



- I. Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto;
- II. Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General de conformidad con lo que determine la ley;
- III. Establecer y suprimir Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial;
- IV. Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria;
- V. Discutir y en su caso aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General;
- VI. Expedir los reglamentos interiores del Instituto;
- VII. Conceder, rechazar y modificar pensiones;
- VIII. Nombrar y remover al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes de Servicios y Delegados;
- IX. Extender el régimen obligatorio del Seguro Social a toda la República;
- X. Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio;
- XI. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de las prestaciones
- XII. Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas;
- XIII. Conceder a derechohabientes del régimen, el disfrute

de prestaciones médicas y económicas previstas por la ley cuando no está plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea justo o equitativo;

XIV. Autorizar a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y, en su caso resolver el recurso de inconformidad.

#### La Comisión de Vigilancia

Está compuesta por seis miembros que son designados por la Asamblea General, cada uno de los sectores representativos que componen la Asamblea propondrán dos miembros propietarios y dos suplentes quienes durarán en su cargo seis años pudiendo ser reelectos la representación estatal puede ser disminuida a la mitad a estimación del ejecutivo federal.

La comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley;

II. Practicar la auditoria de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operación del Instituto;

III. Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, las medidas que estime convenientes para mejorar el

funcionamiento del Seguro Social;

IV. Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de las actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico;

V. En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General Extraordinaria.

#### La Dirección General

El Director General es nombrado por el presidente de la República, y debe ser mexicano por nacimiento.

Las atribuciones del Director General son las siguientes:

I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;

II. Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;

III. Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con facultades generales y especiales que requiera la Ley;

IV. Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente periodo;

V. Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;

VI. Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial;

VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios tales como el Secretario General, a los Subdirectores, Jefes de Servicios y Delegados;

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

El Seguro Social Mexicano regula dos , regimenes de seguro, el obligatorio y el voluntario

#### *4.4 REGIMEN OBLIGATORIO DEL SEGURO SOCIAL*

El régimen obligatorio del Seguro Social comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y
- IV. Guarderías para hijos de aseguradas.

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I. Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo;

- II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas;
- III. Los ejidatarios, comuneros colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola;
- IV. Los trabajadores en industrias familiares, los profesionales independientes, comerciantes en pequeño, artesanos y trabajadores no asalariados;
- V. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;
- VI. Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra; y
- VII. los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de la Ley.

Para efectos de la Ley del Seguro Social el salario base de cotización se integra por los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se entregue al trabajador por sus servicios.

No se tomarán en cuenta: los instrumentos de trabajo;

el ahorro cuando se integra por un depósito de cantidad semanal, o mensual; las aportaciones al Infonavit y las participaciones de las utilidades de las empresas alimentación y habitación cuando no se den gratuitamente al trabajador; los premios por asistencia; y los pagos por tiempo extraordinario.

#### *4.4.1 Seguro de Riesgos de Trabajo*

Los riesgos de trabajo son los accidentes y las enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo de trabajo.

Por accidente de trabajo se entiende toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, a la muerte producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste.

También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo, o de éste a aquél.

La enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el

trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de trabajo consignadas en la Ley Federal del Trabajo.

En estos casos el asegurado tendrá derecho a las prestaciones consignadas en el ramo de enfermedades y maternidad o bien a la pensión de invalidez, si el riesgo trae como consecuencia la muerte del asegurado, los beneficiados tendrán derecho a las prestaciones en dinero.

Los riesgos de trabajo pueden producir:

- I. Incapacidad temporal;
- II. Incapacidad permanente parcial;
- III. Incapacidad permanente total; y
- IV. Muerte.

El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a prestaciones en especie como:

- I. Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;
- II. Servicio de hospitalización;
- III. Aparatos de ortopedia y prótesis; y
- IV. Rehabilitación.

En cuanto a las prestaciones en dinero tiene derecho a:

Si se incapacita para trabajar, recibirá mientras dure su incapacidad el 100% de su salario, si la incapacidad es permanente total recibirá una pensión mensual, la cual sera superior a la que se otorga por invalidez si la incapacidad es permanente parcial recibirá una pensión que sera calculada conforme a la tabla de evaluación contenida en la Ley Federal del Trabajo.

Al declararse la incapacidad total o parcial permanente, se concederá al trabajador la pensión correspondiente con carácter provisional por un periodo de adaptación de dos años, durante el cual el trabajador tendrá derecho a solicitar la revisión de la incapacidad, en cualquier momento, para modificar la cuantía, al transcurrir el periodo de adaptación la pensión se considerara definitiva y solo se podra revisar una vez al año.

Cuando el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del asegurado, el instituto otorgará a los beneficiarios las siguientes prestaciones:

I. El pago de dos meses de salario mínimo vigente que rija en la fecha de fallecimiento del asegurado, siempre y cuando se presente copia del acta de defunción y la cuenta de los gastos del funeral.



II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión del 40% de la que le hubiese correspondido a aquél tratándose de incapacidad permanente total, esta misma pensión corresponde al viudo que estando totalmente incapacitado dependía económicamente de la asegurada.

III. A cada uno de los huérfanos que se encuentren totalmente incapacitados se les dará una pensión equivalente a un 20% de la que correspondiera al asegurado si fuera incapacidad total permanente, que se extinguirá cuando el huérfano incapacitado recupere su capacidad para el trabajo.

IV. A cada uno de los huérfanos menores de 16 años, se les otorgará una pensión igual a la señalada anteriormente, y se extinguirá al cumplir los 16 años, esta pensión se extenderá a los huérfanos mayores de 16 años hasta una edad máxima de 25 años cuando se encuentren estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional.

V. Si posteriormente falleciera el otro progenitor la pensión de orfandad se aumentara a un 30% a partir de la fecha de fallecimiento del segundo progenitor.

Al término de las pensiones de orfandad se otorgará al huérfano un pago adicional de tres mensualidades de la pensión que disfrutaban.

También se les otorga a los huérfanos pensionados un

aguinaldo anual equivalente a quince días del importe que perciban.

A falta de esposa sera la concubina quien tenga derecho a percibir la pensión de viudez.

A falta de viuda, huérfanos o concubina con derecho a pensión, a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del trabajador, se les pensionará con una cantidad igual al 20% de la que hubiera correspondido al asegurado, en el caso de incapacidad total permanente.

En el caso de la esposa o de la concubina tendrán derecho a la pensión hasta en cuanto no contraigan nuevo matrimonio, en este caso recibirá una suma equivalente a tres anualidades de la pensión otorgada.

La cuantía de las pensiones por incapacidad permanente será revisada cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, aumentándose por el mismo porcentaje que corresponda al salario mínimo general vigente en el Distrito federal.

#### *4.4.2 Seguro de Enfermedades y Maternidad*

Quedan amparados por este ramo del seguro social:

- I. El asegurado;
- II. El pensionado por incapacidad permanente, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y viudez, orfandad o ascendencia;
- III. La esposa del asegurado o la concubina;
- IV. La esposa del pensionado o el esposo de la pensionada;
- V. Los hijos menores de 16 años del asegurado o pensionado;
- VI. Los hijos del asegurado hasta la edad de 25 años cuando realicen estudios en planteles del Sistema Educativo Nacional;
- VII. Los hijos mayores de 16 años de los pensionados por vejez, invalidez y cesantía en edad avanzada;
- VIII. El padre o la madre del asegurado que vive en el hogar de éste, y
- IX. El padre y la madre del pensionado.

En caso de enfermedad el Instituto otorgará al asegurado la asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante el lapso de cincuenta y dos semanas por el mismo padecimiento.

No se tomará en cuenta para el cómputo señalado el lapso de tiempo en que el trabajador se encuentre en tratamiento curativo y pueda seguir trabajando.

Si pasadas las cincuenta y dos semanas el asegurado continua enfermo el instituto prorrogara su tratamiento por cincuenta y dos semanas más.

En caso de maternidad, el instituto otorgará a la asegurada durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, las siguientes prestaciones:

- I. asistencia obstétrica;
- II. Ayuda en especie por seis meses para lactancia; ( estas prestaciones las tendrán también la esposa del asegurado y del pensionado) y
- III. Una canastilla al nacer el hijo.

El asegurado que se encuentre enfermo tiene derecho a un subsidio en dinero que se otorgará cuando por causa de la enfermedad quede incapacitado para el trabajo, este subsidio se pagará a partir del cuarto día de inicio de la incapacidad mientras dure ésta hasta por cincuenta y dos semanas, si al concluir dicho periodo el asegurado continua incapacitado se podrá prorrogar el pago del subsidio hasta por veintitrés semanas más.

Para que el asegurado pueda percibir los subsidios se necesita que haya cubierto por lo menos cuatro cotizaciones semanales inmediatamente anteriores a la enfermedad. En el

caso de los trabajadores eventuales se necesita cubrir seis cotizaciones semanales en los últimos cuatro meses anteriores a la enfermedad.

