

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

# La Seguridad Social en el Campo

*T E S I S*

*que presenta*

*ELENA MILLAN MONGE*

*para obtener el título de*

**LICENCIADO EN DERECHO**

México  
1967



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.

*La presente tesis fue elaborada bajo  
la atinada dirección del señor licen-  
ciado Raúl Lemus García, director del  
Seminario de Derecho Agrario de la  
Facultad de Derecho*

***A MIS PADRES***

***A MIS HERMANOS***

***A MIS MAESTROS Y CONDISCIPULOS***

## INTRODUCCION

*El propósito principal al escribir esta tesis para mi examen profesional, es el tratar un problema que considero de capital importancia para el progreso y estabilidad de uno de los factores que más pueden contribuir al desarrollo económico de México, como ha sido y será siempre el campesino, en un país como el nuestro que es fundamentalmente agrícola.*

*Es de urgente necesidad, de la misma manera que ha sido preocupación de nuestros gobiernos revolucionarios el que la Seguridad Social sea una realidad por lo que hace a los obreros y trabajadores en general, lo sea también para el trabajador del campo, para que éste pueda disfrutar de los evidentes beneficios que trae consigo la Seguridad Social en todos sus aspectos.*

*Dada la naturaleza especial del sector campesino y del medio en que trabaja y actúa, las disposiciones en materia de Seguridad Social tienen que ser en cierta forma distintas a las que se han dado para los demás sectores que disfrutaban de ese beneficio.*

*No es posible, dentro de los límites de una tesis profesional, agotar el tema, pero he hecho un esfuerzo para tratar, en los capítulos en que he dividido mi trabajo, los aspectos que considero fundamentales en relación con la Seguridad Social en el Campo.*

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORIOS

**Cédula Real de 2 de junio de 1774. José María Morelos y Pavón. Simón Bolívar. La Constitución de 1824. Decreto de 11 de noviembre de 1824. Constitución de 1857. El Plan de San Luis. Constitución de 1917.**

A fines del Siglo XVIII, los habitantes de la Nueva España veían sufriendo día tras día la negación de sus derechos; la desigualdad existente era enorme, la supeditación de los intereses económicos de la Nueva España a los de la Metrópoli, los excesivos impuestos, así como el gobierno despótico eran las cargas que sufrían los indios. El indio estaba considerado como incapaz, no tenía capacidad de contratación, su situación jurídica contrastaba con la del español quien gozaba de todos los privilegios; esta desigualdad produjo el acaparamiento de las tierras por los españoles, quienes abusando de la ignorancia del indígena y violando las ordenanzas reales que en favor de éste se expedieron, cometían verdaderos actos de desposesión, provocando así que la población campesina se viera cada vez más pobre y miserable; pero no obstante ello, hubo hombres que se preocuparon por esa situación formulando para México las Leyes de Indias, las cuales nunca se vieron aplicadas efectivamente, por la frase que tenían acostumbrada los gobernantes: "Obedézcase pero no se cumpla".

Los primeros ensayos sobre seguridad social los encontramos en 1767 cuando era ocupada la Silla Episcopal de México por el Dr. Francisco Antonio Lorenzana y Butrón, quien estableció la casa de los niños expósitos llamada "La Cuña", que hasta hoy existe. Puede decirse que fue la primera institución en la Nueva España de tipo

social, y, procurando que los indios fueran felices recomendaba a los padres de familia que "Las camitas o taxpelles para dormir ellos, lo mismo los de sus hijos, estén limpios y en alto para evitarse muchas enfermedades".<sup>1</sup> También decía que los gobernantes no debían permitir que algún hombre mayor de 25 años dejara de tener oficio en el pueblo, fuera labrador o jornalero.

En el mismo año de 1767 el Conde de Regla hizo formal oferta al Supremo Poder de Indias, de trescientos mil pesos para fundar en México el primer Monte de Piedad. Elevada la oferta al Rey por el Consejo, no tuvo a bien el monarca aceptarla por lo pronto, debido a lo cual en 1771, la reiteró solemnemente el conde, suscribiéndola con su firma y llevándola nuevamente ante el Consejo. En 1772 se instituyó en Madrid el expediente respectivo, pasó por varios trámites y por fin, por Cédula Real dada en Aranjuez el 2 de junio de 1774, aprobó Carlos III la fundación.

Dispuestas las cosas para la inauguración de la nueva institución, se abrió su despacho al público el día 25 de febrero de 1775, en el antiguo Colegio Jesuíta de San Pedro y San Pablo, que había sido donado para tal objeto.

Desde un principio dedicó don Pedro Romero de Terreros gran parte de su fortuna a ejercer la caridad haciendo préstamos al gobierno, a particulares, dando amplias limosnas a los menesterosos y haciendo donaciones para obras pías y de utilidad pública. Estableció una fuente perpetua de socorros para los necesitados al fundar el primer Monte de Piedad en México. El objeto que perseguía era aliviar, por vía de préstamo, las necesidades de todas las clases sociales, con un módico premio, destinando el producto, después de socorrer al desvalido, para sufragios por su alma, la de su esposa, la de sus ascendientes y descendientes.

"Se fundó con el caritativo fin de que se socorriesen necesidades públicas, e hiciesen sufragios para almas de los difuntos, prestándose dinero sobre alhajas o prendas que dejasen empeñados sin interés o con el menor posible".<sup>2</sup>

Pero la situación política, social y económica de la Nueva España iba empeorando. Desde el triunfo de la revolución en Francia se desataron agitaciones en contra del régimen español, y hubo conatos de levantamientos y conjuraciones. "El 8 de septiembre de 1794

<sup>1</sup> *El Episcopado Mexicano*. Francisco Sosa. Tomo II.

<sup>2</sup> *Memoria Histórica del Monte de Piedad*. Villamil.

aparecieron pegados en las esquinas de la ciudad de México, pasquines en que se aplaudía a la nación francesa por haber adoptado el régimen republicano; lo cual dio lugar a que circularan rumores de insurrección y a que el Virrey, alarmado, ordenase la detención de muchos franceses y varios mexicanos".<sup>3</sup>

Los acontecimientos españoles de 1808 tuvieron gran repercusión en la Nueva España, y así teniendo como causas internas, la desigualdad reinante en el país, el sacrificio económico de la Colonia a los intereses de la Metrópoli, el gobierno despótico, y, como causas externas la decadencia de España, el pensamiento liberal francés del Siglo XVIII, la independencia Norteamericana y la Revolución Francesa, se inicia el movimiento de Independencia de la Nueva España.

En efecto, a pesar de que el movimiento iniciado por don Miguel Hidalgo y Costilla en sus albores parecía dirigirse contra el "mal gobierno", a medida que se fue extendiendo adquirió impulsos legislativos, que, no obstante su desarticulación, es decir, aunque no se hayan traducido en un documento unitario y sistemático, tuvieron como resultado una serie de decretos que denotaron una manifestación clara de las tendencias ideológicas de los insurgentes; el más importante de ellos fue el que declaró abolida la esclavitud, expedido por Hidalgo el 6 de diciembre de 1810.

Asimismo don José María Morelos y Pavón, quien no sólo continuó la lucha emancipadora que dejó trunca el Cura de Dolores sino que pretendió hacerla culminar en una verdadera organización constitucional.

Morelos, hombre de una gran capacidad para la acción, una vez que consideró que su esfuerzo como militar estaba concluido en lo principal, y creyendo también que la guerra, cuya misión se limita a ablandar, dividir y aniquilar al enemigo y destruir los obstáculos que se oponen al triunfo de las ideas era solamente un medio, estimó que el esfuerzo no debía circunscribirse y agotarse en los medios, sino alcanzar mediante otro tipo de lucha en el fin propuesto, la meta soñada; la Independencia de México.

Y así inicia su obra organizadora política y socialmente, tal vez más importante que las empresas bélicas. Morelos decidió revivir la Junta Suprema de Gobierno, o sustituirla por un organismo que ordenara y coordinara los esfuerzos dispersos de los diferentes jefes de los insurgentes. Había que luchar por lograr la unidad y la coor-

<sup>3</sup> *Virreyes de México*. Publicaciones del Archivo General de la Nación.

dinación para hacer desaparecer la anarquía que reinaba entre los insurgentes.

Pensó Morelos en un Congreso que fuera "el representante de la soberanía, centro del gobierno y depositario de la suprema autoridad, que debían obedecer todos los que proclamaban la Independencia de México".<sup>4</sup>

Para la celebración de este Congreso, Morelos eligió la población de Chilpancingo, y, como objetivo principal del Congreso se tenía la elaboración de una Constitución, y en efecto de ese Congreso de Chilpancingo había de salir más tarde la Constitución Mexicana de Apatzingán. El 14 de octubre se abrió el Congreso en que se dio lectura al memorable documento: "Sentimientos de la Nación", en el que Morelos elaboró 23 puntos fundamentales para la Constitución próxima a llevarse a efecto.

En tal escrito se hallaban los sistemas que debería seguir el Congreso.

En esos 23 puntos está apoyada la confirmación de las ideas sociales y políticas de Morelos que no son sino las ideas más avanzadas de la época, y que habían conformado y animado a otras revoluciones como la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa.

La idea de la soberanía del pueblo, de los derechos naturales como la libertad política y la igualdad de todos los hombres diferenciados únicamente por el vicio o la virtud; la tesis de la división de Poderes como límite a la arbitrariedad, etc., son ideas del jus-naturalismo francés, y doctrinas de los enciclopedistas Juan Jacobo Rousseau y Montesquieu, pero asimiladas, sentidas y redactadas para ajustarse a las necesidades de México. Esos veintitrés puntos propuestos por Morelos al Congreso son una verdadera síntesis de las más avanzadas teorías políticas y sociales de su época.

Desde luego el punto número uno que propone que se declare la absoluta independencia de la Nación, era obviamente la primera afirmación lógica, justificativa del movimiento insurgente y la primera necesidad política.

Afirmar que la soberanía dimana del pueblo y que éste la deposita en sus representantes, quienes la ejercen al través de los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, era idea básica de toda organización democrática y revolucionaria.

<sup>4</sup> *México a Través de los Siglos*, Gral. Vicente Riva Palacios, Tomo II,

Establecer que todos los hombres son iguales, y sólo se reconoce la aristocracia del trabajo, del talento y de la virtud, es también una idea altamente benéfica y estimulante para una democracia progresista.

La implícita declaración de la libertad para todos, al reiterar la supresión de las castas y de la esclavitud, nos indica que Morelos vio claramente que el problema no era de razas, ni de religión, sino de exterminio de los privilegios que aniquilan la igualdad y hacen nugatoria la libertad.

La advertencia de que "las leyes que dicte el Congreso deben ser tales que obliguen a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto", constituyen afirmaciones esenciales de su convicción de que la injusta distribución de la riqueza es la base de los problemas sociales, y que el trabajo del pobre no debe ser objeto de explotación, sino de justa recompensa que le permita vivir honrada y dignamente, y disfrutar de los derechos a la cultura y a la superación.

Otras proposiciones como la de la proscripción y condenación de las torturas y penas infamantes, exaltan la dignidad de la naturaleza humana, así como la libertad de comercio y la supresión de las obvenciones parroquiales complementan su criterio de libertad.

Considera a "los ricos nobles y empleados de primer orden enemigos de la Nación y adictos a la tiranía" y la medida que aconseja al ocupar la población, "despojarlos de todo el dinero y bienes raíces o muebles que tengan, repartiendo la mitad de su producto entre los vecinos pobres de la misma población", y todavía más, cuando agrega que ese "reparto que tocara a los vecinos de dichas poblaciones ha de hacerse con la mayor prudencia distribuyendo dinero, semillas y ganado con la mejor economía y proporción, de la manera que nadie se enriquezca en lo particular, y todos queden socorridos en lo general".

Cien años antes que Madero, Zapata y Carranza, Morelos dijo: "Deben inutilizarse las haciendas cuyos terrenos de labor pasen de dos leguas, para facilitar la pequeña agricultura y la división de la propiedad".<sup>5</sup>

En el mismo proyecto para la confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al gobierno español, apunta las soluciones

<sup>5</sup> *Proyecto para la Confiscación de Intereses Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español*. Sep. Tomo 74. Biblioteca Enciclopédica Popular.

al problema agrario, cuando habla de luchar por las tierras ociosas, de limitar la extensión que debe poseer un ciudadano, y de crear el patrimonio familiar. Otros medios que aconseja son referentes al esfuerzo por luchar contra el lujo, motivo de la decadencia entre los pueblos, y la búsqueda de la salud y el bienestar de las clases asalariadas.

“Aun cuando Morelos en nuestra guerra de emancipación aparece como un genio militar, su personalidad como reformador, como precursor de ideas avanzadas, no es en ningún modo inferior. En él la actividad militar fue solamente un medio. Fue su actuación social la que constituye la finalidad suprema de su obra”.<sup>6</sup>

Siguiendo las ideas de Morelos de libertad, de igualdad y de justicia social, en el Decreto Constitucional para la América Mexicana, dejó también principios fundamentales, tales como el que se refiere a la instrucción, a la que le da un enfoque social, para que ya no sea en beneficio de unos cuantos, al decir: “La instrucción debe ser fomentada para el beneficio de la sociedad”.<sup>7</sup>

En los mismos albores del Siglo XIX, en plena lucha por conseguir la independencia de América, el Gran Libertador Simón Bolívar, usa por primera vez en América la idea de la “SEGURIDAD SOCIAL”, como anhelo supremo para garantizar la estabilidad política y económica de los nacientes gobiernos democráticos de América.

En febrero de 1819, en un discurso pronunciado ante el Congreso Constituyente de la Angostura, Venezuela, hizo un pronóstico que muchos años más tarde se está convirtiendo en una realidad. El discurso pronunciado ante el Congreso, relativo a la transmisión del Poder Supremo que se le había confiado y tenía por objeto presentar un Proyecto de Constitución, decía:

“Uncido el pueblo americano al triple yugo de la ignorancia de la tiranía y el vicio, no hemos podido adquirir ni saber, ni poder, ni virtud.

“Por el engaño se nos ha dominado más que por la fuerza y por el vicio se nos ha degradado. La esclavitud es la hija de las tinieblas, un pueblo ignorante es un instrumento ciego de su propia destrucción.

“Un pueblo pervertido, si alcanza su libertad muy pronto vuelve a perderla; porque en vano se esforzarán en mostrarle que la felicidad consiste en la práctica de la virtud, que el imperio de las leyes es

<sup>6</sup> Morelos, *Siervo de la Nación*. Ubaldo Vargas Martínez.

<sup>7</sup> Dr. Pedro de Alva y Prof. Nicolás Ragbel. Apuntes. Publicaciones del I.M.S.S.

más poderoso que el de los tiranos, porque son más inflexibles, y todo debe someterse a su benéfico rigor; que las buenas costumbres y no la fuerza, son las columnas de las leyes, que el ejercicio de la justicia es el ejercicio de la libertad.

“Cuando se constituyó el país en una república democrática, proscribió la monarquía, las distinciones, la nobleza, los fueros, los privilegios y declaró los derechos del hombre, la libertad de obrar, de pensar, de hablar y de escribir.

“Dígnanos conceder a Venezuela un gobierno eminentemente popular, eminentemente justo, eminentemente moral, que encadene la opresión, la anarquía y la culpa. Un gobierno que haga reinar la inocencia, la humanidad y la paz.

“Un gobierno que haga triunfar bajo el imperio de las leyes inexorables la igualdad y la libertad.

“La educación popular debe ser el cuidado primogénito del Congreso. El sistema de gobierno más perfecto es aquél que produce mayor suma de felicidad, mayor suma de “SEGURIDAD SOCIAL” y mayor suma de estabilidad política”.<sup>8</sup>

En este discurso Simón Bolívar quiere hacer ver a todos los pueblos que es necesario garantizar al pueblo un bienestar general en que no haya desigualdad, y que todos los hombres puedan gozar de los beneficios de la cultura y la sabiduría.

Así nace la Seguridad Social como un régimen necesario y obligatorio, con un sentido de protección integral para toda la población sin distinción de clases sociales.

Morelos y Bolívar dan a la Seguridad Social un origen esencialmente americano. La seguridad social modera la opulencia y la indigencia, aumenta el jornal del trabajador, mejora las costumbres y combate la ignorancia.

Estos son los pensamientos históricos que se tienen acerca de la institucionalización de la Seguridad Social, que se manifiesta objetivamente ciento cuatro años después de la Constitución Mexicana de 1917. No se puede negar que son ellos, José María Morelos y Pavón y Simón Bolívar, quienes crean un gran instrumento al estructurar la seguridad social, con el objeto de servir a las necesidades vitales y permanentes del hombre.

A causa de los estragos producidos por la guerra, era muy lastimosa la situación del país a fines de 1821. Todos los ramos de la

<sup>8</sup> *Venezuela*.—Simón Bolívar. Ediciones de la S. E. P. 1943.

economía se hallaban en una extrema postración, el pueblo se encontraba en un grado de miseria tremenda.

Por decreto de 21 de mayo de 1823, el Congreso Constituyente Mexicano lanzó una convocatoria para la formación de un nuevo congreso, dando las bases para la elección de los diputados que lo fuesen a integrar el 17 de junio siguiente, en la inteligencia de que, de acuerdo con ellas, el cuerpo legislativo por crearse debería quedar instalado a más tardar el día 31 de octubre del citado año.

El Congreso Constituyente se reestableció en 1823 y terminó su principal obra, la Constitución de 1824, que fue promulgada y jurada. La primera ley fundamental que rigió la vida política de México Independiente, tiene gran importancia, pues de ella se derivan las otras dos grandes constituciones que ha tenido nuestra patria: la de 1857 y la de 1917.

La Constitución de 1824 da a la Nación Mexicana los ejes políticos fundamentales que ésta ha de conservar, salvo en breves periodos: el sistema federal, como base del estado; y el régimen republicano, como base del gobierno. Se establecieron los poderes públicos en una forma muy semejante a la actual: el legislativo, estaba compuesto de dos cámaras: la de diputados y la de senadores; el ejecutivo era depositado en un presidente de la República, existían, también el vice presidente, y el poder judicial.

En esta Constitución se prohíbe la imposición de penas y se dan algunas garantías al pueblo en lo que se refiere a la educación primaria y superior, se reglamenta acerca del desarrollo de las riquezas públicas y de las vías de comunicación. En lo que se refiere a la administración de justicia, se contienen reglas que son una enumeración raquítica de las garantías individuales. Bajo el título de Reglas Generales a que se sujetarán todos los Estados y Territorios de la Nación se comprenden: la prohibición de penas trascendentales, de confiscación de bienes, los juicios por comisión, la aplicación retroactiva de las leyes, la abolición de los tormentos y la de legalidad para todos los actos de detención y de registro de casas, papeles.

Puede afirmarse que la Constitución Federal de 1824 representa la cristalización, de una normación positiva, del pensamiento avanzado de la época; si bien es verdad que dicho documento público tuvo indudablemente como modelo la Constitución de los Estados Unidos de América, también es cierto que presenta varias modalidades preceptivas que inducen a creer que no fue una copia de la Constitución extranjera.

En esta Constitución se reflejan los ideales de Morelos quien quería dar derechos y garantías a todos los mexicanos, pero aún en esta Constitución no se consagran específicamente las garantías individuales, ni contiene una reglamentación específica tocante a la distribución de la tierra. Mantuvo la Constitución de 24 el principio de la unidad religiosa, conservó los privilegios del ejército y a la iglesia con sus fueros y privilegios. Por lo que atañe a las libertades mantuvo las de pensamiento e imprenta y, junto a ellas algunas garantías individuales como apunté anteriormente.

Entre las primeras legislaciones expedidas por el Gobierno de la República en materia específica sobre Seguridad Social se encuentra el Decreto de 11 de noviembre de 1824, en que por medio de él se obligó al Estado a pagar pensiones a los funcionarios del Poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda, liquidando definitivamente el viejo e inadecuado sistema de montepíos coloniales.

Más tarde, el 3 de septiembre de 1832, se reformó esa Ley, haciéndose extensivos los beneficios dando pensiones a las madres de los servidores públicos mencionados. Y el 12 de febrero de 1834, por decreto especial, extendido al derecho de pensiones de vejez a los cónsules mexicanos estableciéndose la modalidad de pensionar también a los incapacitados o en estado de invalidez.

Por Ley de 17 de febrero de 1837, y en casos de excepción, se elevaron las pensiones al 100% del salario; pero sólo se concedían por suprema vejez o invalidez absoluta.

Las condiciones políticas y sociales de esta época, tan turbulenta de la Historia de México, donde las asonadas, los cuartelazos y las rebeliones se sucedían y escalonaban en un proceso de ajuste e integración política casi interminable, crearon la vida de la nueva Nación un gran estado de miseria y pobreza general del erario público, que hacía de la Legislación protectora de los funcionarios del Estado un caso utópico y de difícil realización práctica, pero sin embargo, es de hacerse notar que no obstante la situación, se ve la preocupación del gobierno de la época de proporcionar beneficios de carácter social.

Años después de la Promulgación de la Constitución de 1824, el pueblo de México seguía sufriendo las calamidades del mal gobierno y de las ambiciones personales de sus gobernadores, y el pensamiento de los libertadores se había manifestado no siendo solamente el derrocamiento de los gobiernos despóticos, sino la estructuración de

una Patria auténticamente libre, en la que se tuviera por objeto el bien del pueblo y el mejoramiento de las clases sociales.

El pueblo puede tolerar por algún tiempo las vejaciones de que lo hagan víctima sus autoridades; puede padecer pacientemente la más indignante opresión de su gobierno, pero llega un momento en que deciden romper el oprobio y luchar por la defensa de sus derechos, y así tenemos que en Ayutla se formula un plan reivindicador cuyo objetivo fundamental consistió en reorganizar jurídicamente a nuestro país bajo la forma republicana, representativa y popular y sobre la base del respeto a las garantías individuales.

La proclamación del Plan de Ayutla, es un movimiento inicial de una verdadera revolución que culminó con la expedición de la Constitución Federal de 1857.

La motivación del Plan de Ayutla se tradujo en el designio de suprimir no sólo la dictadura de Santa Anna, sino en la tendencia de estructurar a México de una manera estable desde el punto de vista jurídico y político, se pretendió establecer un orden constitucional que garantizara la permanencia de la vida institucional de la República, una vez satisfechos los propósitos de derrocamiento de la dictadura santanista, consistieron en la designación de un presidente interino investido con amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia del país y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, debiendo de respetar siempre las garantías individuales.

