

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXI

EPOCA III

Núm. 76

JULIO-AGOSTO

MEXICO, D. F.

1972

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS  
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.  
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO  
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

# INDICE

<b>ESTUDIOS:</b>	<b>Pág.</b>
Relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales .....	5
Sistemas de Seguro por desempleo en el Uruguay .....	27
Programación de la Seguridad Social Campesina en Bolivia .....	41
<b>MONOGRAFÍAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL:</b>	
<b>Panamá:</b>	
La Seguridad Social Panameña y su nueva dinámica .....	51
<b>EVENTOS INTERNACIONALES:</b>	
XXV Aniversario del Instituto Dominicano de Seguros Sociales .....	91
V Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de Riesgos Profesionales .....	104
<b>LEGISLACION:</b>	
<b>Bolivia:</b>	
Ley de Racionalización de la Seguridad Social .....	113
<b>Argentina:</b>	
Crea el Instituto de Obra Social para el personal de los Ministerios de Bienestar Social y de Trabajo .....	129
Crea el Instituto de Servicios Sociales para las actividades rurales y afines .....	135
<b>Panamá:</b>	
Código del Trabajo .....	143
<b>Perú:</b>	
Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales .....	147
Reglamentos del Seguro Social Obrero para Trabajadores del Servicio Doméstico .....	150
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social .....	155
Declaración de las Naciones Unidas sobre el medio humano .....	157

## ESTUDIOS

# SISTEMAS DE SEGURO POR DESEMPLEO EN EL URUGUAY

Elbio R. San Martín Echegarreta  
Banco de Previsión Social del Uruguay <sup>(1)</sup>

## TEMARIO

- Antecedentes legislativos
- Quiénes tienen derecho
- Ejercicio del derecho
  - Capacidad
  - Voluntad
  - Cotizaciones
- Monto del Seguro
  - Desocupación total
  - Desocupación parcial
  - Asignaciones complementarias
- Plazo de la prestación
- Cese del derecho
- Incompatibilidades
- Prestaciones accesorias
- Administración del Seguro de Paro
- Recursos
- Sanciones

---

(1) El autor desempeñó el cargo de Secretario de la Comisión Paritaria de Seguro de Paro en el Período de 1963-67.

## **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

Existen en Uruguay dos leyes de Seguro de Paro generales que amparan a la población que trabaja a servicio de terceros, con la exclusión de los trabajadores rurales, los trabajadores del Estado y los trabajadores de algunas actividades específicas (Barracas de Cueros y Lanás, Industria Frigorífica, Industria del Vidrio, etc.), que poseen leyes especiales.

El surgimiento de estas leyes especiales se debe a la particular fuerza de estos gremios vinculados a actividades económicas esenciales de Uruguay, y al deseo del Legislador de proteger una mano de obra experimentada que de otra manera se podría desplazar hacia otros sectores económicos no tan vitales.

Por último existe una tercer categoría de leyes, cuya aparición data de los últimos años y que surgen como parte de la solución de conflictos obrero patronales, generalmente reducidos al ámbito de una sola fábrica, a cuya solución contribuyó el legislador mediante la creación de leyes de pago de Seguro por Desocupación y Bolsas de Trabajo exclusivamente para el personal de esas fábricas.

La Suprema Corte de Justicia ha declarado, en los casos en que se ha planteado la acción, la inconstitucionalidad de esas normas por violar el principio de generalidad de la Ley, establecido en nuestra Constitución.

Las leyes generales a que nos vamos a referir en este trabajo son las primeramente mencionadas, números 12.570 del 23.10.58 y la 13.108 del 23.10.62. La Ley 13.108 es solo una ampliación de los beneficios de la ley 12.570, que fué la que legisló en detalle el instituto.

Existe además un Decreto Reglamentario de fecha 3.8.62, en su mayor parte vigente.

## **REGIMEN NORMATIVO**

Sin entrar al estudio detallado del articulado, trataremos de dar las pautas que el legislador uruguayo adoptó para este régimen de previsión.

### **Quiénes tienen derecho**

Hasta el momento solo están amparados por esta legislación los trabajadores que realicen actividades remuneradas al servicio de terceros que estén comprendidas en las leyes que rigen la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio (hoy integrada en el Banco de Previsión Social) y que no estén amparados por otras leyes especiales.

Se considera que los trabajadores socios de una cooperativa de producción están al servicio de un tercero, la sociedad cooperativa, y por lo tanto pueden hacer uso de los beneficios de esta ley.