El pago del subsidio se suspenderá en caso de incumplimiento por parte del enfermo a la indicación del instituto de someterse a hospitalización, o cuando interrumpa el tratamiento sin autorización.

La asegurada embarazada tiene derecho a recibir durante el embarazo y el puerperio un subsidio igual al cien por ciento del salario que percibía, durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos días posteriores al mismo. En el caso de que se prolongue el periodo anterior al parto, los días se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad.

Para que la asegurada tenga derecho al subsidio necesita haber cubierto treinta cotizaciones semanales en el periodo de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio; que no realice trabajo remunerado durante los periodos anteriores y posteriores al parto.

A los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir, las cuotas del 8.40% y 3.00% sobre el salario

diario base de cotización, la aportación del Estado es de 7.143 por ciento del total de las cuotas patronales.

#### 4.4.3 Seguro de Invalidez

Para efectos de la Ley existe invalidez cuando se reúnan las siguientes condiciones:

I. Que el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al cincuenta por ciento de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, de semejante capacidad, categoría y formación profesional;

II. Que sea derivada de una enfermedad o accidente no profesionales o por defectos o agotamiento físico o mental, o bien cuando padezca una afección o se encuentre en un estado de naturaleza permanente que le impida trabajar.

El trabajador invalidado tiene derecho a las siguientes prestaciones:

I. Pensión temporal o definitiva;

II. Asistencia médica;

III. Asignaciones familiares;

IV. Ayuda asistencial.

La pensión temporal es a quella que se otorga por periodos renovables al asegurado, en los casos de existir posibilidad de recuperación para el trabajo, o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del subsidio y la enfermedad persista.

La pensión definitiva es la que corresponde al estado de invalidez que se estima de naturaleza permanente.

El derecho a la pensión de invalidez comenzará desde el día en que se produzca el siniestro o, desde la fecha en que se presente la solicitud para obtenerla.

Para que un trabajador goce de las prestaciones del seguro de invalidez es necesario que al declararse ésta, el asegurado tenga acreditado el pago de ciento cincuenta cotizaciones semanales.

Cuando un pensionado por invalidez se niegue a someterse a los exámenes previos y a los tramites médicos prescritos o abandone éstos, el instituto le suspenderá el

pago de la pensión.

#### 4.4.4 Seguro de Vejez

La vejez da derecho al asegurado al otorgamiento de las siguientes prestaciones:

- I. Pensión;
- II. Asistencia Médica;
- III. Asignaciones familiares; y
- IV. Ayuda asistencial.

Para tener derecho al seguro de vejez se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y que tenga reconocidas por el Instituto del Seguro Social un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.

El asegurado puede diferir, sin dar aviso al instituto, el disfrute de la pensión de vejez, por el tiempo que continúe trabajando.

El otorgamiento de la pensión se efectuará previa solicitud del asegurado y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar y cumpla con los requisitos antes mencionados.



#### 4.4.5 Seguro de Cesantía en Edad Avanzada

Existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad.

El seguro de cesantía en edad avanzada comprende las siguientes prestaciones:

- I. Pensión;
- II. Asistencia médica;
- III. Asignaciones familiares; y
- IV. Ayuda asistencial.

Para gozar de las prestaciones del seguro de cesantía en edad avanzada se requiere que el asegurado tenga reconocidas por el instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales; que haya cumplido sesenta años de edad y quede privado de trabajo remunerado.

El derecho al goce de la pensión de cesantía en edad avanzada comenzará desde el día en que el asegurado cumpla con los requisitos, que solicite el otorgamiento y haya sido dado de baja del régimen del seguro obligatorio. El otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada excluye la posibilidad de conceder posteriormente pensiones

de invalidez, de vejez, a menos que reingresara al régimen obligatorio del Seguro Social.

#### 4.4.6 Seguro por Muerte

Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, el instituto otorgará a los beneficiarios, las siguientes prestaciones:

- I. Pensión de viudez;
- II. Pensión de orfandad;
- III. Pensión de ascendientes;
- IV. Ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera; y
- V. Asistencia médica.

Para que los beneficiarios puedan disfrutar de las prestaciones es necesario:

- I. Que el asegurado, al fallecer hubiese tenido reconocido por el instituto un pago de ciento cincuenta cotizaciones semanales, o bien que se encontrase disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada y que la muerte del asegurado o pensionado no se deba a un riesgo de trabajo.

Tendrá derecho a la pensión de viudez la que fue esposa del asegurado o del pensionado. A falta de esposa la concubina.

La pensión de viudez será igual al noventa por ciento de la pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, que el pensionado fallecido disfrutaba; o de la que hubiere correspondido al asegurado en el caso de invalidez.

No se tendrá derecho a la pensión de viudez cuando:

- I. La muerte del asegurado acaeciere antes de cumplir seis meses de matrimonio;
- II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los cincuenta años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace; y
- III. Cuando al contraer matrimonio el asegurado recibía una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

Estas limitaciones quedarán sin efecto cuando al morir el asegurado o pensionado la viuda compruebe haber tenido hijos con él.

El derecho a goce de la pensión de viudez comenzará desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado y cesará con la muerte del beneficiario, o cuando la viuda o concubina contrajeran matrimonio o entraren en concubinato.

Cuando la viuda o concubina pensionada contraiga matrimonio, recibirá una suma global equivalente a tres anualidades de la cuantía de la pensión que disfrutaba.

Tendrán derecho a recibir pensión de orfandad cada uno de los hijos menores de dieciséis años y se prorrogará hasta los veinticinco años cuando se encuentre estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional.

La pensión del huérfano de padre o madre será igual al veinte por ciento de la pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada que el asegurado estuviese gozando al fallecer. Si el huérfano lo fuere de padre y posteriormente falleciera el otro progenitor, la pensión se aumentará de veinte al treinta por ciento a partir de la fecha de muerte del ascendiente.

El derecho al goce de la pensión de orfandad comenzará desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado y cesará con la muerte del beneficiario, o cuando éste haya alcanzado los dieciséis años de edad. Con la última

mensualidad se otorgará al huérfano un pago finiquito equivalente a tres mensualidades de su pensión.

Si no existieren viuda, concubina, ni huérfanos con derecho a pensión ésta se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado o pensionado fallecido, por una cantidad igual al veinte por ciento de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer.

#### *4.4.7 Ayuda para Gastos de Matrimonio*

Tienen derecho a recibir esta ayuda el asegurado que cumpla con los siguientes requisitos:

- I. Que tenga acreditado un mínimo de ciento cincuenta semanas de cotización en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, en la fecha de celebración de matrimonio;
- II. Que compruebe con documentos fehacientes la muerte de la persona que registró como esposa en el instituto o que, en su caso, exhiba el acta de divorcio; y
- III. Que la cónyuge no haya sido registrada con anterioridad en el instituto como esposa.

Esta ayuda se otorgará por una sola vez, el asegurado

no tendrá derecho a recibirla por posteriores matrimonios.

La cuantía de la ayuda que otorga el instituto al asegurado, será igual al veinticinco por ciento de la anualidad de la pensión por invalidez a que tuviera derecho el contrayente en la fecha del matrimonio.

Si el asegurado dejó de pertenecer al seguro obligatorio conservará su derecho para ayuda de gastos de matrimonio si lo contrae dentro de los noventa días hábiles contados a partir de la fecha de su baja.

#### *4.4.8 Asignaciones Familiares y la Ayuda Asistencial*

Las asignaciones familiares consisten en una ayuda por concepto de carga familiar y se concederán a los beneficiarios del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, de acuerdo con las siguientes reglas:

- I. Para la esposa o concubina del pensionado el quince por ciento de la cuantía de la pensión;
- II. Para cada uno de los hijos menores de dieciséis años del pensionado, el diez por ciento de la cuantía de la pensión;
- III. A falta de esposa, concubina e hijos menores de

dieciséis años, se dará el diez por ciento a cada uno de los padres del pensionado si dependieran económicamente de él;

IV. A falta de esposa, concubina, hijos y ascendientes que dependieran económicamente de él, se le concederá una ayuda asistencial equivalente al quince por ciento de la cuantía de la pensión que le corresponda; y

V. Si el pensionado solo tuviera un ascendiente con derecho al disfrute de asignación familiar, se le concederá una ayuda asistencial equivalente al diez por ciento de la cuantía de la pensión que deba disfrutar.

Las asignaciones familiares cesarán con la muerte del familiar que las originó, en el caso de los hijos terminarán con la muerte de éstos o cuando cumplan los dieciséis años o los veinticinco.

#### *4.4.9 Seguro de Guardería para Hijos de Aseguradas*

Este ramo del seguro de guarderías cubre el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternales durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia.

Estas prestaciones se proporcionan atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo

futuro.

Los servicios de guardería infantil incluyen el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas.

Los servicios de guardería se proporcionarán a los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años.

La asegurada que sea dada de baja del régimen obligatorio conservará durante las cuatro semanas posteriores a dicha baja el derecho a esta prestación.