Por espacio de muchos años el pueblo mexicano, sufriendo resignado todas las tristes consecuencias de la guerra civil, las extorsiones del despotismo, los males de la anarquía, las calamidades del asperantismo y la mala fe de sus mandarines ha dicho en lo más íntimo de su esperanza: "Algún día llegarán al poder hombres de honor de moralidad y de conciencia; algún día serán cumplidas las promesas y respetados los juramentos, algún día las ideas serán hechas y la Constitución será una verdad".

"¿Ha llegado ese día? Los pensamientos del pueblo son una revelación providencial... El pueblo cree... El pueblo espera... Por el honor de la causa libera, no burlemos su fe, no hagamos ilusoria su esperanza".<sup>9</sup> Estas fueron las palabras pronunciadas por don Ponciano Arriaga en el discurso pronunciado el 18 de febrero de 1857, en la apertura de sesiones del Congreso Constituyente de 1857.

<sup>9</sup> *La Constitución de 1857*. Alberto Morales.

Se piden garantías a favor del pueblo, garantías al trabajador, garantías a la propiedad de los indios, el fin de los constitucionalistas y de todas las leyes; deben ser los derechos del hombre que con la base y el objeto de las instituciones sociales, y así lo afirma la Constitución en su artículo 1º cuando dice: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución", si bien el Estado debe procurar el bien común, también debe proteger el desarrollo de la personalidad humana. El constituyente del 57, en su propósito de buscar la esencia de los derechos del hombre se inspiró en doctrinas del derecho natural, entendiéndolo a éste como la facultad que alude a las relaciones colectivas, consideró que el derecho a la libertad era primordial, ya que de ese derecho siempre habían sido privados los mexicanos, convertido en ideal congénito de todos los mexicanos.

En el artículo 4º se consagró otra de las garantías de gran beneficio económico y social:

"Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni a otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial, cuando ataque los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando ofenda los de la Sociedad", la garantía consagrada se refiere al derecho de libertad, por cuanto que se reconoce que el hombre puede dedicarse a la ocupación lucrativa que mejor le parezca, y es una garantía de seguridad social porque en el texto de la misma se consagra que no debe ofenderse a la sociedad".

En su siguiente artículo de la Constitución se consideró principalmente la situación de injusticia prevaleciente en la época colonial en las haciendas y en diferentes actividades económicas, al establecer que a todo trabajo corresponderá una justa retribución.

Se decía: "si todos los hombres son iguales en su esencia, natural es que sean iguales ante las leyes establecidas, las cuales, además de su aspecto general, tienen claro perfil de obligatoriedad". Preferentemente el hecho de que "nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales".

La Constitución del 57, en el anhelo popular para remediar la angustiosa situación de las clases campesinas de la República, mediante una justa y equitativa redistribución de las tierras que, para

llevarse a cabo, exigía por modo ineludible el fraccionamiento de los latifundios en beneficio de los pueblos o comunidades agrarias, despojadas de personalidad jurídica, en su artículo 27 se le da una función a la propiedad, ya que se permite la expropiación siempre teniendo los requisitos legales, pero no se declara, confirma y perfecciona don Ponciano Arriaga”, consisten en la ocupación o posesión teniendo los requisitos legales, pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo, ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno”, agregaba “que la administración debía proporcionar los suficientes, indemnizando primeramente al interior y legítimo propietario, repartir entre los vecinos y familias a la congregación o pueblo, solares o suertes de tierra”.

La Constitución del 57 fue la primera que consagró, ya en orden y en varios de sus artículos, las garantías individuales, reconociendo que son la base de las instituciones sociales, siendo éstas, en caso de conflicto con los intereses particulares, las que prevalecen.

Disposiciones específicas sobre Seguridad Social, encontramos en 1856, en que por Decreto del Gobierno el 20 de febrero se concedió, con el carácter de jubilaciones o compensaciones \$ 12.00 mensuales a los empleados de correos, aduciéndose como razón los peligros a que estaban expuestos continuamente.

También en la fracción XXVI del artículo 72 consignó facultades al Congreso para conceder premios y recompensas por servicios prestados a la nación o a la humanidad; lo que determinó en último término, que se substituyeran las pensiones por derecho, en pensiones por gracia. “Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”.<sup>10</sup>

Así se inician cambios profundos en la estructura de las normas jurídicas, encaminadas a consagrar, en el orden público, el predominio de los principios del derecho público sobre el de derecho privado, cambios en el orden social, se encuentra la realización de un importantísimo avance en el mejoramiento de las clases sociales.

En la historia de México, es objetivo el hecho de que las ideas, que surgen en manifestaciones violentas y explosivas del pueblo, ex-

<sup>10</sup> *Obra antes citada.*

galidad de las últimas elecciones, y queriendo emplear sucesivamente todos los recursos que ofrecen las leyes de la República".<sup>11</sup>

Con estas ideas que eran eminentemente políticas se proclama, en la ciudad de San Luis Potosí, el 5 de octubre de 1910, el Plan de San Luis, que llegó a constituir el patrimonio ideológico más trascendente de la Revolución Mexicana, en el que se contienen principios tales como: la educación obligatoria, la restitución de ejidos, la distribución de tierra. En el artículo 3º de este plan que era un plan eminentemente político, como lo dije anteriormente, se encuentran contenidos principios de seguridad social a favor de los campesinos; el plan declaró sujetas a revisión las disposiciones de la Secretaría de Fomento y los fallos de los tribunales por medio de los cuales habían sido despojados de sus terrenos los pueblos indígenas.

El Plan de San Luis dio las bases para la redacción de los artículos 3º, 27, 123 y 130 de la Constitución de 1917.

Con base en la solidaridad, definida por Ricardo Flores Magón como la verdad de las virtudes, decía: "la materia existe por la solidaridad de los átomos, sin esa verdad todo el edificio del universo se desplomaría y despedazaría en la obscuridad como polvo esparcido por los vientos. La solidaridad, es condición de la vida".

Así en las instituciones sociales la solidaridad es la base y esencia de la organización de la familia; también inherente a la seguridad social, como su principal principio para el logro de metas establecidas a lo largo de toda una historia, para obtener una patria con bases más sólidas y definidas hacia la prosperidad.

En 1867, el licenciado Benito Juárez Maza, en un manifiesto político, había expresado, estando consciente de la gran necesidad del pueblo mexicano de un mayor número de beneficios sociales: "La expedición de leyes sobre accidentes del trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de los empresarios en los casos de accidentes".

Y así se siguen expidiendo decretos en los que se tiene como objetivo principal el mejoramiento de las clases trabajadoras, se pretende reglamentar las horas de las jornadas de trabajo, diciendo que no serían menos de 8 ni pasarían de 9; también se lleva al cabo una revisión en cuanto al valor de las fincas urbanas, para establecer rentas adecuadas, a reserva de realizar posteriormente construcciones de habitaciones higiénicas y cómodas, las que serían pagadas a largos

<sup>11</sup> *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*. Tomo I. Archivo Casasola.

puestas en bandos, planes y proclamas políticas, donde en distintos escritos, se describen las manifestaciones de malestar económico, político, social y cultural de la población mexicana.

El Partido Liberal Mexicano publicó el 1º de julio de 1906 su programa y manifiesto político en el que se proponían reformas constitucionales para establecer: "La individualización por accidente y la pensión a obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo".

Y es en el Derecho Obrero, donde se inicia un verdadero régimen de seguridad social, consagrándose en este derecho la teoría del riesgo profesional, origen para la compensación para accidentes y enfermedades profesionales, que son ahora los riesgos más importantes de los seguros sociales.

A principios del Siglo XX, la población campesina seguía sufriendo la miseria, debido a los grandes latifundios que existían, la desesperación que reinaba en los campos mexicanos era manifiesta, dando origen a la iniciación de circulares y escritos en los que se hacía alusión a ese gran problema, diciendo que era necesario el cambio de la estructura de la propiedad agraria, haciéndose eco del clamor colectivo por resolver el problema del campo.

Como una protesta por tal situación Francisco I. Madero declara: "que los pueblos tienen que luchar por lograr una verdadera libertad e igualdad social, dejando atrás la imposición de las instituciones por la fuerza, y cumpliendo con las normas de derecho, logrando una paz efectiva, teniendo por objeto el engrandecimiento y prosperidad de la patria, y no el enriquecimiento de un pequeño grupo que; abusando de su influencia convierte los puestos públicos en fuentes de beneficios exclusivamente personales, que la justicia, en vez de impartir su protección al débil, sólo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte".

Haciéndose así notar el malestar que desde hacía muchos años se sentía en toda la República, debido a tal régimen de gobierno, el mal se agravaba constantemente, y se inicia así un programa de liberación, que aunque en situación desventajosa se levantó contra la dictadura porfiriana. "En México, como República Democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad nacional, y ésta no puede ser supeditada a fórmulas llevadas al cabo de un modo fraudulento".

Por este motivo el pueblo mexicano ha protestado contra la ile-

plazos por los trabajadores, realidad que hasta hoy estamos viendo objetivamente, y que es indiscutiblemente de gran beneficio social.

Más tarde el Partido Anti-reeleccionista impulsa a sus miembros a presentar proyectos, iniciativas, tendientes a mejorar la condición material, moral e intelectual de los obreros.

Asimismo Madero, en un discurso que pronunciara el 25 de abril de 1910, como candidato a la Presidencia de la República, expresó claramente: "Haré que se presenten las iniciativas de leyes convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados de la industria, de las minas y de la agricultura, o bien proporcionando a sus familiares, cuando éstos pierdan la vida en servicio de alguna empresa", enfatizó su anhelo por mejorar la condición material, intelectual y moral del obrero, creando escuelas-taller, procurando la expedición de leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes de trabajo, combatiendo el alcoholismo y el juego.

Ahora estas ideas de Madero tienen una realidad material y objetiva de los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ya siendo presidente en diciembre de 1911, ordenó a Abraham González y al señor licenciado Federico González Garza, la formulación de unas bases para la legislación obrera, en las que se hicieran consideraciones sobre la seguridad social en los talleres; previsión y seguros.

Con estos antecedentes, nacidos de ideales de libertad e igualdad, se presentó en 1913, a la Cámara de Diputados, un proyecto de Ley del Trabajo, donde se establecen premisas para el Contrato de Trabajo: descanso dominical, salario mínimo, habitaciones para los trabajadores, accidentes de trabajo y seguro social.

El 26 de marzo de 1914, en el Plan de Guadalupe, reformado en julio de 1914, en una de sus cláusulas dice: "Las divisiones del norte y del noroeste se comprometen solemnemente a procurar el bienestar de los obreros".

Don Venustiano Carranza enfatizó: "terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la Lucha Social, la Lucha de Clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; no es sólo repartir las tierras y las riquezas naturales; no es sufragio efectivo; no es abrir más escuelas, no es igualar o repartir las riquezas naturales nacionales, es algo más grande y más sagrado; es esta-

blecer la justicia, es buscar la igualdad; es la desproporción de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional... tendríamos que removerlo todo, creando una nueva Constitución, cuya acción benéfica sobre las masas nadie puede evitar... Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esa lucha reivindicadora y social”.

Don Francisco I. Madero y don Venustiano Carranza fueron enemigos del latifundismo y partidarios de la industrialización; alientan grandes esperanzas por la modernización de la agricultura y luchan abiertamente contra los hacendados, comerciantes, banqueros y caciques de su época.

Es manifiesto como el ideario de la Revolución Mexicana, es claro en sus postulados para establecer requisitos al capital extranjero: crear la reforma agraria como medio de incrementar la producción agrícola, nacionalizar la riqueza como medio de establecer planes de desarrollo industrial, el respeto al sufragio, y a establecer con apremio el derecho obrero.

Como consecuencia tenemos la creación de la casa del Obrero Mundial, que tenía entre otras finalidades la protección del obrero en todos los aspectos y lograr mejoras dentro y fuera de su centro de trabajo, procurándose una mayor educación para el beneficio del país. En 1915, don Venustiano Carranza firma un pacto en el que se compromete a darles todo su apoyo, a cambio de que el gobierno triunfante se avocara desde luego al estudio y resolución de los problemas obreros. La Casa del Obrero Mundial es el origen del movimiento obrero en México.

En 1915 se decía que Carranza estaba repartiendo tierras, suprimiendo tiendas de raya, suprimiendo jefaturas políticas, aboliendo las deudas de los peones, esbozando leyes protectoras del trabajador; en una palabra, poniendo en práctica el programa que había formulado el Partido Liberal Mexicano. El 9 de abril del mismo año el general Alvaro Obregón expidió un Decreto en el que se establecía el salario mínimo en diferentes Estados tales como: Querétaro, Hidalgo y Guanajuato.

El general Francisco Villa firmó, el 24 de mayo de 1915, en León, Guanajuato, su famosa Ley Agraria, que en sus lineamientos generales fue incorporado al Artículo 27 de la Constitución actual, en la que se apunta con claridad la solución al ancestral problema de la inequitativa distribución de la riqueza rural que durante cuatro

siglos venía afectando la economía agrícola de México, se persigue la extinción radical y definitiva de los latifundios, estableciendo el sistema ejidal y consolidando la pequeña propiedad agrícola.

En el mismo año, el 27 de septiembre, la Comisión Nacional Revolucionaria, publicó en Toluca un programa revolucionario y en su artículo 18 estableció el compromiso de "prevenir de la miseria y prematuro agotamiento de los trabajadores por medio de oportunas reformas sociales y económicas; una educación moralizadora; leyes sobre accidentes de trabajo; pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, e higiene y seguridad de los talleres y fábricas, minas, etc.

Desde los albores de la Revolución Mexicana se tenía por objeto la satisfacción del mayor número de necesidades sociales, la creación de un organismo encargado de realizar en todos los campos de la actividad humana la seguridad social, siendo el Seguro Social postulado por los partidos políticos e inspiración de grandes movimientos sociales.

En la historia de México, durante esa época, el Derecho del Trabajo, el Derecho Agrario, la asistencia, la prevención general y los seguros sociales, surgen amalgamados, unidos, teniendo un único objeto el mejoramiento y el progreso de México.

Una vez triunfante la Revolución Mexicana dentro del poder y la libertad que la democracia representa, se buscan los medios aptos para corregir las deficiencias y las desviaciones en la organización de la sociedad y de la economía, las conquistas se dirigen hacia el logro de la justicia social.

El pueblo mexicano ha decidido mantenerse fiel a la libertad y procurar afirmarla dentro de un orden democrático, que no es solamente una estructura jurídica o un régimen político sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En el Congreso Constituyente de Querétaro, don Venustiano Carranza presentó el día 1º de diciembre de 1916, un proyecto de Reforma Constitucional: "Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para casos de enfermedades y de vejez; con todas esas reformas espera fundamentalmente el gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales; que los agentes del interés público sean lo que deben ser: 'Instrumentos de Seguridad Social'".

Don Venustiano Carranza es quien en México y por primera vez en este siglo usa las palabras Seguridad Social, dándole un significado de libertad y justicia, que proclama la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la que se reúnen las aspiraciones del movimiento revolucionario triunfante, cuando instituye la democracia como forma de gobierno.

Debemos decir que la Constitución no es únicamente la Ley suprema del país, sino a la vez una fuente viva de ideas y de principios cuyo cabal desarrollo habrá de asegurar mayor libertad, bienestar mejor repartido, convivencia más solidaria, para la población mexicana.

El ideario de la Carta Fundamental es el de garantizar una igualdad entre todos los mexicanos consagrados en sus primeros 29 artículos las garantías individuales, otorgadas por la misma, las que no pueden suspenderse ni restringirse; prohibiendo la esclavitud en el país.

Y así con relación a uno de los problemas más graves de nuestra historia, la Constitución, en su artículo 27, declaró el título originario del Estado sobre la propiedad de las tierras y de las aguas, para derivar de él los derechos de las personas dentro de un régimen de propiedad diversificada que corresponda a la variedad de sujetos de derecho existentes en nuestro país. Se mantuvo la causa de utilidad pública reconocida por la legislación anterior como determinante de las expropiaciones, siempre que medie indemnización. Se reservó a la Nación el derecho de imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público, en virtud de tres fines sociales: regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, la distribución equitativa de la riqueza pública, y el cuidado por su conservación.

En uso, de tales facultades se proveyó el fraccionamiento obligatorio de los latifundios; el desarrollo y garantía de la pequeña propiedad agrícola, el establecimiento de nuevos centros de población rural, dotados de las tierras y de las aguas indispensables para su sostenimiento; al fomento de la agricultura y a la preservación de los elementos naturales y de la propiedad privada, la inafectabilidad de las pequeñas propiedades agrícolas en explotación, este artículo le da a la propiedad una función eminentemente social, como nos dice el licenciado José Angel Ceniceros: "Al cambiar el orden de preferencia entre ambos derechos (se refiere a los derechos sociales y a los derechos individuales), la ley constitucional operó una ver-

dadera revolución. Pero para realizarla en el campo de la propiedad si ha de aceptarse la tesis que sostuvieron los teóricos del constituyente no fue preciso recurrir a doctrinas extrañas sino únicamente volver a los conceptos tradicionales de nuestra jurisprudencia colonial, transferidos a la Nación independiente y soberana y aplicados a cumplir fines que hoy reputamos útiles al interés general".<sup>12</sup>

Así como el régimen de la propiedad es fundamento principal de la vida social, asimismo el régimen del trabajo es fundamental para el logro de los ideales proclamados en nuestra constitución.

Por lo que toca al régimen del trabajo establecido en nuestra Ley Constitucional, en su artículo 123 se encuentran contenidas un conjunto de reglas que tutelan la prestación de servicios regulando su contratación, normando así la producción económica y el reparto de la riqueza creada por el trabajo. En esta materia la libertad individual irrestricta dejó paso a la intervención del Estado en bien de la sociedad. Las normas que la Constitución y las Leyes que la secundan establecen como mínimo protección cuando se trata de los derechos obreros, limitan la jornada, aseguran el descanso retribuido, excluyen a los niños y las mujeres de labores dañinas o excesivas para sus fuerzas, aligeran la tarea de la madre trabajadora y establecen el método para señalar un salario mínimo suficiente, periódicamente revisable y exento de embargo o descuento.

Salario igual para igual trabajo, sin atender a sexo o a la nacionalidad de quien lo preste, facilidades educativas, sanitarios y servicios necesarios a la comunidad y en ciertos casos a la actividad recreativa.

En la sesión celebrada por el Congreso Constituyente el día 23 de enero de 1917, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales presentó, como capítulo VI Constitucional, el "Del trabajo y de la Previsión Social" que fue leído y aprobado en esa misma fecha, donde se establecen las fracciones XIV, XXV y XXIX del artículo 123 Constitucional, relacionadas con los Seguros Sociales.

Los textos de dichas fracciones dicen textualmente:

XIV.—"Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según se haya traído como consecuencia la muerte o simple-

<sup>12</sup> *Nuestra Constitución Política y la Educación Mexicana*, Lic. José Angel Ceniceros.

mente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que les leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá, aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XXV.—El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo, o por cualquiera otra institución oficial o particular;

XXIX.—Se considerarán de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de está índole, para infundir e inculcar la previsión popular”.

A partir de la Constitución de 1917, se empieza a legislar sobre la materia de Seguros Sociales, tanto en los Estados como en la Capital, pero desafortunadamente sin llegar al objetivo propuesto; la promulgación de una Ley del Seguro Social.

En el año de 1929 el Presidente, licenciado Emilio Portes Gil, promueve una reforma constitucional de la fracción XXIX del artículo 123, quedando en los siguientes términos: “Se considera de utilidad pública la expedición de La Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”<sup>13</sup>, dándosele así al Seguro Social el carácter de Derecho Público Obligatorio, suprimiéndose la idea de difundir o inculcar la previsión popular que había ocasionado tantas confusiones, enfocándose la reforma abiertamente hacia el establecimiento de un Régimen Federal de Seguros Sociales haciéndose necesaria la expedición de la Ley del Seguro Social.

Durante muchos años se hacen estudios, proyectos, sobre la Ley del Seguro Social Obligatorio, aplicable a todos los trabajadores y que cubrirá los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo, con la participación de las tres unidades concursantes: Estado, trabajadores, y patrones, hasta el 19 de enero de 1943, en que se decreta la LEY DEL SEGURO SOCIAL.

<sup>13</sup> *Historia del Seguro Social*. Ing. Miguel García Cruz. Publicaciones del I.M.S.S.

## CAPITULO II

### **BENEFICIOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

**Creación y finalidades del Seguro Social. Su evolución al través de las diversas reformas a la Ley del Seguro Social. Ventajas fundamentales logradas por virtud de esas reformas.**

El Seguro Social en México se establece como una verdadera conquista de la Revolución Mexicana, y fundamentalmente como un medio de ayuda a la clase trabajadora, la que para vivir sólo cuenta con su esfuerzo personal, y que por su condición no puede proporcionarse lo necesario para mejorar su situación económica, social y cultural.

Así como a la clase campesina, la que siempre ha vivido al margen de la vida nacional debido a su atraso, y que no obstante las leyes que para su protección se han expedido no ha visto en su vida ningún adelanto y sigue viviendo como en el tiempo de la Colonia: en una total ignorancia de los derechos que como ser humano le corresponden, sufriendo sólo las calamidades de la vida y agotándola diariamente en los trabajos que tiene que desarrollar, sin contar con los implementos necesarios, ni con los beneficios que la vida moderna ofrece, careciendo hasta de lo más indispensable, para poder subsistir.

La carencia de servicios médicos y sociales de esta clase que representa un gran número de mexicanos, ha sido siempre un grave problema para el Estado Mexicano, de urgente solución.

El mal social se veía en la gran mortalidad existente y en especial de la población infantil: las enfermedades, la desnutrición, las

malas viviendas, la ignorancia y el abandono, eran la causa de creación de verdaderas lacras sociales.

Es por eso que resaltaba frecuentemente la necesidad que tendría la clase trabajadora, de que México resolviera sus males; no mediante la caridad privada o por medios de la asistencia pública, sino que el Estado adoptara medios más eficaces, de acción social práctica organizada y eficiente.