Hubo hace pocos años un intento del legislador de incluir en los beneficios del sistema de pago por desocupación a los trabajadores rurales.

Así, en una ley que extendió algunos servicios que ya poseían los trabajadores industriales a los trabajadores del campo, incluyó un artículo que a texto expreso incluía al trabajador rural en el Seguro de Desempleo ya existente. El Banco de Previsión Social consideró que esa norma contenía elementos que la viciaban de inconstitucionalidad, en virtud de que carecía de financiación, por lo cual dicha ampliación no fué aplicada.

### **Ejercicio del derecho**

Para hacer uso del derecho a las prestaciones se precisan tres condiciones fundamentales:

- a) Estar desocupado total o parcialmente,
- b) tener capacidad y voluntad para ejercer el mismo u otro empleo y,
- c) tener las cotizaciones necesarias.

**Capacidad:** Este concepto se interpreta bajo los aspectos de capacidad física y mental. No se la entiende como capacidad profesional.

En otras palabras, el obrero físicamente capacitado para trabajar y mentalmente apto para ejercer un empleo cualquiera, que queda desocupado, puede ser sujeto de las prestaciones por desocupación, salvo los impedimentos que más adelante se detallarán.

Si no lo está, es sujeto de otro tipo de Seguros Sociales, en particular el Seguro de Enfermedad o el retiro definitivo por incapacidad física.

El obrero que queda sin empleo por no tener la capacidad profesional necesaria (sin que existan dolo o falta grave que los inhabilite), es sujeto de las prestaciones por desocupación siempre que cumpla con los requisitos arriba enumerados.

En otras palabras, su voluntad de trabajo excede a sus medios, y ello no merece ningún tipo de sanción en el régimen de Seguro de Paro Uruguayo.

La capacitación profesional del trabajador desocupado puede ser uno de los proyectos mediatos más importantes que pueda encarar un Seguro de Paro Integral.

**Voluntad:** Un segundo requisito indica que el trabajador desocupado debe tener voluntad de cumplir con una labor remunerada.

El problema que plantea la exigencia de este requisito radica en la prueba de su existencia, ya que la única forma de probarlo consiste en ofrecer un trabajo al desocupado, y para ello se requiere la existencia de un Servicio de Empleo o de Bolsas de Trabajo, que en Uruguay no existen con carácter general y obligatorio para empresas y empleados.

Recientemente se ha dictado un Decreto del Poder Ejecutivo que obliga al trabajador que se encuentra totalmente desocupado a inscribirse en el Servicio de Mano de Obra y Empleo, dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Pero como no existe para el patrono la obligación de acudir a esta oficina para llenar las vacantes, la eficacia del mismo es muy poca, a lo que se debe agregar que por funcionar independientemente del Departamento de Seguro de Paro, sus comunicaciones son necesariamente dificultosas.

La labor más útil que este servicio puede prestar es la de investigación del fenómeno de la desocupación en todos sus aspectos y brindar



una base informativa firme para una futura legislación sobre Servicio de Empleo de utilización obligatoria o para la creación de Bolsas de Trabajo.

En las Leyes de 1958 y 1962 se imponía al Banco de Previsión la obligación de elevar estos proyectos al Parlamento, pero aun no se ha cumplido con ese mandato.

Por último cabe agregar que se considera justificado el rechazo por parte del trabajador desocupado, de un empleo ofrecido en condiciones inferiores a las que se poseían antes del despido o suspensión, aunque la oferta se ajuste a los requisitos legales.

**Cotizaciones:** Solo son exigidos seis meses de trabajo, continuados o no, total o parcialmente trabajados, en los dos últimos años previos a la fecha de desocupación, para tener derecho a las prestaciones por ese concepto.

Entre las primeras está el percibir rentas o sumas de dinero por cualquier concepto que no sea el sueldo y las asignaciones familiares.

Entre las segundas se menciona el estar en goce de jubilación; el estar en estado de huelga y mientras dure el conflicto; el abandono voluntario del empleo; la pérdida del empleo por dolo o falta grave cometida en el ejercicio de sus funciones; el estar sometido a un régimen correccional o carcelario; el estar amparado por otros regímenes de subsidio por desocupación (ya mencionamos algunos); el no haber cumplido 15 años de edad a la fecha de la solicitud.