#### *4.4.10 Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio.*

El asegurado que tenga un mínimo de cincuenta y dos cotizaciones semanales acreditadas en el régimen obligatorio, al ser dado de baja tiene derecho a continuar voluntariamente en el mismo, ya sea en los seguros de enfermedad y maternidad y de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada y muerte, o bien en cualquiera de ambos a su elección, pudiendo quedar inscrito en el grupo de salario a que pertenecía en el momento de la baja o en el grupo inmediato inferior o superior.



El asegurado cubrirá íntegramente las cuotas obrero patronales respectivas y podrá hacerlas por bimestre o anualidades adelantadas.

Este derecho debe ejercerse mediante solicitud por escrito dentro de un plazo de doce meses a partir de la fecha de la baja.

La continuación voluntaria en el régimen obligatorio termina por:

- I. Declaración expresa firmada por el asegurado;
- II. dejar de pagar las cuotas durante tres bimestres consecutivos; y
- III. Ser dado de alta nuevamente en el régimen obligatorio.

#### *4.4.11 Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio*

Los sujetos de aseguramiento a los que aún no se hubiese extendido el régimen obligatorio del Seguro Social, podrán solicitar su incorporación voluntaria al mismo, en los periodos de inscripción que fije el instituto y mediante el cumplimiento de los requisitos que fije la Ley.

Aceptada la incorporación, serán aplicables las disposiciones del régimen obligatorio del Seguro Social.

El Instituto podrá establecer plazos de espera para el disfrute de las prestaciones en especie del ramo del seguro de Enfermedades y maternidad, que en ningún caso podrán ser mayores de treinta días a partir de la fecha de inscripción.

Pueden incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio del Seguro Social:

- I. Los trabajadores domésticos;
- II. Los trabajadores en industrias familiares;
- III. Los trabajadores independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.
- IV. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

El asegurado pagará íntegramente las cuotas obreropatronales por bimestre o ciclos agrícolas.

Cuando el sujeto de aseguramiento deje de cubrir las cuotas correspondientes a dos bimestres consecutivos se suspenderá el otorgamiento de las prestaciones relativas.

#### 4.6 REGIMEN VOLUNTARIO DEL SEGURO SOCIAL

En este régimen se comprenden los Seguros Facultativos y

Adicionales.

El Instituto podrá contratar individual o colectivamente seguros facultativos, para proporcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de Enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por la Ley.

La contratación de los seguros facultativos se sujetará a las condiciones y cuotas que fije el Instituto.

El Instituto podrá contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos Ley o en los contratos colectivos de trabajo que fueren superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del Seguro Social.

Las condiciones de las prestaciones pactadas sobre las cuales pueden versar los convenios son: aumentos de las cuantías; disminución de la edad mínima para su disfrute; modificación del salario promedio base del cálculo y, en general todas aquellas que se traduzcan coberturas y prestaciones superiores a las legales o en mejores condiciones de disfrute de las mismas. Las prestaciones económicas corresponderán a los ramos de los seguros de Riesgo de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad

avanzada y muerte.

La prima, cuota, periodos de pago y demás modalidades en la contratación de los seguros adicionales serán convenidos por el Instituto con base en las características de los riesgos y de las prestaciones protegidas.

Las bases de la contratación de los seguros adicionales se revisarán cada vez que las prestaciones sean modificadas por los contratos de trabajo.

Los seguros facultativos y adicionales se organizarán en sección especial, con contabilidad y administración de fondos separada de la correspondiente a los seguros obligatorios.

La seguridad social, en nuestro país fue el resultado de la lucha y esfuerzo por parte de obreros y trabajadores por obtener mejores condiciones de vida y trabajo para dejar de ser tratados como esclavos.

Al contemplar el contenido de la Ley del Seguro Social nos damos cuenta que existen prestaciones que amparan a los trabajadores en caso de eventualidades sufridas por éstos, así como de enfermedades, accidentes etc. Sin embargo nuestro sistema de Seguridad Social carece de un

seguro que proteja al trabajador en caso de pérdida de empleo cuando esto sucede por causas ajenas a su voluntad, quedando desprovisto de una seguridad social.

## CAPITULO .- 5

### PANORAMA DEL PROYECTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO

#### 5.1. BOSQUEJO GENERAL

La falta de empleo es un problema social económico y político de nuestro tiempo.

Podemos decir que una parsona o alguien está empleado cuando ocupa parte de su tiempo a una actividad o produce algo de valor para alguien y recibe por ello un ingreso.

El empleo adecuado es aquel que provee a una persona el ingreso mínimo para vivir.

Las causas del desempleo se pueden dividir en dos grupos:

1.-En el primero destaca la magnitud y estructura de la demanda total de la economía, es decir, la cantidad y tipo de bienes que se demandan.

2.- El segundo enfatiza las características de los mercados utilizados en la producción y la tecnología resultante.

El enfoque Keynesiano estudia la demanda total para explicar el desempleo.

De acuerdo con esta corriente, el desempleo nace cuando el nivel de demanda total de bienes y servicios en la economía es insuficiente. Para remediar esta deficiencia se recomiendan políticas de aumento del gasto público en caminos, escuelas, presas, y habitaciones, así como de política monetaria que aumente la cantidad de dinero en circulación y reduzca la tasa de interés, para estimular la inversión privada. En esta forma se estimula la actividad económica y se logra la ocupación plena de las fuerzas de trabajo.

Esta teoría resulta en países totalmente desarrollados, sin embargo en los países en vías de desarrollo (como México) esta fórmula fracasaría, porque no existe la capacidad productiva para responder a los aumentos en la demanda, pues cuando se aplican estas medidas de inmediato se registran fuertes aumentos en los precios sin que se llegue al pleno empleo de la mano de obra.

Para entender el desempleo hay que estudiar las relaciones que se establecen entre la distribución del ingreso, precios de los artículos, factores usados en su

producción y la tecnología utilizada.

1) Distribución del ingreso y empleo.- No debemos considerar como un objetivo de la política en sí mismo crear más empleos, sino como un medio para aumentar la producción y redistribuir el ingreso. Un mayor empleo es deseable si genera más producción.

La estructura del consumo familiar (tipo de alimentos y bienes que se consumen ), dependen del nivel de ingreso que se tenga. Los bienes y servicios que se consumen entre los pobres y los ricos, son generalmente, producidos con diferentes proporciones de mano de obra y maquinaria y distintas combinaciones de materias primas (algunas importadas), el gasto de las personas en artículos cuya producción se lleva a cabo con abundante mano de obra da lugar a un mayor número de empleos que el gasto en artículos que se producen con técnicas que utilizan más maquinaria.

La distribución inequitativa del ingreso estimula el desarrollo y el empleo, ya que con dicha distribución habrá grupos de altos ingresos que tienen propensión a ahorrar e invertir. Por lo que, las medidas encaminadas para hacer más equitativa la distribución del ingreso, reducen el ahorro y la formación de capital,



retrasan el desarrollo económico y disminuyen el nivel de empleo al transferir ingresos de los ricos (que ahorran), a los pobres que lo gastan todo.

Por otro lado cuando se aumenta el precio de la maquinaria y equipo con relación al de la mano de obra, su empleo en la producción disminuye y el de la mano de obra aumenta. De esta manera se incrementa el ingreso del factor mano de obra, y disminuye el del capital, mejorándose así la distribución del ingreso entre los factores de la producción.

En cuanto al sistema educativo, las investigaciones que se han venido realizando en nuestro país México, muestran que la falta de educación, es el factor que contribuye más a la desigualdad ya sea por el sector donde se trabaje, la región donde se viva, el tipo de empleo que se tenga y la edad.

2) El precio de los factores de la producción y el empleo.- La teoría económica convencional dice que cuando una empresa agrícola o industrial puede producir un bien mediante una o varias técnicas disponibles, seleccionará aquella que minimice sus costos o maximice sus ganancias.

La combinación específica de mano de obra y maquinaria

( técnicas ) que elige, estará determinada por las opciones tecnológicas disponibles y el precio del trabajo y la maquinaria.

En una economía como la de nuestro país, donde la maquinaria y el equipo son escasos y la mano de obra abundante, los primeros deberán tener un precio, con respecto a la mano de obra, más alto que el que tienen actualmente, es decir, el precio del capital debería ser, por su escases elevado, y el de la mano de obra, por su abundancia, bajo.

En México, el empleo industrial no aumenta al mismo ritmo que la producción, las tasas de inversión son elevadas y las de absorción de mano de obra bajas.

3) La tecnología.- la tecnología adecuada a las necesidades de los países en desarrollo, aún no ha sido inventada. Cambio tecnológico significa, usar eficazmente los recursos escasos de la economía, esto es, producir más con la misma cantidad de recursos, o bien, obtener el volumen actual de producción con menos recursos. Puesto que el capital (maquinaria y equipo), es uno de los factores más escasos en México, el cambio tecnológico debe orientarse a economizar el uso que se hace de este factor, o sea,

a obtener la mayor cantidad de productos por peso invertido en maquinaria y equipo. Si en una actividad económica se elige una técnica que utiliza relativamente poco capital, el ahorro que se hace puede utilizarse en la creación de nuevos empleos.