Al asumir la Presidencia de la República el general Manuel Avila Camacho, en el mensaje que dirigió al Congreso de la Unión, hizo referencia a los ideales de justicia social que aún no se alcanzaban y que estaban muy lejos de alcanzarse; se refirió al problema del desempleo y a los bajos salarios que percibían los trabajadores, a la inseguridad de los contratos colectivos, y el firme propósito de hacer objetivo el proyecto que desde hacía muchos años venía quedándose como iniciativa en el Congreso de la Unión o en otros casos como un estudio únicamente, es decir, la promulgación de la Ley del Seguro Social, que vendría a proteger a todos los mexicanos en horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez; y desde luego, una gran mejoría del pueblo en sus aspectos económico, social y cultural.

La implantación del Seguro Social constituyó una de las metas del programa de gobierno del señor general don Manuel Avila Camacho; el 10 de diciembre de 1942, firmó la iniciativa de Ley que se envió al H. Congreso de la Unión. El día 23 del mismo mes y año la Cámara de Diputados aprobó, con dispensa de trámite, la Ley de Seguro Social. Lo mismo hizo la Cámara de Senadores; y, el 19 de enero de 1943, se promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Se implanta el Seguro Social en medio de reticencias e incomprendiones ya que a su creación se opusieron muchos intereses políticos y económicos. Su nacimiento era única y exclusivamente para satisfacer necesidades apremiantes de las clases económicamente más débiles, que forman la mayoría de la población, siendo como es un factor muy importante en el crecimiento económico de México.

La Seguridad Social constituyó una aspiración de los trabajadores, uno de los principios de los programas revolucionarios y, en la Constitución de 1917 se estableció la necesidad de su implantación.

Es en México donde tanto la Reforma Agraria, como el Régimen de Seguridad Social han sido una consecuencia de su Revolución, de las necesidades y aspiraciones de las grandes mayorías de la pobla-

ción, y que han constituido y constituyen parte esencial de todo programa para alcanzar la justicia social.

Los regímenes de Seguridad Social se fundamentan en bases filosóficas, sociales y políticas de valor universal, pero que deben adaptarse a las necesidades de cada uno de los distintos países, y, así el régimen de Seguridad Social mexicano tiene características propias, que lo diferencian de la de otros países.

El crecimiento de la población hace que el Estado se enfrente a los múltiples problemas que esto origina y a realizar sus mayores esfuerzos para impulsar el crecimiento económico en la medida suficiente para dar ocupación y proporcionar los medios de subsistencia a quienes año tras año tienen necesidad de incorporarse al trabajo.

El crecimiento económico y el progreso social del país reclama una atención constante de la salud de sus habitantes, de la capacitación o adiestramiento técnico de los trabajadores, del mejoramiento de sus habitaciones, de las condiciones familiares de vida, tanto sociales como culturales.

Sin el disfrute pleno de la salud y el hombre no puede ser útil ni productivo en la sociedad en que actúa y se desenvuelve.

Las prestaciones sociales corresponden a indudables necesidades de la población trabajadora; un trabajador por modesto que sea el trabajo que desempeña está participando en el esfuerzo colectivo, necesario para alcanzar el engrandecimiento de la Nación; para lograr su mejor rendimiento es necesario que sus necesidades cotidianas estén satisfechas y que puedan gozar de bienestar dentro y fuera de su trabajo: dentro, teniendo los beneficios y la protección contra los riesgos que el trabajo presenta; y fuera, en sus relaciones de carácter familiar, descansos, diversiones, y en general, que puedan elevar su nivel cultural, económico y social.

Los primeros artículos de la Ley del Seguro Social nos dicen que éste constituye un servicio público nacional establecido con carácter obligatorio en los términos de la misma; entendiéndolo por servicio público, como nos dice el licenciado don Andrés Serra Rojas en su tratado de Derecho Administrativo: "El Servicio Público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar, de una manera permanente y regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de ca-

rácter material económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público".<sup>14</sup>

Y para la organización y administración del Seguro Social se crea, con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la ciudad de México, que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Seguro Social puede considerarse afirmativamente como un aumento al salario, es decir, que el aumento consiste en el gran número de prestaciones que recibe el asegurado, y que, en otro caso, tendría que obtenerlas por su propia cuenta, traería como necesaria consecuencia un menoscabo a sus ingresos. Por ello se estableció el Seguro Social como un servicio público.

"El Seguro Social es una institución —nos dice la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social—, en que se compensan las cargas económicas de sus costos entre un gran número de empresas y asegurados. Es un fenómeno esencialmente colectivo, de solidaridad industrial que no puede resolverse individualmente, porque ninguna empresa sería capaz de soportar estas cargas con cargo directo a sus costos de producción, y de ahí se deriva la necesidad de entender el Seguro Social, en función de la gran masa de sectores económicos interesados. Sólo así es posible establecer un sistema de Seguro Social, con nivel de prestaciones capaces de satisfacer las necesidades indispensables de la población asegurada".<sup>15</sup>

Se establece con el carácter de obligatorio evitando así que los trabajadores dejaran de obtener sus beneficios, es decir, el Estado se coloca en un plano de tutor de la población y asimismo garantiza su estabilidad y permanencia, sin dejarlo a empresas particulares, que, en un momento dado por falta de pago de primas, pudiera quedar suspendido el servicio en perjuicio del asegurado. El aseguramiento y el pago de las cuotas es forzoso. El carácter de obligatorio lo distingue de la asistencia pública y de la privada, para convertirse en un derecho y una obligación.

Se le da una personalidad jurídica propia, es decir, sujeto independiente del Estado con sus obligaciones y derechos, creándose un organismo descentralizado, entendiéndose por descentralización la forma de organización administrativa que integra una persona de derecho público, que administra sus negocios, ligada al Estado.

<sup>14</sup> *Derecho Administrativo*. Lic. Andrés Serra Rojas.

<sup>15</sup> *Exposición de Motivos de la Ley Original*. Publicaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El licenciado Andrés Serra Rojas nos dice: "La descentralización es una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de derecho público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental.

"Para la organización y administración del sistema se crea una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social".<sup>16</sup>

"Se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralismo ventajas de consideración entre las que se encuentran: 1a. Una mayor preparación técnica de sus elementos directivos, surgida de la especialización; 2a. Democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo; 3a. Atrae donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos; y, 4a. Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio".<sup>17</sup>

Los principales órganos del Instituto son: La Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia, y el Director General.

La Asamblea General es la máxima autoridad del Instituto, compuesta por treinta miembros; designados diez por el Ejecutivo Federal, diez por los organismos patronales y diez por los organismos de los trabajadores, y, duran en su encargo seis años, y pueden ser reelectos.

El artículo 113 dispone que la Asamblea General tiene entre otras funciones la de designar a la Comisión de Vigilancia, la cual estará compuesta por seis miembros. Para formar dicha comisión cada uno de los sectores representativos de patrones y trabajadores que constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes también durarán en su encargo seis años y pueden ser reelectos.

La Ley le señala, entre otras obligaciones a la Asamblea General, la de sesionar ordinariamente una vez al año, y extraordinariamente cuando sea necesario.

Es también de su competencia discutir, para su aprobación o modificación, el estado de ingresos y egresos, la memoria, el plan de

<sup>16</sup> *Obra antes citada.*

<sup>17</sup> *La Ley del Seguro Social y sus Reformas.* Profesor Miguel Huerta Maldonado.

labores y el informe de la Comisión de Vigilancia. Cada tres años la propia Asamblea discute para su aprobación o modificación, el balance actuarial y contable que presente el Consejo Técnico, según lo dispone el artículo 116 de la Ley.

El Consejo Técnico es el representante legal y administrador del Instituto y está integrado por doce miembros: cuatro designados por los trabajadores; cuatro por los patrones; y cuatro por el Estado, con sus respectivos suplentes, pudiendo el Estado, cuando así lo estime conveniente, disminuir a la mitad la representación estatal.

El Director General será el presidente del Consejo Técnico y la designación de los consejeros será hecha por la Asamblea General en los términos que fije el reglamento respectivo. Los consejeros durarán seis años en su encargo.

El artículo 117 le da al Consejo Técnico las siguientes funciones:

I.—Decidir sobre toda clase de inversiones de los fondos del Instituto, con estricta sujeción a lo prevenido en esta ley y sus reglamentos;

II.—Resolver sobre todas las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameritan acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determina el reglamento;

III.—Establecer o clausurar como dependencias directas del Instituto, las Delegaciones Regionales, Estatales o Locales del Seguro Social;

IV.—Convocar a asamblea general ordinaria y extraordinaria;

V.—Discutir y, en su caso, aprobar, el presupuesto de egresos y el plan de trabajos que elabore la Dirección General;

VI.—Expedir los Reglamentos Interiores que menciona la fracción X del Artículo 107 de esta ley;

VII.—Conceder, rechazar y modificar pensiones;

VIII.—Nombrar y remover a los Subdirectores, Jefes de Departamento y Delegados Regionales, Estatales y Locales en los términos de la fracción VI del artículo 120 de esta ley; y

IX.—Los demás que señale esta ley y sus reglamentos.

La Comisión de Vigilancia, que es nombrada por la Asamblea General, tiene las siguientes funciones; que se desprenden del artículo 118 de la Ley:

I.—Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

II.—Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materiales de operaciones del Instituto;

III.—Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue conveniente para mejorar el funcionamiento del Seguro Social; y

IV.—En casos graves y bajo su responsabilidad citar a Asamblea General Extraordinaria.<sup>18</sup>

Por lo que respecta al Director General, éste es nombrado por el Presidente de la República y debe llenar los siguientes requisitos:

Ser mexicano por nacimiento; de reconocida honorabilidad; tener capacidad técnica.

El Director General puede ser destituido de su encargo por el Presidente de la República por causas graves.

Las funciones del Director General, según el artículo 120 de la Ley, son las siguientes:

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

II.—Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;

III.—Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante las autoridades administrativas y judiciales con las facultades que le delegue el Consejo, de acuerdo con lo que disponga el reglamento;

IV.—Presentar anualmente al Consejo el estado de ingresos y egresos, la memoria del ejercicio fenecido y el plan de trabajo para el siguiente;

V.—Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial y el contable;

VI.—Nombrar y remover de acuerdo con el reglamento de esta ley, a los empleados y subalternos y proponer al Consejo la designación o destitución de los Subdirectores, Jefes de Departamento y Delegados Regionales, Estatales y Locales y;

VII.—Las demás que señalen las disposiciones reglamentarias.<sup>19</sup>

En cuanto a la organización económica del Seguro Social está constituida por las aportaciones que como cuotas hacen los patrones, los trabajadores y las contribuciones del Estado. Para determinar las cuotas que deben cubrir los trabajadores y los patrones, se establece una Tabla de Grupos, en los que quedan comprendidos los asegurados según su salario diario, y en los casos en que el trabajador recibe

<sup>18</sup> *Obra antes citada.*

<sup>19</sup> *Obra antes citada.*

sólo el salario mínimo, al patrón le corresponde pagar la cuota señalada para aquél. Al respecto se decía que a los campesinos, el Seguro Social no podía darles una protección total ya que se presentaban dificultades muy difíciles de salvar, pues en la mayoría de los casos no existe ni patrón ni salario, faltando de este modo una base firme para fijar las aportaciones y los beneficios; por hallarse supeditados a las eventualidades propias del campo. Así consideraban el problema de los campesinos en la primera Ley del Seguro Social. Afortunadamente fueron superadas estas ideas, ya que por ser el campesino la clase más necesitada, es la que requiere más los beneficios de la seguridad social.

La Seguridad Social tiende a dar la protección a todos los trabajadores, y entre los beneficios que contiene la ley se encuentra por ejemplo: Seguros de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales otorgando en este caso entre otras las siguientes prestaciones:

Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios.

Mientras dure la inhabilitación del trabajador por el accidente o la enfermedad se le dará el 100% de su salario, en caso de ser la incapacidad permanente, sea parcial o total, se concederá al accidentado la pensión que le corresponda.

Otorga el Instituto protección a la familia en caso de muerte del trabajador asegurado. Si ocurre a consecuencia de un riesgo profesional se otorgan pensiones a la viuda y a los huérfanos. La protección en forma de pensiones se paga a quienes dependían económicamente del trabajador que muere.

Las prestaciones del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales así como los gastos administrativos se cubren con las cuotas, que para este ramo corresponde pagar a los patrones de acuerdo con la Constitución y con la Ley Federal del Trabajo.

Para las cuotas que deben pagar o cubrir los patrones se toman en cuenta el monto de los salarios que pagan y los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate.

Otra de las prestaciones que otorga es la que se refiere a seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad. El trabajador que produce una enfermedad no profesional quedando incapacitado para percibir algún salario, tiene derecho a recibir la asistencia médica quirúrgica y farmacéutica que sea necesaria así como un subsidio en dinero, con el objeto de que satisfaga las necesidades de su fa-

milia, fijándose dicho subsidio en relación con el grupo de salario al que pertenece el trabajador.

Con relación al seguro de maternidad, la mujer asegurada tiene derecho a él antes, durante y después del alumbramiento, a recibir la asistencia obstétrica necesaria, así, como un subsidio en dinero igual al que corresponde en caso de enfermedad no profesional, que le será cubierto cuarenta y dos días antes del parto y cuarenta y dos días después del mismo, asimismo tiene derecho a que se le dé la alimentación del niño hasta por seis meses posteriores a su nacimiento. Esto viene a subsanar en parte la mala alimentación que las madres dan a los niños por falta de recursos económicos suficientes.

El Seguro Social también comprende los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte. El fin del seguro de invalidez es proteger al trabajador contra la incapacidad general no originada por el riesgo profesional, no sólo el daño físico se toma en cuenta, se toman en cuenta también las repercusiones económicas o profesionales que puedan acarrear en virtud de las lesiones o enfermedades. Para que sea otorgada esta pensión se requiere que el obrero imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades y a su ocupación anterior, los medios necesarios para su subsistencia.

El seguro de vejez tiene por objeto proporcionar a los obreros que han dejado las energías y su juventud en el trabajo, los medios de su subsistencia, cuando por su avanzada edad no pueden obtener un salario, y así los asegurados que hubieren cumplido 65 años de edad, tienen derecho a recibir una pensión.

El Seguro Social, siempre pendiente a proteger a los trabajadores, ofrece un servicio a aquellos trabajadores que se encuentran sin empleo.

Otras disposiciones de gran beneficio social son las que se refieren a los servicios preventivos, que tienen por objeto impedir la realización de un estado de invalidez, o, recuperar en su caso, la capacidad de trabajo del individuo.

El Seguro contra el riesgo de muerte tiene como fin proteger a las viudas y garantizar a los huérfanos menores de edad un refugio económico para su futuro, para la satisfacción de sus necesidades vitales y el disfrute de estas pensiones empieza desde el día en que fallece el trabajador asegurado y termina, en caso de ser de viudez, cuando la viuda contrae matrimonio, y el huérfano, en caso de ser seguro de orfandad, cumpla 16 años.

En síntesis podemos decir que las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social se pueden clasificar en tres especies diferentes que son:

- Primero, prestaciones médicas;
- Segundo, prestaciones en dinero; y
- Tercero, prestaciones sociales.

Las prestaciones médicas consisten en la atención de:

- a) enfermedades no profesionales;
- b) enfermedades profesionales;
- c) accidentes de trabajo; y
- d) maternidad.

Se atiende y cuida la salud de la población beneficiaria en el triple aspecto, o sea el preventivo, el de curación de los pacientes y por último su rehabilitación.

La Seguridad Social dispone de los medios económicos, técnicos y humanos para combatir las enfermedades, y esa protección es tanto al trabajador como a sus familiares, con las solas limitaciones de parentesco, edad o dependencia económica que establece la Ley.

Las prestaciones en dinero o económicas, se otorgan a los trabajadores ante una incapacidad, o después de transcurrido determinado tiempo, de cumplidos los plazos de espera que señala la Ley, y por incapacidad general no originada por el riesgo profesional, y pueden resumirse en las siguientes:

- a) Subsidios por enfermedad;
- b) Subsidios o pensiones por accidentes en el trabajo;
- c) Ayuda para funerales;
- d) Ayuda para matrimonio;
- e) Subsidios por maternidad;
- f) Ayuda para lactancia;
- g) Pensiones por vejez;
- h) Pensiones por invalidez; y
- l) Pensiones por viudez y orfandad.

De esta manera se protege al trabajador en cualquier caso en que pudiera carecer de los ingresos necesarios para hacer frente a sus necesidades vitales.

Y por último las prestaciones sociales, entre las que se encuentran:

- a) Los servicios que dan los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar;

- b) Los Centros Sociales, Juveniles y Talleres de Capacitación;
- c) Centros Vacacionales; y
- d) Unidades de habitación.

En estos tres tipos de prestaciones, se pretende atender al ser humano en todas sus necesidades, con ciertas limitaciones; como: en las prestaciones económicas se está a la cuantía de las pensiones de acuerdo con los grupos de salario y los plazos de espera, por lo que a las prestaciones sociales se refiere a cumplir con los requisitos que para entrar a ellos o poder hacer uso de las mismas se requiere, y, por lo que se refiere a las prestaciones médicas, que se tenga necesidad de ellas.

Las finalidades del Seguro Social han sido muchas en sus diferentes épocas, y, una común a todas ellas, es la ampliación del régimen de protección a todos los campos donde haya un mexicano sin gozar de los beneficios del mismo.

La Seguridad Social es una ciencia, y como toda ciencia tiene sus fines, que son de realización particular, es decir, que serán los fines a lograr según sea la población, y la época en que se aplica, ya que las necesidades de toda población trabajadora van cambiando constantemente.

Siendo como es la sociedad materia de la seguridad social, es un hecho, objetivo y real que: "La Sociedad y su estructura como un producto de la naturaleza, está en constante evolución, es dinámica, se mueve por el incentivo de conquistar normas superiores de vivencia y convivencia humana, donde se genera una conciencia colectiva encaminada a librarse de los principales riesgos de la vida, mediante el uso adecuado de todas aquellas técnicas, o principios científicos, capaces de auxiliar con éxito en esta tarea común. Así la Seguridad Social surgió como un sistema científico que aglutinó en su propia naturaleza, proposiciones de varias ciencias, para alcanzar ese anhelo colectivo de establecer una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos".<sup>20</sup>

Realizar un esfuerzo necesario desde todos los puntos de vista para lograr: "eficacia en los servicios, tanto médicos como técnicos y administrativos, ha sido siempre uno de los fines de la Seguridad Social y especialmente en nuestro país; para mejorar los servicios médicos se han elaborado planes de trabajo, para lograr una mayor eficacia del cuerpo médico, mediante estímulos, promociones y divul-

<sup>20</sup> *La Seguridad Social es Ciencia.* Miguel García Cruz. México, D. F. 1961.

gaciones científicas, revisiones del cuadro básico de medicamentos, dotación conveniente de equipo, instrumental y material de reemplazo, revisión de los procedimientos de trabajo tanto en la organización como en el funcionamiento de las unidades médicas, y la intensificación de publicaciones de medicina preventiva y educación higiénica. En el aspecto técnico y administrativo, se han creado las subdirecciones generales, técnica, administrativa y médica, que tienden a lograr una adecuada organización del Instituto y que además de lograr la especialización, permite dar un mejor servicio a la clase asegurada en general".<sup>21</sup>

Entre los fines se encuentran el mejoramiento de las prestaciones en favor de la población amparada, para lo cual se crearon primeramente las llamadas Casas de la Asegurada, en las que se impartían múltiples enseñanzas, desde primeros auxilios médicos hasta carreras culturales y artísticas, y que ahora son los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, que dan mejores enseñanzas que dichas Casas de la Asegurada.

Otro objetivo era la construcción de casas-habitación.

Lograr con los medios disponibles una suficiencia de ingresos, es decir, el balanceo de los ingresos con los egresos cumpliendo con todos los compromisos legales del Instituto.

Invertir adecuadamente sus recursos patrimoniales, para tal fin. El Instituto Mexicano del Seguro Social ha comprado predios y efectuado en ellos construcciones de edificios para usos administrativos, clínicas, hospitales, centros de seguridad social para el bienestar familiar, y unidades-habitación. Creando con estas inversiones confianza y seguridad, así como poner a salvo los fondos necesarios para el cumplimiento de futuras prestaciones.

Por último: continuar con la ampliación sistemática del régimen del Seguro Social a mayores núcleos de población y nuevas circunscripciones, hasta alcanzar que estén en él representados la totalidad de las entidades de la República, y en forma especial la población campesina.

El ideario de la Seguridad Social es considerarlo como un derecho inminente e imprescindible del hombre, que debe cobijar permanentemente a todos los mexicanos, y satisfacer convenientemente las necesidades humanas mediante una mejor distribución de la riqueza

<sup>21</sup> *Memoria de Labores del I. M. S. S. 1958-1959.*

y el alcance de derechos y garantías sociales a que encamina la Constitución.

“Puede asegurarse que la paz disfrutada por la Nación Mexicana en sus últimos 20 años, es el fruto maduro de la Revolución Mexicana, al ir gradual, pero incensantemente, satisfaciendo las necesidades del pueblo a través de la Seguridad Social, la Reforma Agraria, el Crédito Ejidal y Agrícola; la Ley Federal del Trabajo, la Red Nacional de Caminos y Ferrocarriles; el vasto plan de educación popular; la nacionalización de los energéticos básicos, petróleo y electricidad, y, especialmente, la mejor explotación y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, para crear bienes y satisfactores que eleven el índice de bienestar social del pueblo, donde las formas superiores de cultura puedan caracterizar a nuestra República y el mexicano cumpla con plenitud su propio destino; que es el aprovechamiento máximo de su potencial intelectual, que generará las mejores normas de coexistencia, vivencia y convivencia humana”.<sup>22</sup>

La Seguridad Social pretende el mejoramiento y la conservación de la salud humana, no sólo es una tarea imperiosa del Estado, sino que es una tarea en la que ha de contar con la cooperación de todos los sectores sociales, para ampliar los servicios de salubridad y extender, gradual y constantemente la aplicación de la asistencia y Seguridad Social.

Producir las condiciones suficientes para que el desenvolvimiento material y cultural del pueblo mexicano alcance el lugar dentro del adelanto general de los pueblos a que tiene derecho.

Conservar y procurar el máximo valor del hombre que es la salud. La salud como fenómeno social debe ser preservada por el Estado, el trabajador debe ser objeto de atención, para mantenerlos al margen de las enfermedades o de las incapacidades ya sean totales o parciales.

Dar al ser humano en sus distintas edades el derecho a los servicios médicos que le correspondan; cuando niño, para que se desarrolle hacia la adolescencia, y, en ésta que es la crisis del crecimiento; de joven debe preparársele para continuar el progreso; al adulto, que constituye el elemento central en la producción, el trabajo, la cultura y el bienestar cívico; y por último, en la vejez, para que no sea una carga para la sociedad de la que forma parte.