También existe un requisito más para hacer efectivo el derecho a las prestaciones, y es el haber estado domiciliado en el país en los dos años anteriores a la solicitud. Esto se exige tanto a nacionales como extranjeros. Otra limitación, de carácter excepcional y de distinta naturaleza que las anteriores radica en que si se comprobare que el titular emplea el dinero de su seguro en gastos superfluos distintos de los que demanda su mantenimiento y el de su familia, puede el Directorio del Banco de Previsión suspender por tiempo ilimitado el goce del beneficio, o pagárselo en su totalidad a los componentes del núcleo familiar dependientes económicamente del asegurado.

## **MONTO DEL SEGURO**

**Desocupación total:** Existe este tipo de desocupación, cuando no

se trabaja ninguna jornada en el mes, haya ruptura del vínculo laboral (despido) o solo se trate de una mera suspensión temporaria.

Esta desocupación se pagaba en la Ley de 1958 con el 50% del sueldo mensual del desocupado, con un tope fijo en dinero.

A causa de la inflación se vió la necesidad de que la liquidación se ajustara al aumento de los salarios, y en la Ley de 1962 se la estableció en 12 jornales mensuales, sin tope en su monto.

**Desocupación parcial (subempleo):** Existe cuando se ha trabajado algo (aunque sea una hora) en el mes.

Esta desocupación se pagaba en 1958 mediante la siguiente operación:

Se calculaba el salario habitual del solicitante del seguro, y a esta cifra se le calculaba el 75%.

Al resultado de esta operación se le restaba lo ganado en el mes de referencia y se pagaba la mitad (50%) de la diferencia, con el mismo tope en dinero que se mencionó para el Seguro Total.

Como el concepto de habitualidad era sumamente vago y hacía que los obreros de una misma fábrica a igual desocupación percibieran seguros diferentes en su monto, es que el legislador de 1962 modificó este concepto, sustituyéndolo por el de "legal o laboral en épocas normales", quedando aclarado en la discusión parlamentaria que estos términos equivalían a 24 jornadas en el mes.

Pero como existían en determinadas profesiones (trabajadores portuarios, etc.), jornales sumamente altos que así se pagaban por ser pocas las jornadas en el mes que se trabajaban y para supuestamente desestimar al que trabajaba pocos días en el mes (trabajadores ocasionales), se estableció que quien trabajara de un 1 a un 20% de las jornadas mensuales (aproximadamente menos de 5 jornadas), solo se le liquidaría la cuarta parte (25%) de la diferencia a que nos referimos precedentemente.

**Asignación complementaria:** Cuando el trabajador tenga a su cargo ascendientes o descendientes menores de 21 años, a su esposa que no trabaje o a incapaces, recibirá un 20% más del importe de su seguro.

Lo mismo sucede si el trabajador tuviere su hogar no legítimamente constituido.

Esta asignación complementaria es independiente de la que se percibe por Asignaciones Familiares.

### **PLAZO DE LA PRESTACION**

En un principio (año 1958), tanto el seguro por Desocupación Total como el de Desocupación parcial se sirvieron por un plazo de hasta 120 días (4 meses) por año.

Luego, a partir de 1962, se estableció lo siguiente:

- a) Desocupación Total: se pagarán 6 meses de seguro por cada 6 meses de cotización (no ya por año como se establecía antes).
- b) Desocupación Parcial: Luego de una cotización previa por una sola vez, de 6 meses, se pagarán todos los meses en que exista desocupación parcial, sin límite en el tiempo.

### **CESE DEL DERECHO**

El derecho al Seguro cesa por el reingreso del trabajador a una plena ocupación o por el rechazo sin causa legítima de un empleo conveniente. (Ver sobre este último punto lo mencionado en el título Ejercicio del Derecho).

### **INCOMPATIBILIDADES**

En 1958 existía incompatibilidad entre la indemnización por despido y el Seguro por desocupación total.

Luego, por entender el legislador que ambos institutos correspondían a fundamentos diferentes, en 1962 eliminó dicha incompatibilidad, y hoy se pueden percibir libremente ambas sumas de dinero.

### **PRESTACIONES ACCESORIAS**

El Banco de Previsión puede tomar a su cargo los gastos de traslado del desocupado y su familia cuando haya aceptado un trabajo fuera del lugar de su residencia habitual.

También puede hacerse cargo del importe de los instrumentos de trabajo y de la ropa necesaria para la tarea, cuando el empleo ofrecido los ponga a cargo del trabajador.