En los países que como México, se encuentran en vías de desarrollo, se observan tres características comunes que agravan la situación socio-económica que nos aqueja: " El Desempleo ", y estas características son:

1.- la Explosión demográfica: Las tasas de crecimiento demográfico son muy altas, en vista de los progresos de la medicina, que redujo el índice de mortalidad, mucho antes de que apareciera la planificación familiar, y empezara a influir sobre la natalidad.

2.- Falta de Ahorro: Los porcentajes de acumulación de capital son muy bajos, debido a que en las sociedades pobres, no es fácil ahorrar parte de los ingresos. En el sistema actual de producción el trabajador solo tiene su trabajo, y cuenta con su energía física, como única fuente de ingresos, misma que se encuentra mal pagada. El salario es bajo para cubrir las necesidades del trabajador y de su familia, por lo que no puede reservar parte de su salario para

cuando se encuentre sin empleo.

3.- Migración del campo a la ciudad: Existe una constante migración del campo a la ciudad, constituida principalmente por jóvenes que oscilan entre los 15 y los 30 años de edad. Este ha sido un factor primordial en el crecimiento de la población en la ciudad y ha empeorado el problema de desempleo, así como el de la vivienda, la educación y en los servicios de salud. Este sector de la población, es poco instruido, sin formación profesional y, en consecuencia, con pocas probabilidades de ganar lo suficiente para su propia subsistencia.

Como medida para solucionar en parte el problema de la migración del campo a la urbe, se deben crear industrias en las zonas rurales, que proporcionen la satisfacción de las necesidades vitales del trabajador. pero para llevar acabo el funcionamiento de las industrias en el campo, es necesaria la ayuda del Estado, consistente ésta en el otorgamiento de garantías para los inversionistas, así como la protección para el buen desarrollo de la industria que se planea edificar; de esta forma se abrirían fuentes de trabajo, y se reduciría el número de desempleados en las ciudades.

En los países en desarrollo, los sistemas de

seguridad social, han hecho pocos progresos para combatir el desempleo.

En México contamos con leyes laborales que prevén el pago de indemnización en caso de despido; la seguridad social, mediante la Ley del Seguro Social, que cuenta con un programa de indemnizaciones por enfermedad, cesantía en edad avanzada, invalidez, maternidad y muerte; pero no se tiene un sistema de seguro para la protección contra el desempleo.

A continuación nos permitimos aventurar un proyecto de Seguro de Desempleo para nuestro país México, así como los lineamientos a seguir para su regulación en la legislación.

## *5.2 REQUISITOS NECESARIOS PARA TENER DERECHO A PRESTACIONES*

Para que un trabajador tenga derecho a solicitar prestaciones de desempleo deberá reunir determinadas condiciones, antes de reconocérsele el derecho a las prestaciones, las cuales deberá continuar teniéndolas durante el período en que perciba el subsidio.

### 5.2.1 CAPACIDAD PARA TRABAJAR

El seguro de desempleo debe cubrir a aquellos trabajadores que por motivos ajenos a su voluntad, queden sin empleo, siempre y cuando, se encuentren en condiciones y aptos para trabajar.

Solo las personas que carecen de una ocupación remunerada son las que se encuentran en la posibilidad de pedir y recibir el subsidio, ya que la enfermedad, la maternidad, un accidente, la invalidez o la vejez que las incapaciten para trabajar, no caben dentro de los beneficios que otorga el seguro de desempleo, pues estas personas se benefician de otras ramas de la seguridad social, creadas expresamente para estos casos.

Los trabajadores que se encuentren desempleados y sean solicitantes deben estar aptos para el trabajo y ser capaces de trabajar, requisito indispensable para tener el derecho a esta prestación, mismo que se encuentra enunciado en casi la totalidad de las leyes sobre el seguro obligatorio o facultativo, así como también en los sistemas de asistencia a los desempleados, además de ajustarse al convenio # 102 sobre la Seguridad Social.

### *5.2.2 COMPROBACION POR LAS OFICINAS DE COLOCACION*

La capacidad para el trabajo de los solicitantes, puede verificarse mediante la inscripción de éstos a través de una Oficina de Colocación.

Los funcionarios de las oficinas de colocación determinarán si físicamente les es posible trabajar, a través de reconocimientos médicos. Podrá facultarse a un organismo competente para ordenar dicho reconocimiento en los casos dudosos.

### *5.2.3 DISPONIBILIDAD PARA EL TRABAJO*

El desempleado, es el trabajador que no ha encontrado un nuevo empleo a causa de la situación económica y no por causa personal.

Se presume que el desempleado está plenamente dispuesto a trabajar, y que solamente se lo impide la falta de una vacante.

El solicitante debe estar dispuesto a aceptar un empleo, pues de otra manera, no puede reconocérsele derecho a prestación, se considera disponible al solicitante cuando su situación personal le permite

aceptar inmediatamente la oferta de un empleo apropiado.

La disponibilidad y la aptitud para el trabajo, se encuentran entrelazadas, ya que una persona que no está capacitada para el trabajo por causa de enfermedad, no se encuentra disponible para el trabajo.

Para determinar la disponibilidad, debe tomarse en cuenta la región, la profesión u ocupación del solicitante.

La disponibilidad no quiere decir que el solicitante deba aceptar cualquier oferta de trabajo que no se relacione con su ocupación o en su región.

Algunos países entre ellos Inglaterra, Canadá, Irlanda, Italia, Sudáfrica y Estados Unidos de Norteamérica, incluyen en sus leyes respectivas, el principio de la capacidad y disponibilidad para trabajar, a fin de causar derecho a las prestaciones que brinda el seguro de desempleo.

Pero si los desempleados adoptan una actitud pasiva en la búsqueda de trabajo y no hacen lo imposible por encontrarlo, contribuyen a prolongar su ociosidad. por lo que , debe estipularse una condición suplementaria, que



imponga la obligación de "buscar trabajo", por su propia iniciativa, además de su inscripción en la Oficina de Colocación, misma que se encargará de buscar trabajo por otra parte, y de esta manera tener derecho a las prestaciones.

#### *5.2.4. OFICINAS DE COLOCACION*

En todos los países en que se cuenta con un sistema de seguro contra el desempleo, ya sea obligatorio, facultativo o de asistencia, se aplica la inscripción a las oficinas de colocación, como condición para el otorgamiento de las prestaciones.

El convenio # 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima de 1952), determina la suspensión del pago de prestaciones cuando el solicitante deje de usar los servicios del empleo disponibles.

La importancia de estas oficinas, radica en los obstáculos que tendría un país que creara un sistema de desempleo sin contar previamente con un servicio del empleo bien organizado, ya que con su buen funcionamiento, es capaz de cubrir las vacantes con trabajadores inactivos, además de determinar si son capaces y disponibles para la plaza que se les presenta.

Por lo que un país que pretenda instaurar un régimen de seguro contra el desempleo, debe contar previamente, con dichas oficinas de colocación.

#### *5.2.4.1 MISION DE LAS OFICINAS DE COLOCACION*

Casi la totalidad de los regímenes que en la actualidad aplican el seguro de desempleo, ya sea obligatorio, facultativo o de asistencia, obligan a los beneficiarios de la prestación a presentarse en forma regular en las oficinas de colocación, durante el tiempo en que perciban las prestaciones. Puede facultarse a la dirección administrativa, para que fije la regularidad de la presentación del solicitante en las oficinas, en algunos países como Austria, Japón y Noruega se establece la presencia del desempleado un mínimo de dos veces por semana en las oficinas del lugar de residencia.

La solicitud inicial para obtener las prestaciones de desempleo, deberán presentarse en las oficinas de colocación, y corresponde a éstas la comprobación de puestos vacantes que puedan otorgarse al desempleado. Deben facilitarse cartillas de seguro de desempleado, misma que deberá quedarse depositada, en la oficina de colocación mientras se abonen prestaciones.

El pago de las prestaciones, debe darse en las oficinas de colocación, al firmar el trabajador que sigue sin trabajo.

Para percibir las prestaciones es necesario que el desempleado se presente dentro del término que le fijen para este fin.

### *5.3 PERIODO DE CALIFICACION*

Para tener derecho a las prestaciones de desempleo es necesario el cumplimiento de un periodo de calificación que tiene como objeto comprobar que el empleado ha estado en un trabajo bajo la protección de un seguro de desempleo durante el tiempo requerido antes de quedar desempleado.

El principio fundamental del periodo de calificación, se encuentra en la exigencia de limitar el pago a los desempleados que efectivamente hubiesen formado parte de la población activa y que por lo mismo, estas son las personas que sufren la pérdida del salario y son merecedoras de una compensación. Gracias a este periodo se permite un equilibrio en el régimen financiero de las prestaciones.