En la Declaración de México sobre Seguridad Social, leída por

<sup>22</sup> *Ideario de la Seguridad Social*. Pensamientos del Lic. Adolfo López Mateos.

el licenciado Benito Coquet, en la VI Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social señaló los fines de la Seguridad Social en México, apuntando como tales:

1º—Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad;

2º—Permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre;

3º—Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo pueda vivir;

4º—Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones que justifican el goce de las garantías y de los derechos;

5º—Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación;

6º—Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo;

7º—Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten de una sana alimentación en una habitación digna, de una indumentaria propia;

8º—Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos, a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social;

9º—Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comúnmente compartida, como un único medio de vigorizar la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la seguridad social;

10º—Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativo según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general;

11º—Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo;

12º—Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en el

campo de la producción, con retribución adecuada a sus necesidades individuales y familiares;

13°—Auspiciar y promover el crecimiento y el goce de los valores culturales y de una sana recreación;

14°—Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previniéndose, en la medida de lo posible, la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte;

15°—Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y del de la comunidad de que se forme parte;

16°—Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador, atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la sub-ocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte; y

17°—En consecuencia, ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar, en un ambiente de paz social, y permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de la Declaración".<sup>23</sup>

Los problemas de bienestar común, la necesidad de que las situaciones de privilegio deben ceder el paso a una más creciente generalización de un auténtico goce de las libertades y los derechos, así como un pleno cumplimiento de los deberes y de las obligaciones individuales y colectivas constituyeron la más evolucionada declaración de principios sociales.

El fin o meta a realizar por el Instituto Mexicano del Seguro Social es extender y ampliar el régimen de Seguridad Social a todos los sectores de la población, proporcionándoseles nuevas oportunidades para poder hacer frente a la vida.

La realización de este programa significará mayores aportaciones económicas de los patrones, de trabajadores y del Estado. El crecimiento del régimen de seguridad social a lo largo de veinte y

<sup>23</sup> *Declaración de México Sobre la Seguridad Social*. Revista de la Seguridad Social.

cuatro años de su existencia han demostrado que se ha mejorado mucho a la población de escasos recursos económicos, y por lo tanto es mejorar a México.

La magnitud de los problemas humanos, económicos y sociales que con el programa de Seguridad Social se pretende resolver, justifica y requiere la colaboración de los sectores de la producción, ya que la extensión y ampliación del sistema de Seguridad Social, estimulará la capacidad de consumo de los trabajadores, que se traducirá en el establecimiento de nuevas industrias, y permitirá un armónico desarrollo económico y social.

Las prestaciones de la Seguridad Social, bien sean en especie o en dinero, no pueden considerarse como meros gastos sociales, las erogaciones que realiza para cubrir sus prestaciones y servicios constituyen en realidad, inversiones que se manifiestan de inmediato, en el incremento de la productividad, en el trabajo y en el desarrollo industrial del país.

Las prestaciones que otorga el Seguro Social, como ya lo dije anteriormente, se traducen en un aumento real del salario que, por las variaciones de los precios, por el alza del costo de la vida, sufre deterioros que limitan la capacidad de consumo y la satisfacción de las necesidades del trabajador. El aumento de los salarios trae aparejado el aumento de los precios, y aunque el trabajador gane más, puede adquirir menos, las prestaciones del Seguro Social, permiten que los sectores que integran la mayoría de la población puedan contar con los recursos económicos y con servicios que tienen un elevado valor económico, que incrementan sus ingresos y su capacidad de consumo.

El desarrollo que ha alcanzado la Seguridad Social en los últimos años comprende todos los aspectos, en su extensión, considerando el número de habitantes que se han incorporado a su protección, la multiplicación de sus instalaciones materiales, de sus unidades médicas y sociales, en la superación y eficacia de sus servicios y prestaciones, en su acción para lograr el mejoramiento de los niveles de vida que hagan factible el bienestar de nuestro pueblo, se manifiesta año con año en toda la República.

Por medio de las diversas reformas que se han hecho a la Ley del Seguro Social, se ha pretendido ir logrando los fines propuestos en un principio y los que se han ido originando al través de las nuevas necesidades que han ido surgiendo en la vida de los mexicanos.

Las disposiciones legales que se han publicado, entre otras, en

el Diario Oficial de la Federación, relacionadas con el Instituto han sido las siguientes, mismas que estudiaremos más adelante detenidamente:

La Ley original se publicó en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943; posteriormente se publicó la primera reforma a la misma en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947; poco después de un año se reformó dicha reforma publicándose en el Diario Oficial del 28 de febrero de 1949. En 1956, se reforma nuevamente la ley siendo ésta una de las reformas más importantes por cuanto que incorpora a los campesinos al Seguro Social. Otra reforma de gran importancia es la que se hizo en 1959, que fue publicada en diciembre de ese mismo año. También son de gran importancia para nuestro estudio el Reglamento del Seguro Social Obligatorio a los trabajadores temporales y eventuales urbanos, publicado en el Diario Oficial del 28 de junio de 1960, así como el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores del campo publicado en el Diario Oficial de 18 de agosto del mismo año.

Cabe también hacer mención del Decreto que incorpora el Régimen del Seguro Social a los ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a Sociedades Locales de Crédito Ejidal y Agrícola, en los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, Baja California, y en el de San Luis Río Colorado, Son., publicado en el Diario Oficial el 14 de junio de 1961; de la Ley que incorpora al Régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores, publicada en el Diario Oficial de 7 de diciembre de 1963, y, por último del Decreto de 30 de diciembre de 1965.

En 1944 el licenciado, Ignacio García Téllez, segundo director general del Instituto, dio a conocer un plan de labores para dicho año promoviendo una serie de Decretos Presidenciales publicados en el Diario Oficial, en los que se declaró de utilidad pública la construcción de hospitales, para lo cual se expropiaron terrenos en diferentes partes de la ciudad, y también terrenos para la construcción de casas para los trabajadores.

Durante el primer trimestre de 1944, el Instituto estableció la primera red provisional de hospitales, clínicas y puestos de fábricas, pero por inadecuados e ineficaces se cancelaron sus servicios, para así esablecer unidades médicas, que para su tiempo superaron la situación prevaleciente, y, se pusieron a trabajar veintidós clínicas, diez y ocho sanatorios del Instituto y once subrogados, dos mater-

nidades directas y siete subrogadas, así como farmacias y laboratorios.

El 24 de noviembre de ese mismo año se consideró que la obligación de pagar las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrían carácter fiscal, y que correspondería al Instituto, en su condición de organismo fiscal y autónomo la determinación de los créditos y de la base para su liquidación; fijar la cantidad líquida o percepción de cobro de conformidad con la Ley del Seguro Social y su reglamento. Esta reforma de gran importancia para la economía interna del Instituto, concedió el uso de la facultad económica-coactiva, que reservada hasta entonces por el Gobierno para recaudar sus impuestos, pasó a regir las recaudaciones del Seguro Social.

En el período de 1944 a 1947 fue grande la actividad legislativa en materia de Seguridad Social.

El 12 de febrero de 1945, se inició la prestación de servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social en Entidades Federativas, tales como: Puebla, y Monterrey; un año más tarde en el Estado de Jalisco, y en enero de 1947 en Orizaba, Ver.

En la Exposición de Motivos de la Reforma a la Ley del Seguro Social, según Decreto de 30 de diciembre de 1947, publicado en el Diario Oficial del día 31 de ese mismo mes y año nos dice:

“El sistema de seguridad social ha de condicionarse en cada país a las posibilidades y objetos de su política económica y de salubridad. En México tiene firme apoyo en el propósito de elevar el nivel de la producción y las condiciones de vida de nuestro pueblo. La estructura de los seguros obligatorios establecidos en el país permite ventajosamente proyectar este régimen hacia los tres postulados que constituyen su esencia universal: organizar la producción de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad para obtener los medios de subsistencia; acudir eficazmente al reestablecimiento de dicha capacidad y ganancia, cuando esta se haya perdido o reducido como consecuencia de enfermedad o accidente; y aprontar los medios de vida necesarios en los casos de interrupción o cesación de la actividad a causa de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte del jefe de la familia obrera”.<sup>24</sup>

Era necesario ajustar la Ley a las necesidades que iban surgiendo en cada época y proporcionar cada vez mayores y mejores servicios

<sup>24</sup> *Ley del Seguro Social*. Publicaciones del I. M. S. S. 1947,

a las clases trabajadoras, dándoles mayores garantías de mejores servicios y mejores prestaciones.

Entre los puntos más importantes que comprendió esta reforma a la Ley, se encuentran:

El aumento de nuevos grupos de cotizaciones afectando los salarios para el Seguro Social, desde \$ 2.00 hasta \$ 22.40, quedando comprendidos los diferentes grupos según las cotizaciones en letras de la A a la K.

En la rama de Riesgos Profesionales se mejoraron los subsidios, y por lo que toca a las pensiones por incapacidad totales o permanentes se aumentaron. Los subsidios por enfermedades generales y maternidad se hicieron varias también según el grupo al que pertenecía el asegurado.

Se dieron facultades al Ejecutivo Federal para dar un aumento en la cuota o prima de la rama de enfermedades generales y maternidad, se incrementaron las cuantías básicas anuales de pensiones de invalidez y de vejez, uno directamente en porcentaje de la cuantía original y el otro correlativo a los nuevos grupos de cotizaciones.

Las reservas de los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte, se invirtieron en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal.

Posteriormente se reformó la Ley el 28 de febrero de 1949, en la que se contienen disposiciones muy importantes en cuanto al mejor funcionamiento del Instituto y una mejor organización del mismo tanto económicamente como por lo que se refiere a la prestación de los diferentes servicios. De esta reforma, así como de la anterior sólo haremos mención de los puntos más importantes de la misma, y así encontramos entre otros:

Se aumentó el período de suministro de servicios médicos y de subsidios por incapacidad a 39 semanas, reduciéndose el período de carencia de subsidio por incapacidad, iniciándose éste a partir del cuarto día. Se otorga una canastilla a la trabajadora asegurada al nacer el niño.

Se aumentaron las pensiones de invalidez, vejez y muerte en un 10% por cada hijo menor de 16 años, estableciéndose que esta pensión no podría ser menor de \$ 50.00 mensuales; se estableció un número menor de semanas cotizadas para obtener la pensión de vejez; el plazo de 50 semanas en los casos de pensiones de invalidez, orfandad o de viudez. Se estableció el derecho que tienen los pensionistas para continuar gozando de los servicios médicos farmacéuticos y hospitalarios.

Se otorgó una ayuda económica para el matrimonio, una especie de dote; el derecho que tienen todos los huérfanos pensionados o incapacitados a continuar disfrutando de sus pensiones, después de 16 años de edad hasta los 25 años, si continúan estudiando en escuelas oficiales o reconocidas por el Estado, y por último, se estableció que debía de efectuarse una nueva inscripción de patrones y trabajadores, como base para obtener la completa reorganización del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Otro factor muy importante que originó tales reformas fue el crecimiento incesante de los egresos por concepto de prestaciones que plantearon una grave situación económica, y que se elevara la cuota a un 8% sobre los salarios.

En el período que comprende de 1946 a 1952, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación 33 disposiciones sobre Seguridad Social relativos a la ley del Seguro Social y sus reformas, así como al Reglamento de la Ley, también referentes a la implantación del régimen y sobre la Asamblea General.

El 1º de diciembre de 1952, el presidente de la República señor don Adolfo Ruiz Cortines, nombra Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social al licenciado Antonio Ortiz Mena, quien señala nuevas metas al Seguro Social como por ejemplo: en materia educativa, agraria, obrera, asistencial jurídica de Seguridad Social, aplicando la acción tutelar del Estado; la administración pública se extiende a la colectividad fortaleciendo la libertad y las garantías individuales.

“Nuestro deber fundamental hacia la Patria es acrecentar la evidente realidad pujante que es, atender, mediante la solidaridad nacional, la magnífica Seguridad Social del Mexicano actual. Unidos todos por el trabajo y la confianza en nosotros mismos, vamos forjando esta patria nueva, en que el hombre y la mujer, la niñez y la juventud, sin inquietudes ni sobresaltos, sientan la seguridad de su existencia libre, y acendradamente mexicana”.<sup>25</sup>

Se debe combatir contra la ignorancia y la miseria, contra la inseguridad y las enfermedades morales y materiales, siendo la meta a lograr para obtener un pueblo mexicano más sano y culto, es decir, elevando su nivel cultural, dando a las nuevas generaciones el mínimo de conocimientos indispensables, cubrir con los beneficios del

<sup>25</sup> *Discurso Pronunciado por el Sr. Lic. Antonio Ortiz Mena el 16 de enero de 1952. La Seguridad Social en México.*

Instituto al mayor número de mexicanos, claro que en cada lugar y en cada época las necesidades que requieren su satisfacción son diferentes y variadas.

Se tuvo en cuenta la necesidad de que el Seguro Social se extendiera a las regiones del campo, lo que primeramente se había considerado casi imposible, debido a las condiciones existentes en cada región, dándose en este sentido los primeros pasos al reformarse la Ley.

La reforma del 31 de diciembre de 1956 que es quizás la más importante hecha a la Ley del Seguro Social, comprende entre sus aspectos más importantes los siguientes:

El aumento de tres grupos de cotizaciones, haciéndose variar los salarios diarios sujetos a cotizaciones del Seguro Social desde \$ 1.50 del grupo A o mínimo, hasta el de \$ 60.00 que corresponde al grupo máximo.

En los casos de los trabajadores aprendices cuya retribución se estipula en especie o en dinero y sea inferior al salario mínimo, se obliga al patrón a pagar los aportes que correspondan al trabajador, y se establece que deben ser clasificados en el grupo "D", como mínimo, con salario promedio diario de \$ 5.00.

Se le da más amplitud al concepto de accidente de trabajo, al considerar como tal, a los que ocurren al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeña sus labores o viceversa. Se aumentaron los subsidios en casos de enfermedades o accidentes profesionales, debiendo ser de un 100% mientras subsista la enfermedad o incapacidad.

Las pensiones en caso de incapacidad total o permanente se elevaron; se aumentó la ayuda para gastos de entierro a \$ 500.00 aumentándose también los subsidios diarios por maternidad y enfermedades generales, asimismo las cuantías básicas para pensiones de invalidez y de vejez.

Se consideran con derecho a los servicios médicos: al padre, y la madre cuando dependa económicamente del asegurado sin que tengan derechos propios.

Y en cuanto a su organización interior se conserva el sistema tripartito del Consejo Técnico, de la Comisión de Vigilancia y de la Asamblea General.

En este período se dictaron disposiciones relacionadas con la Seguridad Social en lo tocante a Ley del Seguro Social, al reglamento

de la misma, Decretos de implantación del Seguro Social, y disposiciones acerca de la Asamblea General del Instituto.

Siendo Director General del Instituto el señor licenciado don Benito Coquet, propuso reformas a la Ley que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, dichas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959.

Estas reformas fueron tendientes a extender el régimen del Seguro Social a nuevos núcleos de población, y beneficiaron esencialmente a los derechohabientes, ya que se aumentaron las prestaciones en dinero a que tienen derecho, tendientes a mejorar los servicios médicos; a extender el régimen a los trabajadores urbanos independientes como: artesanos, comerciantes, profesionistas libres y similares, así como a los campesinos y a todos los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y Ejidal. De esta reforma nos ocuparemos ampliamente en el siguiente capítulo de este trabajo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, tendiente a proteger al mayor número de mexicanos, va evolucionando rápidamente, ya que primeramente, para cumplir con el Decreto del Ejecutivo Federal que obligaba al Instituto a impartir servicios en el Distrito Federal el primero de enero de 1944, la Dirección General del mismo, adaptó y equipo locales para establecer la primera red provisional de hospitales, clínicas y puestos de fábricas.

Los primeros meses de ese año el Instituto recurrió a la subrogación de servicios, poco después se establecieron clínicas, sanatorios, maternidades y puestos de fábrica, farmacias y laboratorios, con el objeto de poder ofrecer un mejor servicio siendo aún muy precario y deficiente.

En 1944, la población asegurada hasta el último día del año ascendió a 631,099 personas, de las cuales correspondían 246,537 aseguradas y 384,562 beneficiarios.

Durante el período de 1946-1952, siendo Director General del Instituto don Antonio Díaz Lombardo, hasta el 31 de diciembre de 1952, la población asegurada ascendió a un total de 1.140,883 personas; 434,557 asegurados y 706,326 beneficiarios. Durante este tiempo se incrementaron considerablemente las construcciones respecto de la época anterior. Al finalizar el mismo año, se llegó a tener 19 hospitales con capacidad de 1,698 camas, y 42 clínicas. Se terminó la construcción del edificio central del Instituto;

Se extendió el Seguro Social a distintos municipios de las Enti-

dades de Tlaxcala, Tamaulipas, Nuevo León, Veracruz, México y Oaxaca.

En esa época la Dirección del Instituto, adquirió, como otros organismos descentralizados, una mayor categoría, al acordar directamente con el señor Presidente de la República, lográndose así establecer un equilibrio político.

De 1952 a 1958, se promovieron en la organización del Instituto una serie de medidas tendientes a reestructurarlo, creándose una serie de subdirecciones tales como: La Subdirección Técnica Administrativa, la de Contraloría General, también se creó el Departamento de Extensión del Régimen.

La población asegurada aumentó a más del doble en esos seis años; se impuso como meta invariable la implantación del Seguro Social a todas las Entidades Federativas de la República, y, ese propósito se ha venido logrando; se establecieron unidades de servicios médicos que se distribuyeron en las capitales de los Estados y en los municipios más industrializados.

Fueron los primeros años en que la Seguridad Social había llegado al campo propiamente.

En este periodo se aumentó el número de clínicas en servicios a 207, siendo 120 de la población urbana y 87 a la población rural, número muy inferior.

Se persigue dar al trabajador el máximo de posibilidades de superación física, cultural y económica, al construirse las casas-habitación inmediatas a sus centros de trabajo, las cuales les fueron arrendadas a los trabajadores para evitar que las transmitieran a otras personas.

En el siguiente sexenio la Seguridad Social acelera su marcha hacia la protección de las masas sociales, al estructurar la enseñanza popular como una nueva meta; se tiende a superar el ambiente familiar, mediante la enseñanza de conocimientos evidentemente útiles y prácticos, de aprovechamiento inmediato, ocupando en actividades productivas el tiempo libre de que disponen los miembros de la familia.

Siendo Director General del Instituto el licenciado Benito Coquet pronunció las siguientes palabras:

“Todos los beneficiarios de la Seguridad Social, pueden estar seguros de que entre los servicios del Instituto se abriga la conciencia colectiva de que cualquiera que sea el lugar en que nos encontremos,

no somos sino trabajadores al servicio de la clase trabajadora del país".<sup>26</sup>

Se pretende que el Instituto llegue a una función integral, que la Seguridad Social abarque más extensión y mayor número de riesgos siguiendo la lucha contra la enfermedad, la ignorancia y la pobreza en todos los campos de la República.

Se extendió el régimen del Seguro Social en toda la República, a los trabajadores asegurados, y a sus beneficiarios o familiares en nuevas circunscripciones que incluían a nuevas categorías de trabajadores. El 31 de diciembre de 1960, el Consejo Técnico había aprobado tal extensión a 200 municipios y a 12 delegaciones en el Distrito Federal. La población asegurada en todo el País ascendía a 3,258,289 personas.

El Seguro Social en México ha ido superándose al través de los años corrigiendo deficiencias y creando una estructura económica y social de gran importancia en el desarrollo de un México mejor para los mexicanos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, en la vida de México ha puesto en acción una serie de premisas nuevas, novedosas y eficaces, que es preciso vigilar, propiciar en su funcionamiento, y en ningún instante permitir que se esterilice su desarrollo. Esta es una de las más serias responsabilidades que pesan sobre los más autorizados técnicos mexicanos de la Seguridad Social, que no deben permitir que fuerzas socio-culturales de importación ahoguen o inhiban a las fuerzas vernáculas más preciadas de México".<sup>27</sup>

El Seguro Social al través de sus diversas reformas ha venido siendo uno de los instrumentos más importantes de la justicia social: no sólo protege, previene y rehabilita la salud de la población amparada, sino que proporciona medios básicos de existencia a las familias de trabajadores e influye en el cambio del nivel cultural de los hogares.

En su tercer Informe de Gobierno el señor licenciado Adolfo López Mateos al referirse a la Seguridad Social dijo:

"Sin menospreciar el esfuerzo cumplido, sentimos que la seguridad social debe acelerar e integrar su gestión, tanto en abarcar mayores núcleos de población como en acrecer la cuantía y mejoramiento de sus prestaciones, sentir anhelosamente que las circunstancias in-

<sup>26</sup> *Discurso Pronunciado por el Sr. Lic. Benito Coquet el 4 de mayo de 1959.*

<sup>27</sup> *Conferencia Dictada por el Ing. Miguel García Cruz, Revista de la Seguridad Social.*

fráhumanas de existencia deben ser superadas en el plazo más pe-  
rentorio; que la prosperidad debe ser compartida; que las situaciones  
de privilegio deben ceder el paso a una más creciente generalización  
de un auténtico goce de las libertades y de los derechos, y de un  
pleno cumplimiento de los deberes y de las obligaciones individuales  
y colectivas, para que los pueblos americanos, en su conjunto, cons-  
tituyan un ejemplo de lo que puede ser realizado cuando se tiene  
la convicción de que la pobreza dondequiera que exista constituye  
un peligro para la libertad de todos los hombres".<sup>28</sup>

En 1961 el Seguro Social opera en 332 municipios y cubre todas  
las Entidades Federativas, procurándose dar el máximo de eficacia  
a todos sus servicios.

En 1963, la Seguridad Social protege a 5,260,000 derecho-habien-  
tes, y al quedar incluidos dentro de los trabajadores que laboran en  
la producción de la caña de azúcar se aumentó.

Actualmente la Seguridad Social comprende a casi todos los  
mexicanos que requieren de sus servicios y aunque en algunos cam-  
pos aún no se ha establecido con grandes construcciones, empieza  
a prestar sus benéficos servicios.