Los trabajadores que hubieren perdido su empleo por motivos de

enfermedad o imposibilidad de prestación de servicios, tienen derecho a un seguro por una sola vez de 15 jornales.

También, a partir de 1962, existe un régimen de becas para menores entre 12 y 18 años de edad que estén a cargo del trabajador, para que los mismos cursen estudios en la Universidad del Trabajo, pero su monto fijo, a causa de la depreciación de la moneda, hace que este servicio no tenga vigencia. También existe la posibilidad de que el Banco de Previsión Social destine parte de los fondos del Seguro de Paro para la edición de textos de estudio y adquisición de equipos para la enseñanza en la Universidad del Trabajo.

También puede considerarse prestación accesoría, aunque de naturaleza reembolsable, al adelanto por el monto de 12 jornales mensuales (solo por 4 meses en 1958) hasta que se jubile el titular, que se hace a aquellos trabajadores que hubiesen sido despedidos y tengan derecho a jubilación por esa causal.

Este instituto tiene su razón de ser en que el trámite de la jubilación no es rápido, y así se evita que el obrero quede sin ingresos durante el tiempo que demora dicho trámite.

Una vez jubilado el trabajador debe reintegrar en cuotas que se descuentan de la pasividad, las sumas adelantadas.

En otro orden de cosas se ha previsto que el Banco de Previsión, de común acuerdo con la Universidad del Trabajo, organice cursos de reeducación o preparación profesional para reintegrar al desocupado a una ocupación permanente.

También están previstos los pagos por desocupación para aquellos cuya inactividad sea debida a impedimentos físicos o sensoriales determinantes de invalidez, durante el tratamiento de rehabilitación profesional.

Este servicio se podrá suspender en caso de negligencia o cuando el titular rehuse completarlo.

Está también el Banco de Previsión autorizado a invertir hasta el 10% de la recaudación por concepto de Seguro de Paro en la creación de nuevas fuentes de trabajo o para fines de interés social.

Además de los mencionados, en 1962 se ha creado una nueva prestación de carácter excepcional.

El trabajador que esté ocupado menos de 150 horas mensuales y al que se le haya iniciado juicio de desalojo por mal pagador, puede suspender el trámite del juicio presentando una constancia de la empresa (si es desocupado parcial) o del Departamento de Seguro de Paro (si es desocupado total), donde conste tal situación.

El juez de la causa ante la constancia de que el trabajador solicitó tal certificado ante la empresa o el Seguro de Paro, debe paralizar el trámite del juicio, y una vez obtenida la constancia de la desocupación, debe disponer que del Fondo de Seguro de Paro se abonen las sumas adeudadas y reclamadas por el propietario.

El trabajador luego que vuelva a ocuparse por más de 150 horas mensuales debe reembolsar lo pagado por el Seguro de Paro, con la limitación de que el monto mensual de su alquiler y la cuota de reintegro no deben superar el 40% de su retribución mensual.

Esta disposición un tanto peligrosa para el Fondo de Seguro de Paro (son más de 15 mil los obreros que mensualmente podrían hacer uso de este derecho), en virtud de la prudencia con que los trabajadores han hecho uso del mismo, se ha convertido en un auxiliar útil para situaciones de extrema necesidad, sin que se produzcan grandes erogaciones que hicieran temer por la financiación de los otros servicios.

## **ADMINISTRACION DEL SEGURO**

La administración del Seguro de Paro corre por cuenta del Directorio del Banco de Previsión Social, el cual actúa a tales efectos asesorado por una Comisión Paritaria integrada con 3 representantes obreros y 3 patronales.

Dentro de la organización administrativa del Banco, el Seguro constituye un Departamento que depende de la Sub Gerencia General de Servicios Generales, la cual a su vez depende de la Gerencia General y ésta del Directorio.

La Comisión Paritaria debe ser electa entre los delegados a los Consejos de Salarios en funciones durante los dos últimos años previos a la elección, y sus miembros duran 5 años en sus funciones.

Hasta la fecha y ante la dificultad para la elección de los Delegados, se ha procedido a su elección por parte del Poder Ejecutivo entre los candidatos propuestos por las dos entidades obreras y las dos pa-

tronales consideradas más importantes, siendo designados por Decreto.

Las funciones de la Comisión Paritaria son eminentemente asesoras, pero la Ley le ha dado facultades de iniciativa necesaria ante el Directorio del Banco para suspender la obligación de cotizar seis meses para desocupados de actividades zafrales; así también puede recomendar al Directorio la ampliación del Seguro por desocupación total, hasta por 60 días más, ya sea con carácter general, o para una o varias actividades determinadas.