El periodo de calificación puede tomarse en días o

semanas de empleo, sometido al seguro y anterior al desempleo. Para este fin se hace necesario, definir en una ley o un reglamento en que consiste un día o una semana de empleo.

Por otro lado puede tomarse por el número de cotizaciones que se pagaron durante el periodo de empleo. Este método es efectivo cuando se tienen tasas fijas de cotización.

La duración del periodo de cotización puede durar seis meses.

#### *5.4 PERSONAS AMPARADAS*

Es necesario establecer que es un trabajador para determinar quiénes serían los beneficiarios y quiénes no.

En nuestra Ley Federal del Trabajo en el artículo 8 se señala que es un trabajador y dice que "trabajador es la persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal y subordinado".

Para los efectos de esta disposición entendemos por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica que

sea requerido por cada profesión u oficio.

De tal manera que todo individuo que trabaja intelectual o manualmente bajo la dependencia de otro, y por una remuneración, será considerado trabajador.

El concepto abarca a los obreros a domicilio y de fábricas, distintos de los talleres familiares, domésticos trabajadores agrícolas temporales o eventuales.

El trabajador temporal es el que sustituye a otro por un lapso determinado.

El trabajador de temporada es aquel que presta sus servicios en labores cíclicas, como la pisca de maíz, y tiene todos los derechos que un trabajador de planta.

El trabajador eventual es aquel que presta sus servicios a labores distintas a las que normalmente se dedica la empresa. Por ejemplo, en una fábrica textil, es trabajador eventual, el trabajador que engrasa las máquinas, aunque tenga muchos años de hacerlo.

De la definición que nos da la Ley de Trabajo, se deduce que el trabajador siempre tendrá que ser una persona física; las personas morales no se consideran trabajadores.

La subordinación constituye, el elemento primordial característico de la relación de trabajo, y consiste en la facultad de mandar y el derecho a ser obedecido.

Esta facultad debe referirse al trabajo estipulado y ejercido durante la jornada de trabajo.

Ahora bien de acuerdo con nuestra Ley del Seguro Social, en el artículo 2 dice que " se establece que la seguridad social, tiene por finalidad, garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

De acuerdo con esta disposición deben protegerse los medios de subsistencia que son principalmente el trabajo, que en este caso podría ser mediante un seguro de desempleo, a través de sus oficinas de colocación, que como ya se mencionó tienen la misión de procurarle al desempleado un nuevo empleo, y de esta manera ayudar a proteger sus necesidades de subsistencia.

De acuerdo con nuestra Ley del Seguro Social están obligados a asegurarse;

I. las personas vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón, aunque éste por alguna ley especial esté exento del pago de impuestos.

II. Los miembros de las sociedades cooperativas de producción de administraciones obreras o mixtas;

III. Los ejidatarios, comuneros colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito comprendidos en la Ley de Crédito agrícola;

IV. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, comerciantes artesanos y demás trabajadores no asalariados;

" El seguro social va afectando cada día más a todas las clases modestas de la sociedad y no concretamente a la clase asalariada" (21)

Queda por determinar si los aprendices son

---

21.- BEVERIDGE, William Str, El Seguro Social y sus Servicios conexos, Ed. Jus, México 1946, pág 35.

considerados dentro del concepto de trabajador. El aprendiz al igual que el trabajador , presta un servicio subordinado a otra persona por lo que basándonos en el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, se considera trabajador.

#### 5.5 PERSONAS EXCEPTUADAS

En el siguiente proyecto de seguro de desempleo , quedarán protegidas todas aquellas personas que tengan la categoría de trabajador , expuesta anteriormente con excepción de las siguientes:

1) empleados públicos y grupos bien pagados.- La razón de no incluirse en un seguro de desempleo estas personas es porque dichos empleados cuentan en nuestro sistema con una seguridad en su trabajo.

Los grupos muy bien pagados, en el momento de quedar sin empleo , por su misma condición, tienen medios para hacerle frente a la situación por lo que no necesitarían del pago de prestaciones por desempleo.

2) trabajadores de temporada y temporal.- ya que el trabajador , al comenzar la labor determinada para cualquier ciclo, sabe de antemano que al terminar ésta se quedará sin empleo por lo tanto no se queda



sin empleo en forma imprevista . Además es difícil el trámite y control que se sigue en caso de desempleo, para determinar si realmente se encuentra desempleado.

El trabajador temporal, sabe igualmente, que en determinado periodo de tiempo quedará desempleado, por lo que tampoco surte efecto el principio del " desempleo involuntario".

3) trabajadores domésticos.- ya que es pesada la carga del pago de las cotizaciones para él, a demás de gozar de otras prestaciones que no tienen las demás categorías de trabajadores

4) jóvenes que por primera vez trabajen.- no se aplicaría a jóvenes que por primera vez trabajen después de haber terminado sus estudios, ya que no cuentan con un periodo anterior de empleo que los califique para el seguro.

5) menores de 16 años.- aunque la Ley Federal del trabajo en el artículo 5 fracción primera prohíbe el trabajo de los menores de 14 años consideramos necesario un margen entre 14 y 16 años para que en ese lapso de tiempo adquieran cursos de capacitación.

6) mayores de 60 años.- ya que la Ley del Seguro Social, establece en su sección cuarta la cesantía en edad avanzada, la cual protege al individuo que cuente con 60 años de edad y que haya quedado sin empleo. al igual que se cuenta con un seguro de vejez para aquellos individuos que cuenten con 65 años de edad. por lo cual , este grupo quedara amparado por otros tipos de seguro que brindan la seguridad social, ya no siendo indispensable para su subsistencia el pago de un seguro de desempleo.

#### *5.6. DURACION Y CUANTIA DE LAS PRESTACIONES*

Prevalecen dos métodos para graduar las prestaciones el principal se conoce como " método de porcentaje", y el segundo " método de categorías de salarios "

Si se aplica el primero de estos el "método porcentaje", las prestaciones se expresan en forma de un porcentaje uniforme del salario medio, que cada protegido percibía con anterioridad a su desempleo.

Este método ayuda a mantener el antiguo nivel de vida del trabajador. Sin embargo, se hace necesario fijar un límite máximo de las prestaciones, ya que los trabajadores que ganan más de cierta suma , no necesitan percibir la

totalidad del porcentaje del salario que se concede en el periodo de desempleo.

Entre los países que han adoptado este método figuran Luxemburgo, Países bajos, Suiza, Yugoslavia y la mayor parte de los estados de los Estados Unidos de América.

La aplicación del método "de categoría de salarios", requiere el establecimiento de cierto número de grupos de remuneración con límites superior e inferior que abarquen toda la escala de salarios comprendidos en el seguro. Cada trabajador queda incluido en la categoría correspondiente a la tasa media o normal del salario que percibía en un periodo determinado anterior a la pérdida del empleo.

Para caracterizar cada categoría se puede adoptar un salario teórico con objeto de fijar un solo tipo de prestación para cada una de las categorías.

Por lo general los países que han adoptado este método, han establecido más de siete categorías de salarios.

Las categorías de salarios, sirven además para las cotizaciones. Los países que siguen este sistema son: la antes República Federal de Alemania, Canadá, Austria.

Grecia, Japón, Noruega, Unión Sudafricana y algunos de los estados de los Estados Unidos de América.

Ahora bien, una posible causa de que las prestaciones varíen entre sí, es la localidad en que reside cada trabajador.

Es conveniente que el importe de la prestación, sea más elevado en algunas regiones que en otras, ya que algunos artículos de primera necesidad son más caros en las grandes ciudades, que en las pequeñas.

También debe considerarse, la reducción en las prestaciones a los jóvenes trabajadores que no son el principal sostén de su familia; pues las dificultades para mantener un nivel de vida determinado durante el desempleo son mayores para el trabajador que sostiene una familia que para aquel que no tiene personas a cargo, aún cuando las cotizaciones abonadas por ambos sean iguales.

La persona a cargo que tenga el trabajador, ya sea adulto o menor, puede causarle más o menos los mismos gastos por lo que, el cálculo de las prestaciones debe estar concebido de tal manera, que permita el abono de un suplemento por la primera persona a cargo, y otro de menor cuantía, por las demás personas a cargo.

En consecuencia se hace conveniente fijar un límite máximo, a fin de que el total de prestación base y suplementaria no exceda de la remuneración anterior del solicitante.

Por otra parte no es necesario ni oportuno, que las prestaciones compensen la totalidad de las pérdidas de ingresos, en vista de que los trabajadores podrán suprimir gastos innecesarios mientras se encuentren sin empleo.

La razón de este fundamento, es que si se dispone de todo su ingreso anterior, además de encontrarse inactivo, puede ejercer un atractivo indudable, la ociosidad.