"El crecimiento económico de un país no depende solamente  
de las inversiones de capital, por cuantiosas que sean, sino de manera  
fundamental del trabajo del hombre. Existe la conciencia de que en  
el desarrollo, el progreso de un país se alcanza ciertamente, con  
inversiones que crean ocupaciones remuneradas; pero, de manera fun-  
damental, con la elevación de las condiciones de vida, y de la capa-  
cidad para el trabajo, factores que constituyen la clave real del progreso  
social no es una mera consecuencia de las inversiones de capital, ni  
el número de plazas de trabajo que puedan proporcionarse a una  
población creciente, ni mucho menos el beneficio económico que pue-  
dan recibir los inversionistas; sino que es el resultado de programas  
que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de la pobla-  
ción, tales como salarios suficientes, mejores niveles de salud y de  
alimentación, viviendas decorosas, capacitación o adiestramiento téc-  
nico de la mano de obra; en suma: que el progreso de un país, tanto  
en el aspecto económico, como en el aspecto social, es consecuencia  
de programas integrales para la elevación y mejoramiento de los ni-  
veles de vida".<sup>29</sup>

<sup>28</sup> 5 *Informes de Gobierno*. Adolfo López Mateos. 1964.

<sup>29</sup> *La Seguridad Social en México*. Tomo I. Publicación del I.M.S.S.

### CAPITULO III

#### **EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN EL CAMPO**

**Su necesidad. Su objeto. Su alcance. Decretos de 19 de agosto de 1954; 30 de diciembre de 1959; 30 de diciembre de 1965.**

La implantación de la Seguridad Social en el campo, es el resultado de la evolución de los pueblos, en los que la tendencia general es el beneficio y mejoramiento de las clases pobres, dándose a la Seguridad Social una nueva función, que tiene una amplia justificación en la realidad mexicana.

La implantación del Seguro Social en el campo no es, o ha sido sólo problema de nuestro país, sino de todos los países, y es por ello que organismos internacionales se han ocupado de este tema; como por ejemplo: La Organización Internacional del Trabajo la que, por muchos años ha tenido por misión el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los sectores industriales, ha efectuado estudios y tomado resoluciones relacionadas con las condiciones económicas, sociales y profesionales del trabajador agrícola, aplicando este término a la persona que se dedica de manera permanente o temporal, cualquiera que sea su situación jurídica, a alguna de las actividades relacionadas con la agricultura.

Estos trabajadores agrícolas o campesinos viven en una situación deprimente, tanto en su estado de nutrición, como en sus condiciones económicas de vida.

Aunque los trabajadores agrícolas son los que producen los alimentos que consume la población, su nutrición es muy inferior a la de la población urbana, lo que da como resultado un atraso en el crecimiento de los niños, una salud deficiente, y en general una falta

de resistencia contra todas las enfermedades y principalmente contra las enfermedades infecciosas, padeciendo tales enfermedades familias enteras.

La falta de servicios médicos ocasiona que se den casos, en ciertos lugares, en que las personas esperan la muerte sin poder contar con una remota posibilidad de sanar su enfermedad. Siendo que la salud ha sido considerada por las Naciones Unidas como uno de los derechos humanos inalienables del individuo, entendiendo por ella no solamente la ausencia de enfermedades, sino el completo estado de bienestar físico, mental, social y económico del hombre.

Así en 1936, se inició el Servicio Social Obligatorio para los pasantes de medicina dependientes de la Universidad Nacional Autónoma de México, siendo grande la exigencia de incorporar al campesino en la vida activa de la nación.

También hay que hacer notar el problema de la vivienda de los campesinos; es tradicional que los campesinos edifican sus propias viviendas; el suelo en muchas de ellas es sencillamente de tierra, y la distribución interna de la vivienda es muy rudimentaria; hay viviendas en las que viven hasta diez personas, siendo éstas pequeñas chozas, además es común que el ganado esté dentro de la misma casa o bajo del mismo techo, y que el campesino críe sus aves de corral en el patio de la casa, o en el mismo lugar donde juegan sus hijos.

La población campesina, por lo general, carece de todos los servicios: luz, drenaje, agua potable, carreteras, usándose en su lugar pequeños caminos. Viven en pueblos faltos de las instalaciones más indispensables.

Ahora bien, por otra parte, la educación es de muy bajo nivel, ya que los campesinos en su mayoría no saben leer ni escribir, agregándose además a su ignorancia, creencias y costumbres que no les permiten mejorar, siendo esta otra de las causas de la situación precaria del campesino.

Por lo que se refiere a la vida interior de cada familia campesina es común que el padre padezca de vicios, siendo mal ejemplo para sus hijos, también que la madre carezca de la más elemental educación y que por tanto no sepa educar a sus hijos.

En algunas regiones del país, los niños desde pequeños deben ayudar al padre en el cultivo del campo, lo que les impide que asistan a la escuela. Agregando además que en el hogar campesino aunque la mujer campesina tiene un papel muy importante, como mujer de

su casa, esto ocupa un lugar muy secundario y sus ocupaciones son abrumadoras.

La familia campesina ha mantenido su unión, los hijos han mantenido y conservan las costumbres de sus padres, aunque continúa viendo en una situación precaria, y en muchos casos es abandonada por el padre que emigra a otros lugares en busca de una mejoría general, pero que generalmente trae como consecuencia la creación de una nueva familia en lugar distinto.

La necesidad de una completa implantación del Seguro Social es inminente, ya que por medio de la Seguridad Social puede superarse el nivel cultural, social y moral del campesino.

Antes de la implantación del Seguro Social al campo por regla general era una realidad muy dura a la que se enfrentaban los campesinos, pero, puede decirse que en aquellos lugares, en donde ya ha llegado efectivamente, han recibido una gran mejoría, existiendo no obstante ello una gran desigualdad entre la población de la ciudad y la población campesina, y este grave mal recae en la situación económica y política de la Nación.

Así cuando la Seguridad Social se extiende al campo tiene como objeto combatir la miseria y el abandono, siendo una especie de remedio, y un alivio. Cumpliendo una doble premisa: hacer por clases sociales y por regiones geográficas una mejor distribución del ingreso nacional y buscar que la clase, hasta entonces desamparada, eleve su nivel de vida en general.

Es necesario recurrir a medidas preventivas que permitan un cambio favorable a quienes hasta hoy siguen viviendo entre la escasez y la miseria.

El régimen de Seguridad Social contribuirá a la elevación de los trabajadores del campo, ya que encontramos en los datos que nos dan las estadísticas que México tiene uno de los índices de natalidad más elevados del mundo 44.4 por cada mil habitantes, pero también ostenta un alto nivel de mortalidad 16.2 por cada mil habitantes, lo más grave de estos índices es que el 47.4 por ciento de las enfermedades fatales no fueron diagnosticadas médicamente, lo que significó que la mitad de esos enfermos falleció sin auxilios médicos.<sup>30</sup>

La base para extender el Seguro Social al campo también fue el alto porcentaje de la población rural que en términos generales fue catalogada por el censo de 1950. Según el cual, la población urbana

<sup>30</sup> *La Medicina al Campo*. Publicaciones del C. I. S. S.

alcanzaba un 35 por ciento, mientras que la población rural, el restante, o sea, el 65 por ciento. Existían 117,617 poblados rurales entre haciendas, ejidos, ranchos, representando un 88 por ciento del total de 132,650 poblados existentes en la República. Aparentemente la población rural era suficiente para atender las necesidades de la Nación; pero no es tanto si se considera que México es un país eminentemente agrícola y que los porcentajes de pobladores rurales han sido siempre superiores, cercanos al 80 por ciento no al 65 por ciento que presentó el censo aludido. El dato más revelador lo ofrece el porcentaje de personas dedicadas a trabajos agrícolas y ganaderos.

El Seguro Social se instituirá sobre la base de una organización en la vida rural, conjugando las contingencias de la naturaleza humana, la del esfuerzo productivo, el medio ambiente y la actividad de todas las instituciones públicas y privadas llevadas a impartir cualquier servicio en la vida del campo, siendo los trabajadores del campo los directamente favorecidos para quienes se instituya el beneficio de la Seguridad Social, contribuyendo así al desarrollo integral de la economía del país.

La vida económica de una clase social depende de la intensidad de ayuda que se proporcione al elemento individuo y en el caso de este estudio ese individuo es el campesino el que necesita un gran estímulo.

En el caso especial del régimen ejidal el sistema de Seguridad Social acarrearía igualmente un beneficio que equilibraría la producción de cada parcela independientemente de la capacidad, la aptitud o la sustitución de la persona.

El hecho de que la parcela ejidal constituya un bien de propiedad individual, intransferible, inalienable y en fin de naturaleza sui-géneris obliga a considerar que el régimen de Seguridad Social Rural deberá establecerse conforme a la unidad orgánica del ejido, como unidad de producción teniendo subsidiariamente la participación de los individuos, es decir, el sistema de Seguridad Social en el campo deberá establecerse fundamentalmente en función de su productividad conforme a la tarea que a cada quien corresponda, tomándose como referencia las condiciones de rendimiento que norman el promedio por individuo, por zona y por producto.

Al aplicarse la Seguridad Social en el campo, los vicios que afectan a la naturaleza interior del individuo, su responsabilidad familiar y a la sociedad en general como son la malvivencia, la vagancia, el parasitismo, la indigencia y todos las demás lacras sociales

que ostensiblemente padecen las gentes de bajos recursos, originándose así un detenimiento en su desarrollo, y negando el desarrollo del progreso, han de abolirse mediante la defensa de la personalidad humana dotada de un seguro en donde se respete al hombre en su capacidad de trabajo y en su calidad de individuo miembro de un conglomerado.

La clase campesina ha de lograr su evolución cultural por medio de ese régimen, es decir, se podrán llevar al campo las ideas más avanzadas relacionadas con la mejor forma de cultivo, enseñándoles, a quienes trabajan la tierra, a cuidarla y a su vez a que dé los mejores frutos posibles con un menor esfuerzo por parte de ellos. Por medio de ese régimen de Seguridad Social se salva en el hombre esa incapacidad fundamental de resolver el problema de su subsistencia, cuando se enseña a superar el infortunio de un riesgo que bien puede ser la enfermedad, la muerte o un siniestro.

El Seguro Social hará que el beneficiario, huérfano, viuda, lisiado o anciano, reciba los elementos necesarios para adiestrarlo en un espíritu de aceptación de su situación individual, sin que se convierta en una carga social o que viva en una situación miserable.

El régimen del Seguro Social, en el orden cultural, está llamado a cumplir el principio filosófico de que cada individuo, aun dentro de la más adversa e inverosímil situación en que se encuentre, pueda llevar una función de utilidad, y, conforme un destino en beneficio de los demás.

Todo programa de Seguridad Social tiene por objeto primordial la elevación del nivel de vida; en otros términos, procurar por el mejoramiento económico, sanitario, y cultural, mediante una protección biológica integral. En estas condiciones la incorporación del Seguro Social en los grandes núcleos de trabajadores campesinos y urbanos, y en los poblados semirurales, será de beneficio nacional.

El Seguro Social para los trabajadores del campo tendrá por objeto impedir movimientos demográficos, adversos o perjudiciales al progreso de la nación, además que, siendo el Seguro Social un moderador de los desniveles económicos, contribuirá a lograr una mejor distribución del ingreso nacional, asimismo la defensa de la fuerza de trabajo agrícola, la contención de la deserción campesina para el arraigo de los trabajadores del campo y una distribución más racional del contingente médico y de los recursos sanitarios del país, serán metas que se alcanzarán con esa extensión del Seguro Social al campo y a la provincia urbana.

Es de vital importancia el tema que se trata que al efecto se han hecho diversos estudios por organismos internacionales como por ejemplo: El Comité Internacional de Seguridad Social en su resolución número 56 se asentaron las medidas que deberían de seguirse para aplicar la Seguridad Social en el campo, y así esta resolución en sus diversos puntos contiene temas de mucho interés tales como:

“La Seguridad Social para el trabajador rural”.

En todos los países de América ha habido reiterados propósitos de extender la “Seguridad Social en el campo”.

Debe considerarse que para la aplicación de la Seguridad Social en el campo deben tomarse en cuenta la diversidad de obstáculos que se les oponen, los cuales fueron estudiados en esta resolución del Consejo Interamericano de Seguridad Social.

“1.—La complejidad de la estructura ocupacional y profesional impuesta por la naturaleza misma de las explotaciones agropecuarias, por las características de los distintos regímenes de tenencia de la tierra, y por la existencia de diversas formas de producción y de consumo;

“2.—La naturaleza de las producciones agrícolas y ganaderas, expone al sector campesino a multitud de contingencias que superan el marco de las puramente biológicas, como enfermedad, invalidez, vejez, muerte, etc. En efecto en una gran parte están las que podríamos llamar riesgos naturales de las labores del campo. Los cultivos y las cosechas están amenazados permanentemente por la inclemencia del clima, inundaciones, sequías, heladas o granizadas; por incendios, insectos y otras plagas o enfermedades. Análogamente, el ganadero se enfrenta constantemente con el peligro de muerte o de desgaste prematuro del ganado, causado por enfermedades o accidente;

“3.—Asimismo las fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas, tanto en el mercado interno como en el internacional y la disparidad creciente entre los precios de los productos naturales y de los industriales, lo cual obliga al sector campesino a producir más para adquirir la misma cantidad de artículos manufacturados;

“4.—Una serie de factores geográficos, demográficos y sociales, dificultan más el funcionamiento de un régimen de Seguridad Social en el campo.

Por ejemplo: el alto porcentaje de la población analfabeta, la limitación de comunicaciones, la dispersión de la población campe-

sina, la concentración de los médicos en los centros urbanos y la dificultad para que radiquen en las zonas rurales".<sup>31</sup>

Los países consideran todos aquellos factores que de una u otra forma influyen en el desenvolvimiento de la Seguridad Social en el campo, tomando en consideración que esta no puede realizarse satisfactoriamente en una forma fragmentaria e independiente del resto de las necesidades de la población campesina. La Seguridad Social debe formar parte de planes generales y de conjunto, coordinando los programas de seguridad social con la adopción de otras medidas dirigidas a obtener una mayor seguridad económica para el producto agrícola y mejorar condiciones de vida para los trabajadores. Entre estas medidas cabe mencionar sistemas adecuados de crédito agrícola, reforma agraria, acciones, estabilizadoras de los precios, seguros agrarios, impulso y fomento de cooperativas de consumo y de producción, servicios sociales obligatorios para pasantes o practicantes de medicina y para maestros, y planes generales de saneamiento y educación rural;

"5.—Se realicen esfuerzos permanentes para coordinar los distintos instrumentos de política social y económica adoptados en relación con la población campesina;

"6.—Se considere en toda su amplitud a la población campesina a proteger, no reduciendo ésta al sector asalariado, sino comprendiendo la amplia gama de productores agrícolas y sus familiares y, posiblemente, otros núcleos de la población rural;

"7.—La planeación de la Seguridad Social en el campo, en el amplio sentido anteriormente señalado, se amolde a las condiciones específicas y particulares de cada país y a las tendencias de su evolución. Para este efecto, deberán realizarse estudios directos de la estructura de la mano de obra rural y de sus características ocupacionales demográficas, niveles de ingreso, movimientos migratorios, medidas y mecanismos sociales y económicos en vigor, facilidades médicas y, en general, de los problemas existentes y de los recursos disponibles, poniendo, en caso dado, especial énfasis en el conocimiento de las características de las comunidades tradicionales;

"8.—Para el cumplimiento de los anteriores propósitos, se formen, de ser posible, comisiones asesoras integradas por expertos en Seguridad Social, productores del campo y representantes de depen-

<sup>31</sup> Resolución N° 56 del Consejo Interamericano de Seguridad Social, Publicaciones del C. I. S. S.

dencias estatales o para-estatales, que participan en la dirección y coordinación de las labores del campo. Tales convenciones tendrán por función asesorar a los institutos de Seguridad Social, sobre la extensión del régimen al campo, orientar esta extensión y examinar su ejecución y resultados;

“9.—Se estudie la posibilidad de instituir visitantes especiales que establezcan un vínculo directo, entre la población protegida y las instituciones particulares. Ello puede adquirir importancia en virtud de la dispersión de las explotaciones y el nivel cultural que priva en el campo, así como el descubrimiento de técnicos y métodos de Seguridad Social.

“10.—La planeación política resulte el orden de prioridad de las realizaciones prácticas y para jerarquizarlas se atienda a las necesidades sociales pero no en una forma exclusiva, pues en ocasiones la facilidad para ejecutar las medidas a implantar determinará la preferencia;

“11.—Las medidas de Seguridad Social para las comunidades indígenas se coordinen con las que se adopten para la integración de dichas comunidades. A este último respecto, debe tenerse en consideración lo previsto por el convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo;

“12.—En lo concerniente a las medidas de Seguridad Social en un sentido restringido, se decida primeramente sobre el tipo de régimen a adoptarse para cada rama de Seguridad Social: o para el conjunto, en la inteligencia de que en abstracto no puede hacerse ninguna recomendación al respecto. La decisión está condicionada a las circunstancias y factores nacionales; en ciertos casos puede resultar aconsejable incluir a los trabajadores del campo en el régimen general de Seguridad Social, con las modificaciones pertinentes, en otros, la implantación de un régimen especial para los trabajadores del campo, o puede tener que adoptarse, por un régimen financiado al través de impuestos desligados de los salarios o ingresos de las personas protegidas, o por el establecimiento de un típico servicio público para este sector, o, finalmente, por un régimen combinado de algunos de los anteriormente mencionados;

“13.—Al adoptarse un régimen de Seguro Social, se establezcan las modalidades y particularmente los sistemas de prestaciones, contributivo y de administración exigidos por las características del campo;

“14.—Se tome en cuenta que el costo de la Seguridad Social en el campo no siempre puede ser cubierto con bases tripartitas o

bipartitas. A menudo habrá de excluir como contribuyente al mismo grupo social protegido. En otros casos, ni siquiera se configura la relación entre empleados y trabajador, o, configurándose por el bajo ingreso de uno u otro, o de ambos, no es factible establecer niveles adecuados de aportación que les corresponderían. Tomándose en consideración, además, la eficacia de la Seguridad Social como instrumento de redistribución geográfica y social del ingreso nacional y el interés que todos los países deben tener en proteger al sector campesino, resulta indispensable que la sociedad contribuya en mayor proporción a la Seguridad Social en el campo mediante contribución estatal;

“15.—Se tengan presentes las recomendaciones existentes para incrementar los ingresos reales de la población campesina, mediante el aprovechamiento del tiempo libre, propio de las labores agropecuarias, introduciendo actividades complementarias que diversifiquen las producciones y amortiguen los efectos del carácter aleatorio de las labores agrícolas. Conviene que los institutos de Seguridad Social cooperen en los esfuerzos nacionales que al respecto se realicen;

“16.—Se tenga presente que el objetivo de extender al máximo posible, los beneficios de la Seguridad Social al trabajador del campo, adoptando planes cuidadosamente elaborados, no debe ser para la implantación de medidas parciales o planes fragmentarios de alcance limitado. Los anhelos de medida perfección no deben impedir realizar lo posible; las realizaciones parciales, en particular cuando se refieren a la protección de la salud del campesino, deben verse en función de las necesidades urgentes de este sector, así, darse una serie de pasos previos que acelerarán la obtención del propósito señalado. La elaboración de planes parciales y, sobre todo, la aplicación de dichos planes o de medidas ya existentes a categorías o zonas geográficas rurales seleccionadas, además de constituir pasos concretos en la extensión de la Seguridad Social y de alentar las esperanzas de la población campesina en general, constituyen experimentos positivos que incrementan el acervo de conocimientos e información, los que, a su vez, impulsan la ampliación de la Seguridad Social en el campo;

“17.—Se aprovecharán al máximo los estudios e investigaciones que sobre todos los aspectos relacionados con la Seguridad Social en la agricultura lleven al cabo los distintos organismos internacionales y los propios países miembros;

“18.—Se declare que es urgente acelerar la extensión de la

Seguridad Social en el campo, pasando de las deliberaciones a la acción".<sup>32</sup>

El Seguro Social ha llegado al campo a resolver problemas, aunque muchos de ellos no sean propiamente de su ingerencia; pero trata de contribuir en la solución de varias cuestiones que retrasan el desarrollo económico y social de la nación, porque al implantarse el régimen de Seguridad Social en el medio rural, el hombre que labra la tierra puede encontrar la razón y la necesidad de su arraigo a ella, toda vez que él en la Seguridad Social encuentra garantías y servicios, cuya ausencia lo impulsa a emigrar; además trata el Seguro Social de poner un freno a la aventura y afianzar la existencia del campesino con la promesa de que su salud será vigilada y atendida permanentemente.

Con ello los más graves problemas del campo se enfilan hacia su solución, se ha adquirido la posibilidad de mantener un control sobre el estado físico del trabajador rural, preservándolo de males que minen su salud; y al mismo tiempo, se ha trazado la pauta sobre la cual aquellos problemas podrán encontrar el cauce adecuado.

La vida rural, alojada en un primitivismo perjudicial para la marcha ascendente del país, tenía ante sí la perspectiva de un desarrollo integral; pero no había evolucionado principalmente, debido a la carencia de todas aquellas comodidades, suficiencias y atractivos que la civilización moderna ha derramado en medios urbanos.

Puede decirse que al extenderse el Seguro Social al campo; junto con la misión propia del aseguramiento tendrá otras: como resolver el problema de la emigración rural, la gran dispersión de los núcleos de población, a proteger la pobreza del medio ambiente y las malas condiciones de higiene en la mayoría de los poblados.

El Seguro Social cambia sus formas de ser y operar, y procura ideales e instituciones más perfectas y más adecuadas con las nuevas necesidades que la vida va originando. La Seguridad Social es obra del Estado parte de su política social, y es política social plena en cuanto a los beneficiarios a los que está dirigida en una acción compleja que abarca no sólo los riesgos laborales propios del Seguro Social, sino otras contingencias más, o estados de necesidad, producidos o por producirse; en la familia, no sólo en el individuo, y no sólo en la actividad laboral, sino también por la existencia misma,

<sup>32</sup> Resolución N° 56 del Consejo Interamericano de Seguridad Social. Publicaciones del C. I. S. S.

y que ocasiona gastos mayores en el presupuesto familiar; ofrece mejores condiciones de vida y de salud, más altos niveles de educación, mejores viviendas y mayores posibilidades de recreo..

Como su propio nombre lo indica, la Seguridad Social tiende a evitar y prevenir todo mal social que pueda presentarse tanto o más a compensar sus consecuencias dañosas en caso de realización del riesgo.