Las otras facultades de la Comisión Paritaria son:

- 1. Sugerir modificaciones reglamentarias o legales,
- 2. Opinar sobre la administración general del Seguro;
- 3. Ser oídos por el Directorio en casos especiales y por razones graves y urgentes.

Debe informar los asuntos que entren a su despacho en el término de 30 días. Es de hacer notar que las facultades específicas de la Comisión Paritaria suponen otras en las cuales aquellas se basan, siendo la más importante la de tener acceso colectiva o individualmente a toda clase de datos relativos a la administración del Seguro.

En los hechos la labor de la Comisión Paritaria, comenzada en 1963 ha sido muy útil, y de su seno han surgido múltiples reglamentaciones, que con la posterior aprobación del Directorio del Banco, son de actual aplicación.

## **RECURSOS**

Los ingresos para constituir el Fondo del Seguro de Paro provienen de las siguientes fuentes:

- a) Una contribución patronal correspondiente al 1% de los salarios que paguen a sus trabajadores.
- b) Una contribución obrera equivalente al 1% del total de sus remuneraciones.
- c) Las multas que se impongan por violaciones a las Leyes de Seguro de Paro así como los legados y donaciones que se le hagan.
- d) El producido de los siguientes impuestos: el 5% del valor de venta de los billetes de lotería y un gravamen a la venta de be-

bidas alcohólicas nacionales y extranjeras y a los cigarrillos de la misma procedencia.

En relación con los aportes patronales y obreros, la Ley de 1958 permitía la exoneración de aportes para aquellas empresas que suscribieran convenios particulares con sus obreros sobre un régimen de Seguro de Paro, con la limitación de que cuando menos debían contribuir con los mismos porcentajes a su financiación interna. (Tampoco debían aportar nada aquellos obreros y patrones comprendidos por otras leyes de Seguro de Paro).

En 1962 el legislador limitó y reglamentó el funcionamiento de esas Cajas Particulares por empresa, impidiendo que se pudieran crear otras nuevas (quedaron 23 Seguros de Empresa), obligándolos además a verter la mitad de sus aportes ( $\frac{1}{2}\%$ ) al Fondo de Seguro de Paro General, y a que aseguraran como mínimo a sus obreros los beneficios que les acuerda a todos el Régimen General. El Banco de Previsión Social tiene la facultad de inspeccionar esas Cajas Particulares y de obligarlas a hacer modificaciones en su Reglamentación o en las aplicaciones de las normas internas, so pena de desconocer su legitimidad a efectos de su exoneración de la mitad de los aportes.

Cabe comentar que no se justifica de ninguna manera la existencia de estas Cajas Particulares, en primer lugar porque violan el principio solidario que debe regir este tipo de Seguros, y en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, no están financiadas ya que el capital acumulado en épocas de bonanza económica no alcanza para cubrir las erogaciones que se producen cuando la empresa pasa por períodos de crisis, y es entonces cuando el Seguro General debe salir en auxilio de esos trabajadores que de otra forma quedarían desamparados, como de hecho ha sucedido con dos de esos Seguros Particulares.

En cuanto a los recursos del Seguro General, entendemos que su financiación no es correcta, o al menos incompleta, ya que más de un 90% depende de los aportes patronales y obreros, y en épocas de crisis general, el fondo sufre una doble incidencia negativa, ya que por un lado aumentan las erogaciones y por otro disminuyen en igual forma los ingresos.

Es conveniente considerar otra fuente adicional de recursos que no dependa tan directamente o al menos tan inmediatamente del factor ocupacional, de modo de neutralizar al menos en parte el doble impacto mencionado.

## **SANCIONES**

Los que violen las normas establecidas en las Leyes de Seguro de Paro, en beneficio propio o de terceros, serán pasibles de multas de \$ 50.— a \$ 10,000.— uruguayos.

La reglamentación de esta norma surgió del seno de la Comisión Paritaria, la cual, mediante un minucioso articulado aprobado por Directorio, contempló todos los casos de violación a las leyes de Seguro de Paro, por acción u omisión, el cual se encuentra vigente y en aplicación, a la fecha.

Las sanciones aplicadas a trabajadores y empresas salen publicadas en dos diarios de Montevideo, con lo cual se cumple una interesante labor de educación que disminuye el número de eventuales infractores.