Si los desempleados, no tuvieran ningún interés material en volver al trabajo, la administración del seguro, tropesaría con grandes dificultades para inducirlos, aun en contra de su voluntad.

Por lo mismo, cabe insistir en que las prestaciones deben fijarse a un nivel inferior al de los salarios, para que los desempleados tengan interés constante y verdadero en hallar un nuevo empleo.

El porcentaje que podría fijarse a los trabajadores peor retribuidos, es el del 75% al 80% del salario, como

prestación máxima.

El límite inferior podría reducirse hasta un 35% para los trabajadores mejor retribuidos; y para aquellos que alcanzan un salario medio el 50% del salario.

Según el convenio 102 sobre la seguridad social, la prestación de desempleo debe ser como mínimo el 45 % del salario, para un asegurado con esposa y dos hijos.

Ahora bien entre los problemas del seguro de desempleo se encuentra el del periodo en que el desempleado tiene derecho a las prestaciones.

Se puede afirmar que los desempleados deberían recibir prestaciones durante todo el tiempo que dure el desempleo involuntario. Sin embargo, existen elementos que se oponen a tal consideración y que nos lleva a la necesidad de imponer un límite a la duración de las prestaciones.

#### *5.6.1 DURACION DEL PERIODO DE PRESTACIONES.*

Existen dos métodos para limitar la duración de las prestaciones .

El primero consiste en fijar de manera uniforme las

prestaciones para todos los asegurados durante el mismo número de días que dure el desempleo.

El segundo sistema se conoce como " método de la duración proporcional o método de la escala móvil" éste consiste en variar para cada beneficiario, la duración máxima del periodo de prestaciones, en función del número y cuantía de las cotizaciones abonadas, de la duración del empleo y del importe de su salario.

Por nuestra parte consideramos conveniente indicar que el periodo de prestaciones rara vez debe ser inferior a tres meses y no exceder de seis o siete meses.

La experiencia muestra, que si la duración del periodo es superior de 5 meses, el régimen puede quedar expuesto a un desempleo en masa y a que en sus listas de beneficiarios se encuentre un excesivo número de personas difíciles de colocar.

Según el convenio núm. 102, sobre la seguridad social, el pago de prestaciones podrá limitarse a 13 semanas en el curso de 12 meses, dependiendo del periodo de cotizaciones.

En nuestro país, creemos prudente la fijación de tres

meses ya que no se ha tenido experiencia en datos estadísticos de desempleo, de empleo, y de las oficinas de colocación. Dicho periodo podrá prolongarse, cuando la experiencia adquirida en el seguro, permita hacerse una idea sobre el volumen real de las solicitudes, y aumentar la eficacia de servicios administrativos y de las oficinas de colocación.

Por otra parte, la interrupción del trabajo, lleva consigo la suspensión inmediata de toda remuneración. por lo que a simple vista, parece que el periodo de prestaciones comienza desde el momento en que el trabajador queda desamparado. Sin embargo, la experiencia ha demostrado, que existen razones fundadas para aplazar el pago de la prestación durante un breve tiempo, a partir del momento en que queda sin empleo.

Este periodo intermedio de desempleo no compensado se conoce como "periodo de espera"

#### *5.6.2 PERIODO DE ESPERA*

Al hacer que un trabajador sufrague por si mismo los gastos de los primeros días de un periodo de desempleo, se ayuda a la administración a suprimir los posibles abusos a que pudiera dar lugar la simulación de desempleo, por parte



de los trabajadores, deseosos de gozar de algunos días de vacaciones a costa de una caja de seguro de desempleo.

En estos casos , y, cuando los servicios del empleo se hallen en la imposibilidad de comprobar en corto tiempo la autenticidad del desempleo, es necesario la implantación de un "periodo de espera" para desalentar a los pseudo-desempleados.

Desde el punto de vista administrativo el periodo de espera tiene otras ventajas ya que se reduce el número de solicitudes presentadas a las cajas en vista de que las formalidades son muy complejas ( recepción, recopilación de pruebas, decisión sobre el curso que debe darse a las solicitudes y pago de las prestaciones).

Debe tenerse en cuenta, que la administración necesita cierto tiempo para verificar , si los solicitantes tienen derecho a las prestaciones.

La implantación de un periodo de espera razonable no perjudica a los trabajadores, no es contraria a los principios del desempleo, y , presenta grandes ventajas desde el punto de vista administrativo y financiero. Además de que se encuentra autorizado por el convenio núm. 102 sobre la seguridad social ( norma mínima).

En cuanto a la duración del periodo de espera, el convenio número 102 sobre Seguridad Social (norma mínima) antes mencionado autoriza como duración máxima de espera, una semana, a menos que existan circunstancias que lo justifiquen.

Por lo que creemos necesario una duración de tres a siete días como máximo.

Sin embargo, como en México no hemos experimentado un régimen de seguro de desempleo con anterioridad el plazo deberá ser mayor ( 15 a 20 días), pudiendo reducirse en forma gradual y regularmente, a medida que se vaya adquiriendo más experiencia en materia de colocación, administración y funcionamiento del mismo.

#### *5.7 FINANCIAMIENTO*

Para que un régimen de seguro de desempleo, funcione normalmente, se requiere que este cuente con fondos necesarios para sufragar sus gastos.

Las medidas tomadas deben asegurar al régimen una serie de ingresos estables, para poder distribuir equitativamente en la población, el costo de las prestaciones de desempleo.

Para este efecto se puede recurrir a cotizaciones de los trabajadores que se benefician con el seguro, a sus empleadores y a los poderes públicos.

#### *5.7.1 APORTACIONES DEL TRABAJADOR*

Es necesario que el trabajador sea contribuyente para que no haga mal uso de este seguro y despertar en él un sentido de responsabilidad mayor que lo induzca a no reivindicar prestaciones demasiado liberales.

Las cotizaciones, se destinarán a un fondo especial de desempleo, ya que este sistema brinda mayor estabilidad económica al seguro de desempleo, así como a las tasas de prestaciones.

Se ha pensado en establecer un límite a la proporción de los ingresos que se obtengan por el trabajador no mayor al 50 % ; por lo mismo creemos necesario estimar que cuanto más alta sea la cotización del trabajador a los demás programas de seguridad social, más baja deberá ser la que aporte el seguro de desempleo.

#### *5.7.2 APORTACIONES DEL PATRON*

Antes de constituir como obligatoria la contribución

del empleador, deben tomarse en cuenta las consecuencias materiales y psicológicas que de éste se deriven.

Un inconveniente que se desprende de la cotización patronal, es que ésta representa un impuesto sobre el empleo, que hace caso omiso de los beneficios o pérdidas de las empresas. Así mismo, la cotización empresarial puede disminuir las posibilidades de empleo.

En un país en que nunca se ha establecido este sistema, deben estudiarse las consecuencias que se deriven de la cotización de los empleadores, ya que no se cuenta con un pleno empleo; y gravar un impuesto para desempleo, contribuiría a aumentarse el problema del desempleo.

### *5.7.3. CONTRIBUCION DE LOS PODERES PUBLICOS*

El seguro de desempleo puede hallar una tercera fuente de ingresos en el Estado y en otros poderes públicos como las autoridades municipales.

Generalmente, los fondos provienen de los ingresos del sistema fiscal, de tal forma que son contribuyentes quienes constituyen la verdadera fuente de esta contribución al seguro.

Por la responsabilidad universal reconocida, en cuanto a velar por el bienestar de sus miembros que no pueden subvenir a sus necesidades, entre los que se encuentran los desempleados y sus familias, se justifica el financiamiento de una parte del costo del seguro de desempleo por los poderes públicos.

#### 5.7.4. FINANCIAMIENTO MIXTO

De lo anteriormente expuesto, creemos necesario para nuestro régimen, que cuente por lo menos, con dos de los tres tipos de fuentes mencionados.

Con un sistema bipartito de financiamiento, se puede llegar a formar tres combinaciones:

- 1.- cotización del trabajador y del patrón
- 2.-cotización del trabajador y del Estado
- 3.- cotización del patrón y del Estado.

Cualquier sistema que se adopte, ya sea bipartito o tripartito, debe determinar la proporción en que cada uno de los grupos deba contribuir al financiamiento del régimen. Si es bipartito es necesario fijar una proporción de cargas iguales. Si se adopta el sistema tripartito, la proporción conveniente es la de un tercio para cada

uno de los grupos. Ahora bien, se ha observado que en la mayoría de los países, se ha instaurado un sistema tripartito, por el que los trabajadores asegurados, los patrones y el Estado u otra autoridad pública aportan conjuntamente los fondos necesarios. cabe mencionar a Bélgica, Canadá Japón Noruega Países Bajos y Unión Sudafricana.

#### 5.8 ADMINISTRACION DEL SEGURO DE DESEMPLEO

" La eficacia de un régimen de seguro de desempleo depende no solo de que las disposiciones de su ley orgánica sean racionales, sino, además de que estas se apliquen debidamente" (22)

Algunos países que cuentan con el sistema de seguro de desempleo, confían la administración del seguro, a organismos públicos principalmente por las siguientes razones:

- 1.- el convencimiento de que el Estado es el encargado de la protección del ciudadano.
- 2.- el éxito del régimen depende de él (estado).