En nuestro concepto se ve a la Seguridad Social como otro aspecto fundamental de la reforma agraria, tema que fue siempre de urgente solución, para el mejoramiento del pueblo mexicano.

Toda reforma agraria, no ha de ser aplicación a ciegas de leyes o actos mecánicos de distribución de tierras, tiene que basarse en el conocimiento del medio social en el que va a realizarse.

Mediante la aplicación adecuada de los métodos de Seguridad Social como por ejemplo: estudios acerca de la familia campesina, su nivel cultural, sus costumbres, sus problemas familiares, y su realidad económica y social, para poderles dar la mejor solución posible.

El establecimiento de los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, sería una especie de complemento a las labores agrícolas y a la enseñanza técnica, mediante la divulgación de técnicas y métodos para el aprovechamiento de los recursos naturales, para el incremento de los recursos naturales, para el incremento de los ingresos reales del campesino, mediante la enseñanza práctica de labores del hogar a la mujer campesina, es decir, extender al campo lo que los Centros de Seguridad para el Bienestar Familiar realizan en el aspecto urbano, coordinando su labor con las necesidades propias del campesino y de la lucha que se libra por diversificar sus producciones e incrementar sus ingresos reales, como se dijo en la Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en México en el año de 1960: Asimismo, la Seguridad Social, dentro de estas normas, puede ayudar eficazmente al aprovechamiento del tiempo libre del campesino, facilitándole el aprendizaje de las industrias rurales.

Le reforma agraria exige la implantación de métodos crediticios, de técnicas modernas de explotación agrícola, de organización para el trabajo y la defensa de los intereses campesinos. Pero todo esto se halla en serias dificultades en la práctica por la baja cultura y la resistencia que oponen los mismos interesados a todo cambio e innovación de las formas de trabajo.

No basta, para que una reforma agraria sea verdaderamente auténtica válida y responda a la inspiración que le da vida, con que sirva para distribuir con un poco más de justicia y de generosidad la propiedad territorial y multiplicar el número de terratenientes que no sean demasiado ricos y fomentar el patrimonio familiar rural, es necesario el logro de una mayor productividad del campo para la política económica capaz de elevar las condiciones de existencia del trabajador agrícola y de su familia, y de dar soluciones efectivas de seguridad social coadyuvantes y paralelos del desarrollo económico, como dice el licenciado Lucio Mendieta Núñez:

“La Reforma agraria parte necesariamente de la redistribución de la propiedad territorial. La misma palabra “Reforma” está indicando un cambio en los modos o patrones existentes, en un país determinado, de la distribución de la tierra. Si no hay cambio fundamental de estos modos o patrones, no puede hablarse propiamente de reforma agraria.

“Pero la Reforma Agraria no termina, no se agota con el simple cambio de manos de la tenencia de la tierra, sino que corresponde, igualmente, una segunda fase que consiste en la ministración de recursos al nuevo propietario para la explotación adecuada de las extensiones territoriales que recibieron como resultado de la primera reforma agraria”.

Al lado de la Reforma Agraria se advierte la Seguridad Social, como un medio de lograr realizar una Reforma Agraria, y puede asegurarse que es el mejor medio para que el campesino no sólo cuente con una tierra que cultivar; sino que tenga todos los medios para cultivarla; que tenga la seguridad de que su familia podrá estar en mejores condiciones y poder darle una educación eficiente en la que se incluya el saber leer y escribir; así como obtener, por medio de conocimientos adecuados, las mejores formas para cultivar y obtener los mejores resultados con un esfuerzo menor personal; en lo que se refiere a la mujer campesina también dotarla de conocimientos para que así pueda organizar a su familia en los diferentes aspectos de la vida tales como la alimentación, educación, etc., logros que se pretenden alcanzar por medio de la Seguridad Social, ya que como nos dice el licenciado Lucio Mendieta Núñez: “es también parte esencial de la Reforma Agraria, la asistencia técnica a los nuevos terratenientes para el mejoramiento de cultivos, organización para la com-

pra de elementos indispensables a toda explotación agrícola y para la venta de cosechas y productos agropecuarios...<sup>33</sup>

“Finalmente la Reforma Agraria implica la asistencia social en favor de los beneficiados con ella, a fin de elevar sus niveles materiales y morales de vida, no sólo como imperativo de justicia, sino para arraigarlos a la tierra que han recibido evitando o atenuando, así, la despoblación de los campos, el éxodo inmoderado hacia las ciudades que es uno de los más graves problemas que confrontan las sociedades de cultura occidental”.<sup>34</sup>

Así nos encontramos que son evidentes los beneficios que los trabajadores reciben con la implantación de las tres ramas principales del Seguro Social: Enfermedad general no profesional y maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte, y riesgos profesionales.

Respecto del modo cómo operan las diferentes ramas del Seguro Social para poderlo aplicar a los trabajadores del campo, se les trató de agrupar en tres categorías:

1º—Trabajadores fijos del campo, subdivididos a su vez en dos grupos:

a).—Trabajadores asalariados permanentes durante todo el año, y

b).—Trabajadores que por dificultades relativas a la obtención de créditos para sus cultivos, hay ocasiones en que sólo trabajan seis o siete meses, laborando el resto del año, cuando lo hacen, como peones de temporada o como trabajadores de las industrias temporales que se desarrollan en la ciudad.

2º—Trabajadores de temporada, es decir, trabajadores que resarrollan sus labores cada año durante una temporada, siempre la misma, y en trabajos iguales; el ejemplo típico de estos lo constituyen los trabajadores que prestan sus servicios en los depósitos de algodón.

3º—Trabajadores eventuales de temporada, es decir, trabajadores cuyo número varía según el cultivo y el rendimiento de la cosecha; se trata de trabajadores que no viven en la región, sino que se desplazan de diferentes lugares de la república, exclusivamente durante las épocas de pizca o recolección.

Las ventajas que el trabajador fijo del campo obtiene con la aplicación de esas ramas del Seguro Social son evidentes, según se

<sup>33</sup> Conferencia sustentada por el Lic. Lucio Mendieta y Núñez. Publicaciones del C. I. S. S.

<sup>34</sup> *La Reforma Agraria*, Lic. Lucio Mendieta y Núñez.

desprende de los volúmenes de prestaciones que se otorgan a los trabajadores comprendidos en esta categoría, puede considerárseles como a los trabajadores urbanos, e iguales consideraciones pueden hacerse para los trabajadores del grupo b) siguiendo estas medidas, haciéndose los arreglos necesarios para que las instituciones refaccionadoras hagan los descuentos correspondientes a la cuota anual que corresponde pagar al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo que toca al 2º grupo el sistema que se sigue es el de dar a los trabajadores unas libretas a las que se van adjuntando cupones en los que se establecen las semanas cotizadas.

Respecto del grupo 3º, o sean los trabajadores eventuales de temporada, para este tipo de trabajador las ramas Seguro Social son ventajosas cuando ellos, conociendo los beneficios que pueden obtener, exigen su inscripción, su libreta y el cupón, que, adherido a ella en la semana correspondiente les da derecho a servicios médicos.

La Ley obliga al patrón a inscribir a todos los trabajadores y principalmente a este tipo de trabajador, debiéndoles asimismo pegar en la libreta los citados cupones, ya que puede darse el caso de un trabajador que junte ocho cupones en menos de ocho semanas dándole derecho a conservar su vigencia para prestaciones médicas por otras ocho semanas.

Esto es en cuanto a lo que se refiere a la forma de aplicar el Seguro Social a los distintos tipos de trabajadores del campo.

Así encontramos que todavía a principios de este siglo, la minería, y el petróleo, eran las únicas fuentes de ingresos para la economía mexicana, pero la generación de la Reforma Agraria y la Seguridad Social, de hecho ha reestructurado la economía con cambios fundamentales en la producción y en la distribución del ingreso nacional, hicieron surgir una agricultura mejor tratando siempre de corregir los defectos básicos.

Desde que se estudió la aplicación del Seguro Social a los trabajadores del campo y que se dictaron las primeras medidas que consignaron los Decretos del Ejecutivo Federal se convino expresamente de que se trataba de un primer intento experimental, que sería modificado gradualmente para superarlo, de acuerdo con los resultados de la propia experiencia de México, que tiene características muy singulares que difieren esencialmente de las prácticas de otros países, donde no se ha estudiado ni resuelto el problema agrario; no obstante las reiteradas recomendaciones de los organismos internacionales.

El primer decreto que se expidió específicamente para la aplicación del Seguro Social en el campo el del 19 de agosto de 1954, expedido por el señor Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo Ruiz Cortinez. El citado Decreto fue de Implantación del Régimen del Seguro Social Campesino en los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, y también su Reglamento en el que se establecieron las modalidades del régimen del Seguro Social para los trabajadores del campo en esos Estados, cumpliendo así el Gobierno Federal la recomendación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago de Chile de 1942, las de la siguiente Conferencia celebrada en Río de Janeiro en 1947, y fundamentalmente las conclusiones de su propia ponencia presentada ante la Cuarta Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en México en el año de 1952.

En el considerando del Decreto citado, que fue publicado en el "Diario Oficial" el día 27 de agosto de 1954, se dice: "Que el Instituto Mexicano del Seguro Social una vez realizados los estudios correspondientes, ha propuesto al Ejecutivo la implantación de los diversos ramos de seguros con los que opera en los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa.

"Que también ha propuesto que en dichas entidades se organice y empiece a otorgarse el beneficio del seguro de los trabajadores del campo, he tenido a bien expedir el siguiente decreto".<sup>35</sup>

Con esa base el 30 de agosto de 1954, se inició la primera inscripción general de patrones y trabajadores del campo en los Municipios de: Hermosillo, Ures, Guaymas, Empalme, Cajeme, Becum, Navojoa, Etchojoa y Huantabampo, del Estado de Sonora.

Ahora bien, es necesario hacer mención que para aplicar el Seguro Social en el campo se atendió a diversos factores, los cuales se encontraron en la zona del noroeste de la República Mexicana; entre los que encontramos:

Áreas considerables de tierra en explotación; más de 200,000 hectáreas de riego para el Distrito Norte de Baja California, cerca de 80,000 hectáreas de riego por bombeo para la costa de Hermosillo; 400,000 hectáreas de riego rodeado por los Valles del Yaqui y Mayo, Son., y aproximadamente 300,000 hectáreas de riego en los Mochis, Sin.

Vías de comunicación, tanto de ferrocarril como de carreteras en buenas condiciones, conectadas de norte a sur todas las zonas

<sup>35</sup> *Revista Mexicana de Seguridad Social*. La Seguridad Social en el Campo.

mencionadas, y aparte una red de caminos vecinales bastante aceptables.

Existencia de Instituciones refaccionarias solventes: tanto oficiales como los Bancos de Crédito Ejidal y Agrícola, como particulares; Uniones de Crédito Agrícola.

Núcleos de campesinos organizados en Centrales que entendieron el problema.

Cultivos de rendimientos crecientes en su producción, durante la observación de los mismos en cinco años, y una educación médica de la población.

En general una serie de factores que permitieran que la Seguridad Social se pudiera aplicar más fácilmente.

Por lo que se refiere al Decreto ya específicamente podemos decir que contienen artículos de mucha importancia, como por ejemplo, el primero de ellos dice: "Se implantan los seguros obligatorios de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de enfermedades no profesionales y maternidad, y de invalidez, vejez, cesantía y muerte, en los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, para los trabajadores que menciona el Artículo 3º de la Ley del Seguro Social y para los trabajadores del campo."<sup>30</sup>

Señalando además el citado Decreto que estos seguros deben ajustarse a la Ley del Seguro Social, y al reglamento especial que para tal efecto se expida.

Los artículos transitorios del Decreto señalan la facultad del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social para hacer las convocatorias para inscripción de patrones y trabajadores de las distintas regiones de los Estados afectados con el mismo.

Y así en cumplimiento del artículo segundo de ese Decreto, se expidió el reglamento, en el que se establecen las modalidades del régimen del Seguro Social para los trabajadores del campo en los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, conteniendo preceptos de mucha importancia, así encontramos que: Los sujetos del Seguro Social obligatorio para los trabajadores del campo, en el artículo primero del Reglamento se estableció que quedaban comprendidos todos los trabajadores del campo que ejecutasen trabajos rurales propios y habituales de algunas empresas agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, ya fuesen peones acasillados o no acasillados, trabajadores

<sup>30</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 27 de agosto de 1954.

de temporada, eventuales, para obra determinada o miembros de las sociedades locales de Crédito Agrícola o Crédito Ejidal.

Quedaban fuera del Seguro Social campesino, los trabajadores de explotaciones rurales que desempeñaran labores de oficina, de transporte o almacenamiento, exposición y venta de productos. Esta clase de trabajadores siguen siendo sujetos del Seguro Social obligatorio para los trabajadores urbanos.

Por último podían ser sujetos del Seguro Social campesino los miembros de las Uniones de Crédito Agrícola y los agricultores independientes que solicitaran su acogimiento a la Ley en los términos del Seguro Facultativo, ya que cubriendo las cuotas que les correspondían tendrían derecho a las prestaciones establecidas en el Reglamento.

Al aplicarse el Seguro Social a trabajadores del campo, este primer reglamento se hizo con las mismas características del Seguro Social urbano, por lo que a prestaciones se refiere cubriéndose por consiguiente los seguros de: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte, que posteriormente con nuevas reformas estas prestaciones, en algunos casos se reducen o condicionan.

El reglamento considera patrón rural a todo el que realice obras de explotación agrícola, ganadera, forestal o mixta, mediante trabajadores que reciban salario en dinero o en especie o remuneración a destajo, sea cual fuere el fundamento legal de dicha explotación rural. Así se consideraron patrones rurales a los propietarios, poseedores, ejidatarios, colonos, arrendatarios y aparceros que empleen trabajadores en las referidas condiciones.

Se señaló la obligación para los patrones de inscribir a sus trabajadores, teniendo tal obligación éstos y los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, informarían al Instituto la naturaleza de la explotación, y si sus actividades eran agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, así como el número de hectáreas de los terrenos laborables, calidad de las tierras, número y clase del ganado, animales de trabajo y equipo así como instrumentos mecánicos que emplearan. El número de hectáreas sujetas a cultivo, la clase de cultivo y de riego, sirviendo esto de base para que el Instituto formulara la liquidación de acuerdo con el coeficiente aprobado en el Municipio o región de que se tratase, las variaciones del mismo según las clases de riego empleados y apegarse a las tablas de cuotas por grupos de salarios. Con estos datos en cada caso se señalarían

el número de trabajadores que cada patrón emplearía y en consecuencia el número de asegurados y sus cotizaciones.

Para el control de inscripción de patrones y de asegurados, al ingresar a las Sociedades de Crédito Agrícola o de Crédito Ejidal un miembro no asegurado, éstas tendrían la obligación de inscribirlo en el Seguro Social, dentro de los quince días siguientes a su ingreso. En un plazo igual los patrones inscribirían en el Instituto a los nuevos trabajadores que carecieran de tarjeta de cotización.

Para dar de baja a los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal y a los trabajadores dependientes, las sociedades y patrones debían comunicarlo al Instituto dentro de los quince días siguientes a la separación del asegurado.

Con el objeto de controlar la inscripción de campesinos en el Instituto se dispuso que las Sociedades de Crédito Agrícola y las de Crédito Ejidal, así como las instituciones de crédito o auxiliares, deberían exigir comprobante de pago del Seguro Social a los solicitantes de créditos refaccionarios o de habilitación y avío para trabajar en el campo. De igual manera los gerentes de los distintos distritos de riego o los encargados de la distribución del agua para regadío, pedirían a los solicitantes la exhibición de los comprobantes de pago de las cuotas del Seguro Social y al mismo tiempo informarían al Instituto las solicitudes de agua recibidas y, por último comunicarían al Instituto la distribución de agua que se pensara hacer para cada ciclo agrícola.

Por lo que se refiere a las constancias de vigencias de derechos, financiamiento y pago de cuotas, diremos que a los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, se les expediría además de las tarjetas de filiación, una credencial de vigencia de derechos, que sería sellada anualmente.

Los demás trabajadores del campo recibirían su tarjeta de afiliación, y una libreta para fijar en ella semanalmente, los cupones o tiembres que acreditaban las cotizaciones obrero-patronales. Este sistema de estampillas como constancia de la vigencia de derechos fue suprimido posteriormente.

Para los trabajadores del campo dependientes, las cotizaciones son tripartitas a cargo del patrón, del trabajador y del Estado en las ramas de enfermedades no profesionales y maternidad e invalidez, vejez, cesantía y muerte. Las cuotas correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales son cubiertas íntegramente por el patrón. En ambos casos el financiamiento es semejante al del

**Seguro Social para trabajadores urbanos, tanto por sus cotizaciones tripartitas como por la proporción que a cada cotizante corresponde.**

Los miembros de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal cubrirían íntegramente las cotizaciones para el seguro de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo. Los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad y los de invalidez, vejez, cesantía y muerte se cubrirán en forma bipartita a cargo del asegurado y del Estado.

Otro aspecto de mucha importancia que contempló el reglamento es el que se refirió a la formación de comisiones con objeto de llevar al cabo los estudios técnicos para la fijación de los coeficientes y porcentajes de variación, que deberían constituirse en las regiones en que se considerara conveniente, las comisiones estarían formadas por cinco miembros que representarían al Instituto, a las Sociedades de Crédito Agrícola, a las de Crédito Ejidal, a las Uniones de Crédito Agrícola y a los propietarios independientes.

Este Decreto es de mucha importancia por cuanto que representa la primera reglamentación específica para la aplicación de la Seguridad Social en el Campo, dando así nuestro país un paso más firme en el adelanto nacional.

Después de la publicación del Reglamento del Seguro Social, para los trabajadores del campo, en diversas fechas y hasta julio de 1958 se decretó la extensión de este régimen a 22 Estados y a los Territorios de Baja California y Quintana Roo. En algunos Decretos de implantación se publicaron los coeficientes que deberían regir en las entidades federativas que se trataba, ajustándose a las condiciones climáticas y geográficas de cada región. Para observar geográficamente la implantación del Seguro Social campesino.

Posteriormente el Gobierno Federal atendiendo a las necesidades, queriendo dar mejores servicios a los trabajadores, y extender sus beneficios a nuevos núcleos de población reformó la Ley por Decreto de 30 de diciembre de 1959, publicado en el "Diario Oficial", el 31 del mismo mes y año, para extender el régimen del Seguro Social a los ejidatarios, a los pequeños agricultores, a los parceros, a los medieros en el medio rural y a los artesanos, pequeños comerciantes y profesionistas libres, en el medio urbano.

Se estableció en los Artículos 6º y 8º respectivamente:

"Artículo 6º—Para los efectos de este Artículo, quedan incluidos entre los trabajadores del campo, los miembros de las Sociedades de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola y aquellos trabajadores que,

si bien trabajan sólo durante cortos lapsos sucesivos para diversos patrones o realizan labores diferentes a aquellas a las que normalmente se dedican éstos y que no constituyen una necesidad permanente y habitual, de sus respectivas empresas, llevan al cabo de esta manera su ocupación permanente y habitual y obtienen normalmente su salario.

Los Decretos que expida el Poder Ejecutivo Federal en ejecución de la facultad anterior, deberán precisar la clase de trabajadores a quienes se refieren las normas, plazos y procedimientos que se seguirán para su inscripción y para el cobro de las cuotas obrero-patronales, la determinación de los grupos de salario en que se consideren incluidos y las modalidades pertinentes en el otorgamiento y en el disfrute de las prestaciones que les corresponda. Asimismo, determinará la manera de operar los cambios de clase de los trabajadores y las consecuencias que esos cambios impliquen”.

“Artículo 8º—Las Sociedades Cooperativas de Producción, las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y las de Crédito Ejidal, se considerarán como patrones para los efectos de esta Ley”.<sup>37</sup>

Se desea que el mexicano alcance un poco de felicidad, consciente del esfuerzo que es preciso desarrollar, auspiciado por el Estado y en un plazo de positiva solidaridad nacional, sea capaz de producir suficientes alimentos para que en todos los hogares de la República haya calor, abrigo, amor y luz; agua y alimentos en cantidad y calidad adecuadas, conquistándose los dones de la civilización y de la cultura en el desarrollo máximo de su esfuerzo para desenvolver y aprovechar su infinito potencial intelectual, que le permita cumplir con plenitud su propio destino.

La Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley del Seguro Social reconoce que el régimen de Seguridad Social constituye uno de los propósitos esenciales de nuestras instituciones democráticas. Que los trabajadores encuentran en él uno de los mejores instrumentos para la realización de los postulados de justicia social que instauró la Revolución Mexicana, en beneficio de las grandes mayorías nacionales.

Es posible la misión de la Seguridad Social para atener las continuas y crecientes necesidades de los trabajadores del campo, logrando mayores beneficios en lo que se refiere a una continua mejora de los servicios médicos y sociales, y que no quede ningún

<sup>37</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1959.

mexicano que lo necesite fuera de los servicios que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social. Además estas reformas tienden a crear las condiciones para extender el régimen de Seguridad Social a nuevos núcleos de población, dándose respuesta satisfactoria a las crecientes y constantes peticiones de agrupaciones sindicales, de núcleos de campesinos y de organismos patronales.

Los puntos de mayor trascendencia económica, social, política y cultural de las Reformas a la Ley del Seguro Social son las siguientes:

Se eliminó en el Artículo 6º la excepción que se establecía para los trabajadores del campo, en virtud de quedar comprendidos en el régimen general y se omite la mención de los trabajadores al Servicio del Estado porque han sido asegurados al través de una Ley especial.

Se otorgó en esta forma a los trabajadores asalariados del campo, sujetándose al mismo régimen y sistema que rige para los trabajadores urbanos donde ya se encuentra operando el Seguro Social.

Se facultó al Instituto para establecer reglamentos donde se norme la inscripción, el cobro de cuotas y el otorgamiento de las prestaciones y demás procedimientos adaptados a las peculiaridades del empleo y a las necesidades sociales de los trabajadores asalariados del campo y de los miembros de Sociedades Cooperativas de Producción.

Se establece un régimen bipartito de cotizaciones para los miembros de las Sociedades Cooperativas de Producción, los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y de las Sociedades de Crédito Ejidal, obligando al Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., al Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., y sus Bancos Regionales, a conceder créditos independientes a los de avío y refacción, hasta por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del Seguro Social donde se encuentre implantado.

La reforma faculta al Instituto para promover ante el Ejecutivo Federal los decretos correspondientes y reglamentar el aseguramiento de los miembros de las Sociedades Cooperativas de Producción, de los ejidatarios de los trabajadores independientes urbanos.

Se incrementaron los subsidios en dinero en la rama de enfermedades generales y maternidad; se aumentaron los mínimos y las cuantías de las pensiones; se ampliaron las prestaciones médicas; se elevaron los subsidios por riesgos profesionales; se estudió la

reestructuración del Seguro Social Campesino extendiéndose el Seguro Social a nuevos grupos de trabajadores.

Estas reformas a la Ley coordinan el sistema mexicano a las Normas Mínimas de Seguridad Social que establece el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobada en su 35a. reunión en 1952, que México fue el primero en ratificar entre los países del Continente Americano.

Deseando que la Seguridad Social se extendiera a todos los ámbitos de la República se promovieron nuevas reformas a la Ley del Seguro Social mediante decreto de 30 de diciembre de 1965, publicado en el "Diario Oficial" del día 31 del mismo mes y año.

Considerando que la población rural de la República era de seis millones de trabajadores y sus familias, que ha contribuido en un radio muy importante con su esfuerzo a la transformación social, política y económica del país, y que aún se encuentra en condiciones muy desfavorables en relación con los otros sectores sociales, debiéndose continuar además de la Reforma Agraria o sea entregándose tierra y elementos necesarios para su apovechamiento, como financiamiento y auxilios técnicos de diversa naturaleza para el empleo de los métodos adecuados en los cultivos, debiéndose complementar tales medidas con la asignación de los recursos materiales que permitan al campesino mejorar su nivel económico, moral e intelectual.

Habiéndose iniciado la aplicación de la Seguridad Social en el campo a partir de 1954, un tema de los más avanzados del mundo e instrumento eficaz para la realización de los principios de justicia social en beneficio de los trabajadores del campo.

En las reformas a las que nos referimos se establecía la obligatoriedad del sistema para los miembros de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal y autorizando al Ejecutivo para expendirlo con carácter obligatorio a los ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas no pertenecientes a las sociedades mencionadas, cuando así los justificaran las experiencias y estadísticas financieras y económicas.

Teniendo como realidad social las difíciles condiciones pecuniaras de la población rural que carece de patrón, no era posible extender el régimen de Seguridad Social en favor de los campesinos que en gran proporción todavía carecen de ese beneficio; para este efecto, el Estado debería tomar a su cargo una aportación sensiblemente mayor a la que hasta entonces erogaba de las cotizaciones que deben cubrirse al Instituto Mexicano del Seguro Social,

Con un criterio de solidaridad social y para proteger los intereses de los más importantes núcleos de población agrícola carentes de patrón era indispensable que se les incluyera en el goce de las ventajas del Seguro Social, sin imponerles cargas económicas que no estén en la posibilidad de satisfacer.

De conformidad con el sistema del Seguro Social, al tratarse de trabajadores con patrón, correspondiendo exclusivamente a éste el pago de las cuotas por los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales, además de participar junto con el Estado y el trabajador en el pago de las cuotas por los demás riesgos, no teniendo la posibilidad de aplicar este sistema, ya que como dijimos antes un importante sector de la población rural carece de patrón, debía imponerse a los ejidatarios y pequeños propietarios la carga de las cuotas correspondientes mediante la implantación de un sistema bipartito a cargo del Estado y de los asegurados.

Es decir, se llevaría al cabo una baja en los egresos federales mediante la reducción de las aportaciones que al Gobierno correspondía tratándose de trabajadores con patrón, beneficiarios del Seguro Social. Se consideró un apoyo muy importante para la acción del Estado encaminada al establecimiento del Seguro Social en los grandes grupos de campesinos que se encontraban carentes de toda protección contra los riesgos a los que debe hacerse frente mediante una aplicación integral de la Seguridad Social.

Es un hecho notorio que la actividad agrícola proporciona escasos beneficios, por las circunstancias que prevalecen en los mercados internos e internacionales, de tal suerte que los campesinos apenas si pueden satisfacer sus necesidades elementales, por lo que, es más importante la aplicación de la Seguridad Social a estos pueblos, para que, con la ayuda de todos los demás, se puede elevar su nivel cultural, social y económico, y que puedan gozar de los beneficios que la misma proporciona.

La reforma traería grandes y favorables repercusiones en el sector agrícola al que directamente se trata de favorecer, asimismo a la economía general del país, al lograrse el fortalecimiento de la población campesina con un mejor nivel de vida, mediante la fomentación de los mercados de consumo de los artículos y servicios.

Específicamente el Artículo 8º previene la extensión en favor de ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas de no más de diez hectáreas de riego o su equivalencia en otras clases de tierra, y que no fueran miembros de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola

y de las Sociedades de Crédito Ejidal, los seguros que establecía la Ley, con excepción del relativo a cesantía, por ser incompatible con el carácter de no asalariado que corresponde a los grupos que se trata de beneficiar, y se indicaba que las cuotas por dichos seguros, incluyendo los de seguros de accidentes y enfermedades profesionales, deberían ser cubiertos por partes iguales entre el Gobierno Federal y los beneficiarios.

El Artículo 8º textualmente dice: "Son sujetos del régimen del Seguro Social obligatorio los miembros de las Sociedades Cooperativas de producción, los de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y las Sociedades de Crédito Ejidal. Las mencionadas sociedades serán consideradas como patrones para los efectos de esta ley".<sup>38</sup>

Y en el tercer párrafo del mismo Artículo dice: "Para el ramo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales el Gobierno Federal también contribuirá con el 50% de la prima respectiva, siempre que se trate de ejidatarios o pequeños propietarios de no más de diez hectáreas de riego o su equivalencia en otra clase de tierras, ya sean o no miembros de las sociedades cooperativas de productores, de Sociedades de Crédito Ejidal o de Crédito Agrícola".

Se modificaron los incisos a) y d) del citado artículo para proveer que las instituciones o personas que financien a ejidatarios o agricultores deben exigir la comprobación sobre el pago de las cuotas del Seguro Social, correspondientes al período o ciclo durante el cual deben invertirse los recursos del financiamiento y que, en su caso, con cargo a esos recursos, se retenga y pague el importe de dichas cuotas imponiendo a las mismas empresas y personas financiadoras la responsabilidad solidaria en caso de violación de lo preceptuado, debemos recordar que esta obligación de exigir la comprobación de los pagos de las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social se estableció con anterioridad en las reformas que se hicieron a la Ley del Seguro Social en fecha 30 de diciembre de 1959, y que ahora se está estableciendo una obligación solidaria para los patrones que no cumplan con tal obligación, y que en el caso de que los beneficiarios del Seguro Social no cumplieran con tal obligación recaería en ellos la obligación de pagar tales cuotas al Instituto.

Por otra parte se reformaron los artículos 64 y 95 que consignan el monto de las contribuciones del Estado para los seguros de enfer-

<sup>38</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1965.

medades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte teniéndose la finalidad de reducir tales contribuciones a la mitad del importe cubierto por él hasta esa fecha, con el objeto que ya señalamos anteriormente.

También se reformaron los artículos en los que se establecían las cuotas relativas para los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía y muerte, incrementándose las que deberían cubrir los patronos con la parte que dejara de cubrir el Gobierno Federal con consecuencia de la educación que se propuso en los artículos anteriores.

Con todo esto hemos visto que las reformas, reglamentos y demás ordenamientos que para lograr una mejor aplicación de la Seguridad Social en todos los campos en que sea necesaria, han tenido siempre grandes pasos que en este aspecto ha dado nuestro país, teniendo por finalidad en todos y cada uno de ellos que la población que más necesita de la Seguridad Social puede obtenerla.

Que ya no pueda tener aplicación en el campo mexicano el aforismo del profesor Jesús Silva H. cuando dice: "La felicidad no anida en los hogares sin fuego y no gusta de los pies descalzos, ni de los estómagos vacíos; la felicidad no se deja engañar de las bienaventuranzas".

En los primeros cuatro años de aplicación del Seguro Social a los trabajadores del campo, es decir, hasta diciembre de 1958 se había protegido a una población de 99,542 personas, de las cuales eran 27,886 trabajadores asegurados y 71,656 familiares o beneficiarios, y posteriormente ascendió a 2,470.090 personas.<sup>39</sup>

Hasta el año próximo pasado la población total amparada era de 7,513.622, siendo 2,426.057 asegurados, 4,924.938 beneficiarios, y 163,627 pensionados.<sup>40</sup>

Los pasos dados en la resolución de ese problema vital que afecta a la población campesina mexicana no han alcanzado su total y completo desarrollo. Se consideró que ya era tiempo de abandonar la costumbre de presionar el aseguramiento de los campesinos con todas las normas que se han dictado para asegurar a los trabajadores asalariados de la ciudad, y que en un tiempo no muy lejano los trabajadores rurales puedan llevar una vida adecuada a sus necesidades,

<sup>39</sup> *Memoria de Labores del Instituto Mexicano del Seguro Social*. Publicaciones del I. M. S. S.

<sup>40</sup> Datos tomados en el Depto. de Estadística del I. M. S. S.

que sus hijos puedan efectuar una educación universitaria, para que mediante los estudios necesarios levanten buenas cosechas y mejores cada vez. Y que en general nuestro país alcance un mejor récord con relación a los demás países del mundo.

## CAPITULO IV

### **Necesidad de Disposiciones Legales para Aplicar la Seguridad Social en el Campo**

Para la aplicación de la Seguridad Social en el campo debe contarse con una reglamentación específica que comprenda todos los aspectos de este tema de vital importancia dentro de nuestro país, tenemos el Código Agrario, que tiene por objeto desarrollar el medio agrícola, y, la Ley del Seguro Social, la protección integral del individuo, pero ambos, desde el punto de vista de nuestro estudio, es sobre todo proporcionar y dar protección así como mejorar el nivel del gran núcleo campesino nacional, trayendo como consecuencia la necesidad de una reglamentación más completa.

La Legislación Agraria en el México Independiente, se inicia desde 1810, en que se suceden proyectos de legislación sobre la materia, siendo, claro está, primeramente teorías que no tendrían una aplicación práctica como por ejemplo: la primera Ley Agraria en el Estado de México, de 1833.

Después, y a raíz de la concentración de la propiedad de la tierra que se efectuó durante la Colonia, y que acabó con la propiedad indígena y precolonial, se formó la gran propiedad territorial, que trajo como consecuencia que la superficie cultivable del país fuera acaparada por unas cuantas familias adineradas.

Aún en 1910, la situación del campo en sus jornadas de 12 horas, trabajo de menores, tiendas de raya y continuación de remanencias feudales, hizo que el movimiento revolucionario desde su iniciación tuviera un fondo social, y el reparto de la tierra como postulado fundamental.

Así encontramos la Ley de 6 de enero de 1915, en la que se declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías y congregaciones hechas en contra

de las diversas disposiciones de la Ley de Desarmotización y demás leyes relativas, declaró nulos todos los actos translativos de dominio realizados por las Secretarías de Fomento, Hacienda, o cualquiera otra autoridad, en un lapso comprendido de diciembre de 1876, a la fecha de la propia Ley, cuando con tales actos se hubieran invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, aguas y montes pertenecientes a cualquier grupo de población.

Por otra parte se establece que se dotará a los pueblos de ejidos, en caso de que no puede lograrse su restitución "por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por estar legalmente enajenados". Con este objeto se autoriza inclusive la expropiación de los terrenos necesarios para que tal efecto se cumpla.

Siendo esta Ley el antecedente inmediato del Artículo 27 constitucional de 1917, en la que la introducción de garantías sociales significaron una valiosa aportación para la ciencia jurídica, considerando este artículo que la propiedad originaria de la tierra es la de la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Pero aun cuando este artículo reglamenta la propiedad de la tierra, haciendo que desaparecieran poco a poco los latifundios, creando y apoyando la pequeña propiedad, como base del fomento de la agricultura, y como fórmula necesaria que regule a la gran propiedad en su paso a la pequeña propiedad y ejido, cimentando un nuevo sistema de dotación de tierras, el ejido con sus características propias en el aspecto legal, en la forma de ampliarlo, en la organización, en la administración y en su manejo.

Posteriormente la Reforma Agraria se va consolidando con la restitución de tierras, tratándose de resolver el problema, mediante la devolución de la propiedad de la tierra a quien la había tenido, y fundamentalmente a la comunidades indígenas. Pero debido al aumento constante de la población y de las necesidades, ya no bastaba solamente con la restitución, sino que se hizo necesaria la dotación, que además de acabar con las grandes propiedades, daría lugar a la creación de nuevos centros de población. Con esta nueva práctica la Reforma Agraria no solamente se concretó a impartir justicia mediante la restitución, sino que al implantar la dotación adquirió el propósito más amplio de lograr la justicia social.

Puede afirmarse que este es el punto en que más coinciden el Código Agrario y la Ley del Seguro Social, ya que sus metas son llevar y lograr una justicia social para el trabajador agrícola; el pri-

mero devolviendo y dotando de tierras a quienes les pertenecieron y las trabaja y el segundo cuidando de su salud tanto de él como de sus familiares.

La Reforma Agraria, o sea la aplicación práctica del Código Agrario, ha dado a millones de mexicanos ejidatarios parcelas, y ha dotado a otros tantos, así hasta 1960 se habían entregado 3,200.000 hectáreas a los campesinos. En el Punto V. de La Seguridad Social para el Trabajador Rural, VI Reunión del C. I. S. S., se lee: "Un solo dato prueba el ritmo que en el presente tiene la Reforma Agraria; de diciembre de 1958, a septiembre de 1960, se han entregado ... 3,200.000 hectáreas a los campesinos de México".

En cuanto a la extensión del Seguro Social al campesino de México, encontramos desde la primera reforma que se le hizo a la Ley del Seguro Social en este sentido en agosto de 1956, ya en 1960 quedaron amparados por este régimen todos los trabajadores estacionales del campo, o sean los eventuales que efectúan trabajos temporales, ya sea durante la siembra, el desahije, la recolección o la cosecha, hasta las últimas reformas como la de 1965.

Las disposiciones para aplicar la Seguridad Social en el campo y que se han publicado en el Diario Oficial de la Federación son las siguientes:

Decreto del 31 de diciembre de 1956; de 31 de diciembre de 1959; del 18 de agosto de 1960; el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores del campo; el 14 de junio de 1961; el Decreto que incorpora al régimen del Seguro Social a los ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a Sociedades Locales de Crédito Ejidal o Agrícola, en los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, Baja California, y en el de San Luis Río Colorado, Son., del 28 de junio de 1960; el Reglamento del Seguro Social Obligatorio a los trabajadores temporales y eventuales urbanos, el 7 de diciembre de 1963; la Ley que incorporó al Régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores; y el Decreto de 31 de diciembre de 1965.

Ahora bien, para aplicar la Seguridad Social en el campo se han visto, por lo que toca a las disposiciones legales para su mejor realización, diferentes posibilidades como por ejemplo: Reformar el Código Agrario, incorporándosele la Ley del Seguro Social, viendo que tanto el Código Agrario, como el Reglamento de extensión del Seguro Social al campo, tienen fines comunes, que podemos decir que el mismo campo de acción o sea: el trabajador campesino y el agro

mexicano; ahora bien, se dice que tienen los mismos campos de acción y un fin común: el de beneficiar a la población del campo, sería posible una reforma al Código Agrario, a fin de que se le incorpore la Ley del Seguro Social del campo. Este tema lo resolvió prácticamente el legislador al dictar dos ordenamientos diferentes, es decir, que son dos leyes separadas e independientes sin que se establezcan entre ellos otros nexos que no sean más que sus fines a realizar de acuerdo con sus contenidos puramente sociales.

Puede asegurarse que nuestro legislador orientado por los organismos internacionales, por las experiencias de otros países, pero sobre todo por nuestra realidad social, creó dos ordenamientos: El Código Agrario, para que rigiera la forma de propiedad de la tierra, y el aprovechamiento de sus elementos accesorios con el fin de que el trabajador agrícola satisficiera de la mejor manera sus necesidades económicas; y extendió la Ley del Seguro Social al campo, aprovechando la forma de propiedad prevista por el Código Agrario, para así poder determinar las zonas a implantarse, posible número de patrones y trabajadores a asegurar, medidas preventivas inmediatas a impartir, distribución de unidades médicas, es decir, en una palabra, organizar su extensión y cubrir de la mejor manera los riesgos del trabajador y sus familiares, de acuerdo con las condiciones propias de este tipo de trabajadores y de sus familiares, y el medio en que viven.

La Ley del Seguro Social de 1943, que en su Artículo 6º comprendió la extensión al trabajador del campo, posteriormente el Reglamento propuesto y aprobado para el Seguro Social de los trabajadores del campo, al ver sus antecedentes, y en relación con la necesidad de reglamentar en este sentido la Ley Federal del Trabajo hicieron que se expidiera una Ley independiente, pero aún más determinante y como deducción natural encontramos, en relación con la necesidad de que el Seguro Social, por sus características propias tuviera una ley independiente y propia, no ligada o formando parte de la Ley Federal del Trabajo, del Código Agrario, o de algún otro ordenamiento legal; cuando la Secretaría del Trabajo y Comercio en 1928 designó una Comisión "que redactara un Código Federal del Trabajo con un capítulo especial de Seguros Sociales, que se redactó a base de principios generales tales como: enumeración completa de riesgos, protección a todos los trabajadores del campo o de la ciudad, exceptuando de la contribución a los de ganancias mínimas,

contribución de base tripartita, creación de tribunales especiales que entienda de las posibles controversias que se originen".<sup>41</sup>

"Sin embargo, discutido el informe predominó la idea de que era más conveniente y apropiado una legislación separada de los contenidos de la Legislación del Trabajo y Seguro Social", según se expresó en dicha Comisión, y así encontramos que "La Iniciativa Mexicana de la Ley del Seguro Social Obligatorio merece su aprobación y aliento, porque constituye un Código de Seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al 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 la Nación Mexicana..."<sup>42</sup>

De acuerdo con lo anterior se determinó decretar una Ley independiente, por lo que es de aplicación separada la Seguridad Social de cualquiera otro ordenamiento jurídico, y por lo mismo no es posible la reforma al Código Agrario, con la que incorpora al mismo la Ley del Seguro Social.

También se propuso que se resolvería este problema haciendo una fusión, es decir, distribuyendo la materia de la Seguridad Social dentro de los diversos dispositivos que ya existen en el Código Agrario.

Examinando los factores económicos que intervienen en el campo, es factible, se dijo, la posibilidad de fusionar la Ley del Seguro Social del Campo, al Código Agrario.

Los factores económicos que intervienen en el campo son: tierra, capital, trabajo y organización. Por su contenido propio la tierra y capital son materia del Código Agrario, el factor trabajo es materia del Seguro Social, y por último la organización requiere de una labor conjunta de la mayoría de los organismos estatales y de la sociedad en general.

Analizando la anterior competencia, de que el Código Agrario regula los elementos tierra y capital, como consecuencia de que su objetivo es precisamente darle al campesino los elementos que logran una producción mejor, puede afirmarse que el Código Agrario le da al agricultor: capital, es decir, al entregarle tierra, agua, semillas, aperos y crédito, le están proporcionando, en suma, un capital para que mediante éste, obtenga la satisfacción de sus necesidades económicas.

<sup>41</sup> *Monografías Nacionales Americanas sobre Seguridad Social*, C. I. S. S.

<sup>42</sup> Publicaciones del C. I. S. S.

Aportando el factor capital, la etapa siguiente consiste en hacerlo producir, tarea que le ha sido encomendada al elemento trabajador, es decir, al elemento agricultor; y es precisamente el Seguro Social del Campo, a quien le corresponde dentro de ese mismo ámbito del Código Agrario, conservar esa fuerza productora, representada en la salud del trabajador y sus familiares en la higiene del medio en que vive, en la seguridad económica en sus ausencias al trabajo y de salario por enfermedad, accidente, invalidez o edad avanzada, así como la garantía de pensiones para los casos de viudez y orfandad.

Por lo tanto, si al Código Agrario le ha sido encomendado el factor capital en la producción económica del campo, y al Seguro Social el factor trabajo, el fusionar la Ley del Seguro Social del campo al Código Agrario, equivaldría a: absorber o unir funciones que requieren una especialización, incapacidad de otorgar las prestaciones y ampliar los fines encomendados por falta de toda una organización, que por estar basada en la Ley de los grandes números permite realizar las grandes obras de beneficio colectivo, asimismo de que en el caso particular de México, por estar unificado el Seguro Social del Campo con el Seguro Social Urbano, reporta economía en su administración, utilidad en su estructura y experiencia en la materia, y por último: se desvirtuaría la creación de un organismo administrador, descentralizado, que persigue el desconocimiento de toda situación política, para dedicarse únicamente a dar un mejor servicio a la gran masa asegurada.

En ocasiones se quiere también situar al Seguro Social del campo, dentro del capital que es materia del Código Agrario, en los casos de subsidios de la Institución del Seguro Social para con el trabajador, pero, esta situación se aclara en cuanto se comprenda que ese subsidio en dinero no es para inversión, sino que únicamente para la reparación de la falta de salario, o sea, que el Seguro Social como última función persigue para ese elemento al que el Código Agrario le da un capital, garantizándole su capacidad de trabajo.

Dentro de un programa de política del campo, ya no sólo teórica sino que prácticamente, es función del Código Agrario: establecer el régimen de propiedad y explotación de la tierra y accesorios que la rodean, determinar la forma y medidas de su obtención, así como las sanciones y autoridades competentes para regular este medio, de la Ley Federal del Trabajo, establecer la duración de la jornada de labores, redistribuciones económicas por éstas, días de descanso, vacaciones, prestaciones a mujeres y menores de edad, etc.; y a la

Seguridad Social, o sea la cobertura de los riesgos de vida; establecer centros de salud, orientación y educación cultural, campañas de higiene y sanidad en coordinación con la Asistencia Pública, inversión de las cuotas de prestaciones a largo plazo, para solución de problemas de habitación y hasta dado el caso, el auxilio crediticio en la adquisición de tierras y fomento de industrias auxiliares complementarias o afines al campo, en provecho de las necesidades y bienestar campesino.

Por todo lo antes expuesto llegamos a la conclusión de que: no es factible hacer una fusión de la Ley del Seguro Social del campo dentro de las diversas disposiciones del Código Agrario, ya que aun cuando ambos ordenamientos tienen como tarea elevar el nivel de vida del trabajador campesino, cada uno de ellos realiza desde ángulos diferentes, según los propósitos y elementos que cada ordenamiento tiene asignados.