---

23.- Sistemas de Seguros de Desempleo, Estudios y Documentos, O.I.T. , Ginebra Suiza, 1955.

3.- supone una correcta administración, ya que el Estado se encuentra en mejor situación para aplicarlo.

4.- cuando el Estado administra otras ramas de la seguridad social

Creemos conveniente, que en nuestro país la administración del seguro de desempleo se confie al Estado, ya que éste administra otras ramas de la Seguridad Social, parecidas a éstas, en cuanto a inscripción, recaudación de cotizaciones, contabilidad, además de que la labor administrativa adicional que supone la implantación del mismo puede aliviarse si se entrega a un organismo que ya administre otra rama de la seguridad social.

#### *5.8.1 INSCRIPCIÓN DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS PATRONES*

Para la recaudación de las cotizaciones es necesario que tanto patrones como trabajadores se inscriban.

La inscripción de los patrones primeramente debe hacerse por iniciativa propia es decir en forma voluntaria, pues en el caso de que se hiciera obligatoria después de cierto plazo el patrón que no se inscriba será multado.

Del mismo modo los trabajadores deberán inscribirse en el momento en que se ocupen por vez primera en un empleo que cuente con seguro de desempleo, para este efecto tendrán que acudir ante el órgano que se encuentre encargado de la administración de dicho seguro o en alguna de las dependencias que para tal efecto se establezcan con motivo de aligerar la carga al órgano central.

Tanto para el trabajador como para los patrones se requerirán ciertos datos que quedarán permanentemente en el expediente del seguro de desempleo como son:

Para empleadores:

Nombre de la empresa o razón social, rama de actividades, número de trabajadores

Para los trabajadores:

nombre, dirección, sexo, edad, profesión, estado civil y el número de personas que tienen a su cargo en caso de haberlas.

#### *5.8.2 PAGO DE LAS COTIZACIONES*

El patrón deberá retener mensualmente al trabajador parte de la cotización, misma que será fijada por el



órgano encargado de la administración del seguro correspondiente , por lo que se hace necesario, el envío de todas las recaudaciones a las oficinas específicas para tal efecto, en forma mensual o trimestral. Se establecerán servicios de inspección para asegurar el cumplimiento.

Si la administración del seguro de desempleo se establece junto con otras ramas de la seguridad social, el expediente del trabajador deberá contener además, todas las prestaciones abonadas, para poder determinar el periodo de espera y la duración de la indemnización.

#### **5.9 CAUSAS QUE DAN ORIGEN A LA PERDIDA DE LAS PRESTACIONES.**

Existen diversas causas por las que un trabajador puede perder el derecho al pago de las prestaciones aún habiendo cumplido con las cotizaciones entre ellas señalaremos las siguientes:

##### **5.9.1 ABANDONO VOLUNTARIO DEL TRABAJO**

De acuerdo con el convenio número 102 sobre la seguridad social ( norma mínima ), 1952, los trabajadores que han abandonado voluntariamente su empleo sin motivos legítimos, pueden perder su derecho a prestaciones durante

un periodo determinado, el cual no excede de seis semanas en los países que cuentan con el seguro de desempleo.

#### 5.9.2 OBSERVAR MALA CONDUCTA

Si el trabajador observa mala conducta, pierde el derecho a la prestación, ya que puede imputarse como un acto deliberado por él y no por circunstancias ajenas a su voluntad.

De acuerdo con nuestra Ley Federal del Trabajo en el artículo 47 se establecen las causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón:

I.- Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de las que carezca;

II.- Incurrir el trabajador, durante sus labores, en falta de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de las empresas o establecimiento, salvo en defensa propia;

III.- Cometer el trabajador contra alguno de sus

compañeros cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellas se altera la disciplina del lugar en que se desempeña el trabajo;

V.- Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y de más objetos relacionados con el trabajo;

VI.- Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior, siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio

VII.- Comprometer el trabajador, por su imprudencia por su descuido inexcusable la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él;

VIII.- Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo;

IX.- Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado con perjuicio de la empresa;

Si se rescinde el contrato de trabajo por:

Fracción X.- Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un periodo de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;

XI.- Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;

XII.- Negarse el trabajador a adoptar medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;

XIII.- Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que en este último caso exista prescripción médica: Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico;

XIV.- La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo;

Si se rescinde el contrato de trabajo por la

incurrencia del trabajador en alguna de las causas anteriores, no tiene derecho a la prestación de desempleo, pues el motivo de su despido, no es por causa involuntaria de éste, y como ya se señaló para que se dé el seguro de desempleo es necesario que se de por una causa que sea ajena a la voluntad del trabajador.

#### *5.9.3 RECHAZO DE OFERTA DE TRABAJO*

Se puede decir que un desempleado rechaza una oferta de trabajo, cuando no acude a ocupar una vacante, o no acepta un trabajo que le es ofrecido por la oficina de colocación o no sigue las instrucciones de esta para lograr un nuevo empleo, sin causa justificada.

#### *5.9.4 NEGATIVA A SEGUIR CURSOS DE READAPTACION PROFESIONAL*

En algunos de los países que cuentan con un sistema de seguro de desempleo como la antes República Federal de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Francia, Grecia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suiza y la Unión Sudafricana, existe la obligatoriedad por parte del desempleado de asistir a cursos de capacitación, para un nuevo oficio, o para un mejor conocimiento del mismo oficio, es decir, para que se esté actualizando en cuanto a conocimientos.

En nuestro país sería conveniente y necesario la implantación de la obligatoriedad de dichos cursos, pues con esto el trabajador desempleado tendría una tarea que hacer para superarse en su oficio y estaría apto para cuando encontrase un nuevo empleo, o para cuando la oficina de colocación le consiguiera uno.

#### 5.9.5 LA EDAD

Resulta importante tomar en cuenta la edad del trabajador que ha quedado desempleado, ya que éste puede gozar de otro tipo de prestaciones, como lo es la cesantía en edad avanzada o la jubilación, no correspondiendo en estos casos el seguro de desempleo.

De acuerdo con nuestra Ley del Seguro Social que establece en el artículo 143 que: " existe cesantía en edad avanzada, cuando el asegurado queda privado de trabajos remunerados después de los 60 años de edad"

De lo anterior podemos decir que la edad de 60 años es la máxima para tener derecho a las prestaciones por seguro de desempleo; y la edad mínima sería para los empleados mayores de 14 años y menores de 16 años

de edad según lo dispuesto por nuestra Ley Federal de Trabajo.

#### *5.9.6 RESIDENCIA EN EL EXTRANJERO*

Es necesario para la obtención del seguro de desempleo, que el desempleado se presente periódicamente a las oficinas de colocación, además de estar disponible como ya puntualizamos.

Por este motivo el trabajador que abandone el país después de haber perdido su empleo, no podrá cumplir con este requisito, y como consecuencia perderá el derecho a percibir las prestaciones que otorga el seguro de desempleo.

En el presente capítulo tratamos de aportar algunas ideas para el funcionamiento de un sistema de seguro de desempleo, en caso de que este se implemente en nuestra legislación de Seguridad Social.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Seguridad Social se crea para mejorar el nivel de vida de la clase desvalida, representada en su mayoría por la clase trabajadora, pues es ésta la que se encuentra con mayor frecuencia en una inseguridad económica.

Así todo trabajador sujeto de una relación de trabajo tiene derecho a que cuando sobrevenga una circunstancia que le impida cumplir con su trabajo, el Estado le proporcione los recursos económicos necesarios para que pueda sobrevivir, así como también a que se le brinde ayuda y atención para su rehabilitación.

SEGUNDA.- El Seguro Social se creó para la satisfacción de algunas de las necesidades de la clase obrera, los riesgos que cubre el Seguro Social son principalmente:

- a) Quedarse el trabajador sin empleo;
- b) Sufrir alguna lesión física o psíquica por la prestación del servicio; y
- c) Riesgos comunes a las personas como son la maternidad, la vejez y la muerte.

TERCERA.- El Seguro de Desempleo tiene como fin



resolver la situación de el trabajador que ha quedado involuntariamente sin empleo y como consecuencia de esto carece de ingresos para hacer frente a sus necesidades, esto a través del otorgamiento de prestaciones económicas.

CUARTA.- La primera Institución de Seguro de Desempleo se creó en el año de 1893, en Berna Suiza.

Después siguieron Saint Gall, Suiza en 1895, con un régimen de seguro obligatorio, en 1896 en Alemania se toma el sistema en Cajas Comunales de Seguro Facultativo, en Colonia y en Leipzig.

En 1901 en Gante Belgica se creó la mejor de estas instituciones conocida como: "SISTEMA DE GANTE", al cual se le considera como el origen del Seguro de Desempleo, pues inspiro a otros países para la creación de un sistema de seguro para el desempleo.