El medio rural requiere, para que las gentes que de él viven, sea más humano, dé una labor conjunta de las diversas actividades que tienen encomendadas el Estado, así como una verdadera dedicación de ordenamientos legales; por esta razón, si en México este medio, carece todavía de algunos de sus elementos primordiales, el absorber o funcionar actividades que diferentes organismos están realizando y tienen encomendadas, repercutiría, por razón natural, en una más lenta y deficiente superación del agro mexicano, que es meta y propósito de los gobiernos revolucionarios por mandato constitucional.

En el Informe Presidencial del licenciado don Adolfo López Mateos del 1º de septiembre de 1960 expresó claramente: "He señalado que un Estatuto Jurídico, en este caso el Código Agrario no hace que cambien las condiciones de la Tierra, y que, por consiguiente, el resultado de la Reforma Agraria varía de una región a otra. Cuando el hombre se enfrenta a condiciones adversas en la actividad agrícola, cualquier sistema de propiedad resulta inoperante, pues no es una forma jurídica la que fecunda la tierra, sino el trabajo del hombre que, cuando está bien dirigido produce frutos correspondientes a sus esfuerzos".<sup>43</sup>

Por las experiencias que día a día se obtienen se propone como aconsejable que el Código Agrario y la Ley del Seguro Social del Campo, que son dos ordenamientos que están sufriendo constantes

<sup>43</sup> Obra antes citada.

modificaciones por estar en pleno proceso de formación y ser derechos sociales sujetos a las necesidades del medio rural, que cada uno, dentro de sus posibilidades en vez de fusionarse, tendieran a una creciente superación dentro de sus respectivas tareas, ampliando los beneficios de sus Leyes a la población rural en general, advirtiéndole que si el Código Agrario iniciara y adoptara nuevas modalidades en provecho de una mayor masa campesina, en el Seguro Social del Campo encontraría un valioso auxiliar en cualquier tarea de superación y bienestar que se trazara.

“La introducción de actividades complementarias a las labores agrícolas a la enseñanza técnica, el Seguro Social puede colaborar divulgando técnicas y métodos para el aprovechamiento de los recursos naturales, para el incremento de los ingresos reales del campesino, mediante la enseñanza práctica de labores del hogar a la mujer campesina, es decir, ampliar en el campo los trabajos que los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar realizan en el aspecto urbano, coordinando su labor con las necesidades propias del campesino y de la lucha que se libra por diversificar sus producciones e incrementar sus ingresos reales”.<sup>44</sup>

La Ley del Seguro Social del Campo, debe ampliar, dentro de su contenido, los beneficios a impartir de la población campesina, permitiendo a la vez, una labor de ampliación de los beneficios sociales de otros organismos o instituciones que mejoren el estandar de vida de este medio, debiéndose hacer mención de las recomendaciones que el Documento de la V Reunión de la Seguridad Social en la Agricultura se hicieron a todos los países miembros de ese organismo:

“En algunos países, y en particular donde los casos de ocupantes precarios son frecuentes, se ha recurrido al sistema de patrimonio familiar, o bien a reglas similares, ya sea concediendo al agricultor el título de propiedad de la tierra que ya ocupara o cediéndola en forma de un arrendamiento vitalicio, que en algunos casos puede ser hereditario. Este sistema presenta la ventaja y equivale a un reconocimiento de Jure de una situación ya existente de hecho. Además, la circunstancia de que el ocupante precario continúa en la tierra, significa que esta no se halla por completo abandonada y no

<sup>44</sup> Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Sexta Reunión “La Seguridad Social para el Trabajador Rural”.

requiere la inversión de capital como sería en el caso ya considerado poner en explotación tierras baldías".<sup>45</sup>

También se consideró el caso particular de México y se opinó: "Existe la agricultura ejidal consultiva, hay el firme propósito de superar el ejido consultivo. El ejido consultivo. El ejido, en todos los casos, tiene que entrar en el amplio círculo de la economía nacional. Para ello se están introduciendo en el ejido actividades complementarias en las labores agrícolas. La introducción de estas actividades supone para el ejido:

1°—Alcanzar estabilidad económica en cuanto se diversifican sus producciones y se puede de esta manera absorber o compensar los riesgos naturales del campo, esto es estar en aptitud de contrarrestar o amortiguar los efectos del carácter aleatorio de la agricultura;

2°—La obtención de mayores ingresos en épocas normales; y

3°—Facilitar el aprovechamiento del tiempo libre en el campo, es decir, tiempo que no se aprovecha en alguna actividad productiva. Este es un problema que preocupa a todos los países, pero que es mayor en las naciones subdesarrolladas, donde el tiempo ocioso está acompañado de una baja productividad agrícola y de muy bajo ingreso per cápita; se trata del fenómeno del subempleo o paro enmascarado, que consiste en la realización de actividades poco productivas para el país y escasamente remunerativas para quienes las realizan".<sup>46</sup>

Claro está que la eliminación de este problema exige el desarrollo económico integral. Nuevas fuentes de ocupación derivadas de la creación de industrias secundarias y terciarias que ocupen el excedente de la población campesina mexicana. Pero introduciendo en la pequeña propiedad y en el ejido actividades complementarias de las labores agrícolas, a la vez que se aprovecha el tiempo libre del campesino, se libera en parte a éste del carácter aleatorio de la agricultura, y se le dota de mayor estabilidad económica, diversificando sus producciones y a la larga, se mejoran los niveles de vida rurales. Tanto el ejido como la pequeña propiedad se convierten en verdaderas unidades económicas y se supera así la agricultura consultiva".

Con esto quiero hacer notar que es clara la necesidad de las disposiciones legales especiales para aplicar la Seguridad Social en este aspecto tan importante de la producción mexicana, siguiéndose

<sup>45</sup> Conferencia Interamericana de Seguridad Social; Sexta Reunión Punto V del Orden del Día "La Seguridad Social para el Trabajador Rural", septiembre de 1960.

<sup>46</sup> *Obra antes citada.*

con dos organismos separados e independientes: Primero que se aplique la Reforma Agraria y el Segundo, a manera de un complemento que aplique la Seguridad Social tan importante como el primero.

Es decir, podría hacerse una eliminación de las disposiciones que se refieren al Seguro Social del Campesino del Código Agrario, para crearse una ley especial e independiente. De acuerdo con sus postulados y organización es el Departamento Agrario, el encargado de aplicar prácticamete el Código Agrario y de llevar adelante todo programa de superación y reforma agraria, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado, cubrir los riesgos de vida y desempleo y extender a todo el agro el Seguro Social del Campo. Cada dependencia está regida por su Ley especial, para el efecto de dar el mejor cumplimiento a los objetivos que tienen que realizar.

El Departamento Agrario, con sus dependencias, es el único a determinar la tenencia de la tierra, así como el autorizado para imponer las modalidades que cada caso requiera cuando se trata de dilucidar situaciones entre campesinos en relación con la tierra y sus complementos.

Por su parte el Seguro Social es el único autorizado a determinar las zonas en que puede y debe extenderse, las formas de cotizaciones que se implantarán, las prestaciones a impartir, y los órganos que conocerán de las controversias que se susciten de la aplicación de la Ley.

Por estas situaciones particulares se concluye que resulta necesaria, material y jurídicamente, la creación y existencia de dos organismos y Leyes diferentes.

El Código Agrario, como consecuencia de la Reforma Agraria, como titulares del interés social en el campo, deben estar dirigidos por el Estado y campesinos únicamente; y el Seguro Social, además del Estado y los campesinos, interviene en algunos casos un tercer elemento que son los patrones, originándose, como hemos dicho antes, una peculiar forma de organización.

El Código Agrario proporciona: tierra, agua, aperos y créditos, sin que a cambio el campesino tenga que dar ninguna retribución pecuniaria excepto que trabaje la tierra, es decir, el aprovechamiento efectivo de esos elementos; y el Seguro Social que cubre los riesgos de vida, enfermedad, orfandad, vejez, cesantía y muerte, y que presta innumerables servicios que poco a poco están llegando a aque-

llas personas que realmente los necesitan y que les puede ser de mucha ayuda, requiere del pago de las cuotas.

Los órganos competentes para fallar las controversias que resulten de la aplicación del Código Agrario, serán:

Los comisarios ejidales, los gobernadores de los Estados, el jefe del Departamento Agrario, el Secretario de Agricultura, el Presidente de la República, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los órganos competentes para el caso que resulten controversias de la aplicación de la Ley del Seguro Social son:

El Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Tribunal Fiscal de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con esto quiero acentuar más las diferencias que existen entre estos dos ordenamientos jurídicos que aunque van dirigidos a las mismas personas o tipo de ellas deben considerarse separadamente, formando dos ordenamientos distintos.

A cambio de esta situación legal y de hecho, que no permite una incorporación o una fusión de estos dos preceptos legales, sino que justifica la eliminación del Código Agrario de la materia de los Seguros Sociales en el Campo; a cada momento se presenta la necesidad de que ambos ordenamientos se relacionen y coordinen en beneficio de la población campesina.

Pondremos como ejemplos:

Primeramente se consideró un problema de difícil solución la inscripción en el Seguro Social de los trabajadores libres del campo y rurales, y se consideró que a manera de una coordinación entre el Código Agrario y la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, si en el mismo se impulsara y fomentara en esa época la creación de cooperativas ejidales, es decir, como resulta verdaderamente difícil proporcionar tierras, semillas, aperos y créditos a cada uno de los campesinos libres, si se formaban cooperativas ejidales y comunales, éstas podrían agrupar a todo ese núcleo de población, con la ventaja de que sería más fácil darles en común estos elementos; además de que en estos casos se podría ocupar el tiempo de que disponen después de las labores del campo, en las industrias primarias y domésticas que les reportaría una doble utilidad: como agricultores y como industriales.

También en 1960 lo consideró la Organización Internacional del Trabajo en un informe preparado por este organismo con el título de: "Seguridad Social en la Agricultura", en el que se expresa que

es de "Importancia central las cooperativas agrícolas en todos los aspectos para garantizar el éxito de reformas agrarias; para enseñanza de métodos más expeditivos de cultivo; para la obtención de precios más equitativos de los productos agrícolas; y finalmente como una de las bases para un sistema de crédito agrícola y de seguro de cosecha y de ganado".<sup>47</sup>

Con este ejemplo podemos ver que sí sería posible la coordinación de estos dos ordenamientos jurídicos.

Con el fin de lograr una mejor extensión del Seguro Social al Campo y como una recomendación de carácter general, en la Conferencia del Comité Interamericano de Seguridad Social llevada al cabo en la ciudad de México, se acordó sugerir, como ya dije anteriormente, la formación de comisiones nacionales en los distintos países integradas por expertos en Seguridad Social, representantes de productores del campo, trabajadores y representantes de organismos que en una u otra forma intervengan en la Reforma Agraria, o en las tareas agrícolas, ganaderas a fin de que mediante investigaciones sistemáticas y estudios directos, ajusten el Seguro Social en el Campo a las necesidades específicas del trabajo y de los regímenes de la tenencia de la tierra existentes en diversos países. La Reforma Agraria de México, que es viva, desde sus orígenes ha sido un producto de nuestras necesidades e instituciones, y que además unida a los programas de Seguridad Social logren que el campesino mexicano ya no pase por la vida sufriendo tantas calamidades que se integre mediante la educación a la vida nacional de su país que poco a poco va hacia delante y superándose cada día más.

Es por lo que considero primeramente, que hacen falta disposiciones legales más específicas para aplicar la Seguridad Social en el Campo, es decir, disposiciones legales más completas y especializadas en esta materia, que mediante estudios profundos pueda aplicarse más efectivamente para lograr una mejor población campesina mexicana.

Considero que a este tema es al que se le debe dar una mayor importancia de la que se le da actualmente; considerando que nuestro país es uno de los que requiere con más urgencia que su población campesina se mejore en todos los aspectos de su vida, contando además que un gran número de mexicanos son los que pertenecen a esta clase social en México.

<sup>47</sup> Sexta Reunión del C. I. S. S. "La Seguridad Social en la Agricultura". O.I.T., 1960.

**La Seguridad Social en el Campo viene a dar a los campesinos mexicanos los elementos necesarios para su integración a la vida nacional.**

## CONCLUSIONES

- 1.—Desde la iniciación de la lucha de Independencia de nuestro país, era de urgente necesidad el que se aplicara la Seguridad Social, para mejorar a la población mexicana y principalmente a la población campesina que se encontraba en un estado de miseria y abandono.
- 2.—La primera vez que se usaron las palabras “Seguridad Social”, fue en un discurso pronunciado por el Libertador de América, Simón Bolívar, como anhelo supremo para garantizar la estabilidad política y económica de los nacientes gobiernos democráticos de América.
- 3.—Encontramos específicamente en nuestro país que es el Derecho Obrero donde se inicia un verdadero régimen de Seguridad Social, consagrándose en este derecho, la teoría del riesgo profesional, origen para la compensación por accidentes y enfermedades profesionales, que son ahora los riesgos más importantes de los seguros sociales.
- 4.—Se establece en México el Instituto Mexicano del Seguro Social, como una verdadera conquista de la Revolución Mexicana, tendiente a servir a todos los mexicanos, por medio de prestación de diversos servicios de carácter social, con el ánimo de mejorarlos cada día más.
- 5.—El Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario, la asistencia, la prevención general y los seguros sociales, surgen unidos, tendientes a realizar un único objeto: el mejoramiento y el progreso de México.
- 6.—En México se estableció el Seguro Social, como un organismo descentralizado, creándose una persona moral distinta del Es-

tado y denominada Instituto Mexicano del Seguro Social, como un servicio público, evitándose así que la iniciativa privada prestara tales servicios a casi toda la población y, que en un momento dado dejara de prestarlos, y además como obligatorio, esto es, no se dejó a voluntad del particular inscribirse en el Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que se impuso como una obligación a los patrones y a los trabajadores.

- 7.—Por su carácter de servicio público nacional obligatorio, el Seguro Social debe extenderse a todos los habitantes de la República Mexicana.
- 8.—Debe entenderse la Seguridad Social como el conjunto de esfuerzos colectivos, no sólo para asegurar el bienestar económico de los individuos, sino también para su desarrollo completo, es decir, comprendiendo dentro de su marco de acción todos los planos de la vida.
- 9.—La Seguridad Social es un principio de organización afecto a la naturaleza del Estado, cuya tendencia se hace consistir en: lograr mediante la solidaridad, la proporcionalidad en todos los órdenes de la vida colectiva, supliendo la incapacidad económica de los trabajadores en general, y, principalmente de los trabajadores agrícolas.
- 10.—El régimen del Seguro Social debe hacerse extensivo a la clase campesina en su totalidad, usándolo como medio de terminar con el abandono e indiferencia con que se ha tratado el problema de los accidentes de trabajo en el medio rural.
- 11.—Debe protegerse al campesino, proporcionándosele los seguros que efectivamente le son de utilidad y más necesarios.
- 12.—Incontables son los servicios que se pueden obtener al establecerse en el campo mexicano los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, mediante los que se ocuparía el tiempo libre de los trabajadores del campo con la enseñanza de materias prácticas y de uso cotidiano.
- 13.—El Seguro Social ha extendido su protección a un mayor número de mexicanos por medio de distintos decretos, que han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación; se ha implantado en todos los Estados de la República, cubriendo los riesgos de enfermedades no profesionales, maternidad, invali-

dez, vejez, cesantía, muerte, así como accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- 14.—Para iniciar la aplicación de la Seguridad Social en el Campo, se escogió la Zona del Noroeste del país, en la que se implantó un Seguro Social integral, cubriéndose los principales riesgos que comprende el Seguro Social Obligatorio.
- 15.—La forma en que el Seguro Social debe extenderse a los campesinos de México, tiene que ser sobre la base de aprovechar el régimen de reparto y tenencia de la tierra, que autoriza la Constitución y reconoce el Código Agrario, o sea: el ejido, la comunal y la pequeña propiedad.
- 16.—Tanto el Código Agrario, como la Ley del Seguro Social son ordenamientos que tienden a organizar y mejorar los elementos económicos del campo, o sean: los factores de la producción, que deben superarse para elevar el nivel de vida del campesino.
- 17.—Siendo estos dos ordenamientos los que están sufriendo constantes modificaciones, por estar en pleno proceso de formación, y ser derechos sociales sujetos a satisfacer las necesidades del medio rural, deben tender hacia una superación, dentro de sus respectivas tareas.
- 18.—Considero que hacen falta disposiciones legales más específicas, más completas, para lograr una mejor extensión de la Seguridad Social y esperar mejores resultados de la misma.
- 19.—El Consejo interamericano de Seguridad Social, consideró: se formen comisiones de expertos en Seguridad Social para realizar los estudios necesarios y aplicar de la manera más conveniente las reglas de Seguridad Social que requiera el campo de México. Conclusión que hacemos nuestra.
- 20.—Por último, considero que mediante la Seguridad Social en el Campo, se tiene una gran posibilidad de solucionar efectivamente una gran parte del Problema Agrario de México, que como todos sabemos y estamos conscientes de ello, es el más grave por el que pasa y ha pasado siempre nuestro país.

## BIBLIOGRAFIA

- El Episcopado Mexicano.* Francisco Sosa. Tomo II.
- Memoria Histórica del Monte de Piedad.* Villamil.
- Virreyes de México.* Publicaciones del Archivo General de la Nación.
- México a Través de los Siglos.* Tomo II. Gral. Vicente Riva Palacios.
- Proyecto para la Confiscación de Intereses Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español.* Biblioteca Enciclopédica Popular. S. E. P. Tomo 74. México, 1945.
- Morelos, Siervo de la Nación.* Ubaldo Vargas Martínez.
- Apuntes del Dr. Pedro de Alva y Prof. Nicolás Rangel.* Publicaciones del I. M. S. S.
- Venezuela.—Simón Bolívar.* Ediciones de la S. E. P. 1943.
- La Constitución de 1857.* Alberto Morales.
- Historia Gráfica de la Revolución Mexicana.* Tomo I. Archivo Casasola.
- Nuestra Constitución Política y la Educación Mexicana.* Lic. José Angel Ceniceros.
- Las Garantías Individuales.* Lic. Ignacio Burgos.
- Derecho Administrativo.* Lic. Andrés Serra Rojas.
- Exposición de Motivos de la Ley Original.* Publicaciones del I. M. S. S.
- La Ley del Seguro Social y sus Reformas.* Prof. Miguel Huerta Maldonado.
- La Seguridad Social es Ciencia.* Miguel García Cruz. México, D. F., 1961.
- Memoria de Labores del I. M. S. S. 1958-1959.*
- Ideario de la Seguridad Social.* Pensamientos del Lic. Adolfo López Mateos.
- Declaración de México Sobre la Seguridad Social.* Revista de la Seguridad Social.
- Ley del Seguro Social.* Publicaciones del I. M. S. S. 1947.
- Discurso Pronunciado por el señor Lic. Antonio Ortiz Mena* el 16 de enero de 1952. La Seguridad Social en México.
- Discurso Pronunciado por el señor Lic. Benito Coquet* el 4 de mayo de 1959.

*Conferencia Dictada por el Ing. Miguel García Cruz. Revista de Seguridad Social.*

*5 Informes de Gobierno. Lic. Adolfo López Mateos. 1964.*

*La Seguridad Social en México. Tomo I. Publicaciones del I. M. S. S.*

*Resolución N° 56 del Consejo Interamericano de Seguridad Social. Publicaciones del C. I. S. S.*

*La Reforma Agraria. Lic. Lucio Mendieta y Núñez.*

*La Extensión del Seguro Social al Campo de México. Moreno Islas M.*

*Revista Mexicana de la Seguridad Social. La Seguridad Social en el Campo 1956.*

*Diario Oficial de la Federación del día 27 de agosto de 1954.*

*Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1959.*

*Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1965.*

*La Seguridad Social en el Campo. Lic. José Guadalupe Flores García.*

*El Derecho Agrario y la Seguridad Social. Lic. Raúl González Torres.*

*El Seguro Social Campesino en México. Lic. M<sup>o</sup> Guadalupe Mendoza Barreto.*

*La Reforma Agraria y la Organización de la Familia Campesina. Lic. Beatriz Ríos Domenzain.*

*Condición del Campesino Mexicano Dentro del Seguro Social. Lic. Francisco Hermitia Rodríguez.*

*Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Bibliografía de Seguridad Social. C. I. S. S. México, 1966.*

*El Seguro Social en el Campo. Joaquín Rodríguez y Rodríguez. C. I. S. S. México, 1952.*

*La Extensión del Seguro Social al Campo. Joaquín Rodríguez y Rodríguez, Curiel Cueto y Bernardo de Quiroz J.*

*El Seguro Social Campesino en México. U. N. A. M. México, 1963.*

*Monografías Nacionales Americanas Sobre Seguridad Social. C. I. S. S.*

*Resoluciones del C. I. S. S.*

*Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Sexta reunión, Punto V del Orden del Día. "La Seguridad Social para el Trabajador Rural". Septiembre de 1960.*

*La Seguridad Social en la Agricultura. Sexta reunión del C. I. S. S.—O. I. T., 1960.*

*Instituto Mexicano del Seguro Social. Dirección General. Memoria de Labores de 1965. Publicaciones del I. M. S. S. Diciembre, 1966.*

## I N D I C E

|   | Pág. |
|---|------|
| I.—ANTECEDENTES HISTORICOS.—Cédula Real de 2 de junio de 1774. Morelos. Simón Bolívar. La Constitución de 1824. Decreto de 11 de noviembre de 1824. Constitución de 1857. El Plan de San Luis. Constitución de 1917 .....                       | 11   |
| II.—BENEFICIOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.—Creación y finalidades del Seguro Social. Su evolución a través de las diversas reformas a la Ley del Seguro Social. Ventajas fundamentales logradas por virtud de esas reformas ..... | 31   |
| III.—EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN EL CAMPO.—Su necesidad. Su objeto. Su alcance. Decreto de 19 de agosto de 1954. Decreto de 30 de diciembre de 1959. Decreto de 30 de diciembre de 1965 .....                                    | 57   |
| IV.—NECESIDAD DE DISPOSICIONES LEGALES ESPECIALES PARA APLICAR LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO .....  | 83   |
| V.—CONCLUSIONES .....   | 97   |
| Bibliografía .....  | 101  |