QUINTA.- Hay tres tipos de Seguro de Desempleo:

a) Seguro Obligatorio El Estado exige que ciertas categorías de personas se aseguren en forma obligatoria abonando las cotizaciones por su cuenta.

b) Seguros Facultativos En este tipo de seguros la recaudación de cotizaciones y el pago de las prestaciones

competen a cajas o asociaciones privadas, los miembros crean en forma libre sus cajas sin tener una orden por parte del Estado.

c) Sistema de Asistencia Social En estos casos se crean programas de subsidios de desempleo a cargo del Estado y su pago se encuentra sujeto a la comprobación de la insuficiencia de medios de vida.

SEXTA.- El Seguro de Desempleo implica una obligación por parte del Estado para con sus miembros, pues éste tiene el deber de protegerlos, brindándoles el medio principal de subsistencia, el trabajo, porque cuando el trabajador por causas involuntarias se quede sin empleo el Estado tiene la responsabilidad de proporcionarle ayuda misma que se traduce en la entrega de una cantidad mínima de dinero, mientras se procura un nuevo empleo incluso puede ayudarlo procurándole un trabajo que vaya acorde con sus conocimientos.

SEPTIMA.- En México aunque contamos con un seguro social no tenemos un régimen de Seguro de Desempleo que nos proteja en caso de desempleo involuntario, pues nuestro Seguro Social otorga prestaciones consistentes en pensiones en los casos de enfermedad, accidentes de trabajo, maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, pero para gozar de estas prestaciones es necesario

ser sujeto de una relación de trabajo, es decir, ser empleado para estar inscrito al Seguro Social; o bien inscribirse al régimen voluntario, pero, si no se cuenta con un empleo que genere un salario de donde se van a pagar las cotizaciones. Luego entonces si carecemos de un trabajo remunerado como consecuencia carecemos de una protección social.

OCTAVA.- En la época en que vivimos la falta de empleo y sus consecuencias tanto a nivel individual como social es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los países del mundo, ya que, el progreso de una nación se deriva de el trabajo.

De tal modo que la falta de empleo deja a muchas personas desprovistas de una seguridad social por lo que cada vez se hace más necesario la creación de un Seguro de Desempleo.

NOVENA.- Con la creación de un Seguro de Desempleo se podrá resolver la insuficiencia de los medios de vida de el trabajador y por ende de su familia, procurándole un trabajo o bien, mientras que éste se le consigue, se le puede otorgar una prestación económica, que aunque mínima, le alcance para su sustento primordial.

Además mediante el Seguro de Desempleo se evita la vagancia y ociosidad por parte del trabajador desempleado, pues éste está en forma constante en colaboración con la Oficinas de Colocación , o buscando inclusive él mismo un empleo; o tomando cursos de capacitación para su oficio o para aprender otro que le ayude a encontrar empleo aunque sea diferente al que venía realizando, la cuestión es mantener al trabajador desempleado activo y evitar su osioidad.

DECIMA.- El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) de creación reciente en nuestro país, como su nombre lo indica es un fondo de ahorro que hace el trabajador para disponer de él al momento de su retiro, pero a diferencia de el Seguro de Desempleo, en donde los trabajadores pagan su respectiva cuota, en el sar la cotización corre a cargo exclusivamente de el patrón, además, este sistema no pertenece al Seguro Social ni se regula por las bases de éste, si no que está manejado por una Institución Bancaria que es la que se encarga de realizar los trámites necesarios para que el trabajador pueda gozar de esta prestación.

La mayor diferencia que existe entre el Sistema de Ahorro para el Retiro y el Seguro de Desempleo es que en el primero el trabajador tiene derecho a esta

prestación al momento de retirarse en forma definitiva del empleo es decir, al momento de cumplir sesenta años de edad o antes si acaeciera e la muerte del trabajador y el ahorro se le entrega en una solo exhibición y por una sola vez, mientras que en el segundo la prestación se entrega en forma periódica por un determinado lapso de tiempo y se otorga cuando el trabajador queda sin empleo por causas involuntarias a éste.

#### BIBLIOGRAFIA

- ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, México 1972.
- BAIROCH, Paul, Desempleo Urbano, OIT, Ginebra Suiza, 1973.
- BEVERIDGE WILLIAM, Sir, El Seguro Social y sus Servicios Conexos, Editorial Jus, México 1946.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México 1975.
- BLAUG, Mark, La Educación y el Problema del Empleo en los Países en Desarrollo, Editorial Lausana, Suiza 1974.
- BRICENO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Harla, México 1987.
- CAVASOS FLORES, Baltasar, El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica, Editorial Jus, México 1972.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, Seguridad Social un Nuevo Derecho, UNAM, México 1985.

- DE BUEN L, Néstor, Derecho del Trabajo I, Editorial Porrúa, México 1974.
  
- DE LA CUEVA, Mario, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo I, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1974.
  
- DE LA CUEVA, Mario, Nuevo derecho Mexicano del Trabajo, tomo II. cuarta edición, Actualizada por Urbano Farias, Editorial Porrúa, México 1986.
  
- DEVEALLI, Mariol, Tratado del Derecho del Trabajo, tomo IV, segunda edición, Editorial La Ley, Buenos Aires 1972.
  
- FERRARI, Francisco de, Los Principios de la Seguridad Social, Editorial De Palma, Buenos Aires 1972.
  
- FERRARI, Francisco de, Los Principios de la Seguridad Social, segunda edición, Editorial De Palma, Buenos Aires 1972.
  
- GARCIA CRUZ, Miguel, La Seguridad Social en México, 1906-1958, tomo I, Editorial Costa Amic, México 1972.
  
- GARCIA CRUZ, Miguel, La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política, Editorial Costa Amic, México 1972.

- GARCIA CRUZ, Miguel, La Seguridad Social en México, Bases. Evolución, Importancia Económica, Social, Política y Cultural, 1958 - 1964, tomo II, Editorial Costa Amic, México 1972.
  
- GARCIA, Fernando Augusto, Fundamento Etico de la Seguridad Social, UNAM, México 1968.
  
- GERAR BERTRAND, A. Y Otros, Manual del Seguro Social, Editorial Limusa, México 1991.
  
- GONZALEZ DIAZ, Lombardo, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Textos Universitarios UNAM, México 1973.
  
- HERRERA GUTIERREZ, Alfonso, Problemas Técnicos y Jurídicos del Seguro Social, Editorial América, México 1955.
  
- HERRERA GUTIERREZ, Alfonso, Interpretaciones Jurídicas del Seguro Social, Editorial América, México 1966.
  
- IMSS, México y la Seguridad Social, Construcciones y Sistemas de Protección Social, tomo III, México 1953.
  
- IMSS, El Seguro Social en México, Antecedentes y Legislación, Convenios, Resoluciones y Comentarios en



Materia Internacional, tomo I, México 1971.

- Leon XIII, Doctrina Social de la Iglesia

- SANCHEZ LEON , Gregorio, Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Editorial Cardenas, México 1987.

- TEODOMIRO GONZALEZ, Porfirio, Previsión y Seguridad Social del Trabajo, Editorial Limusa, México 1989.

#### LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, octagésima cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1988.

- Ley Federal del Trabajo, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, sexagésima octava edición, Editorial Porrúa, México 1992.

- Ley del Seguro Social, Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1986.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México 1989.

#### OTRAS FUENTES

- Diccionario Enciclopédico Espasa, tomo V, octava edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid 1980.
  
- Diccionario Enciclopédico Espasa, tomo XX, octava edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid 1980.
  
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo II, revisado y actualizado por Luis Alcalá - Zamora y Castillo, décima cuarta edición, Editorial Heliasta, Argentina 1979.
  
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo V, revisado y actualizado por Luis Alcalá - Zamora y Castillo, décima cuarta edición, Editorial Heliasta, Argentina 1979.
  
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo VI, revisado y actualizado por Luis Alcalá- Zamora y Castillo, décima cuarta edición, Editorial Heliasta, Argentina 1979.
  
- Desempleo y Seguridad Social, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra Suiza 1976.

- Los Sistemas de Seguro de Desempleo, Estudios y Documentos Nueva serie número 42, Ginebra Suiza 1955.
- Las Normas Internacionales del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, septiembre de 1974.
- La O.I.T. y el Mundo del Trabajo, OIT, Suiza, Julio de 1974.
- Desempleo y Pobreza en un Mundo en Crisis, OIT, Ginebra 1985.
- México en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, STPS, México 1942.
- Derecho del Trabajo III, Revista Crítica Mensual de Jurisprudencia, Doctrina y Legislación, Director Juan José Etala, ediciones La Ley, año LII, marzo de 1992.
- Derecho del Trabajo II, Revista Crítica Mensual de Jurisprudencia, Doctrina y Legislación, director Juan José Etala, ediciones La Ley, año LI, noviembre de 1991.