

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

"LA SEGURIDAD SOCIAL DEL TRABAJADOR
DEL CAMPO"

EXAMENES PROFESIONALES
A. A. M. J.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

MANUEL SODI CUELLAR

MEXICO, D. F.



EXAMENES
PROFESIONALES



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres:

Lic. Manuel Sodi del Valle

y

Sra. Elena Cuellar de Sodi

**quienes han sido mis guías carifiosos
y compañeros insuperables.**

Con infinita gratitud y amor.

**A mis hermanos
Con singular cariño**

**A mis maestros
Con todo respeto y agradecimiento**

**A mis amigos
Con sincero afecto**

A LOS SEÑORES LICENCIADOS:

MANUEL R. PALACIOS

ALFREDO SANCHEZ ALVARADO

HIRAN SANCHEZ LOPEZ

POR SU GRAN AYUDA Y ESTIMULO QUE ME

HAN BRINDADO.

A MI NOVIA

Gabriela Reyes Agraz

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
BAJO LA DIRECCION DEL SR. LIC. AL-
FREDO SANCHEZ ALVARADO, CATE--
DRATICO DE LA FACULTAD DE LA -
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA -
DE MEXICO, CON AUTORIZACION DEL -
SR. DR. ALBERTO TRUEBA URBINA, DI-
RECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO DE LA PROPIA FACULTAD

INTRODUCCION

El hombre, desde su aparición sobre la tierra, hasta el presente se enfrenta, naturalmente a múltiples necesidades que satisfacer, tanto en el campo estrictamente biológico, como en el espiritual o cultural, y el trabajo en cualquiera de sus formas ha representado la manera de atender directa o indirectamente esas carencias que su naturaleza le impone.

Durante algunas épocas de la historia, el hombre se ha hallado -- más integrado a su grupo social, teniendo una significación personal específica en donde la comunidad atiende colectivamente los problemas -- que en situaciones anómalas se le presentan. La civilización actual, si bien ha cooperado a un mayor desarrollo, sin embargo ha despersonalizado al ser humano dejándolo aislado en múltiples problemas que confronta. Esta última situación levanta amenazante sobre su cabeza, como la espada de Damocles, el terrible fantasma de la inseguridad frente a ciertas contingencias, no calculables de su existir.

El hombre, animal racional, como animal es la especie más indigente; como ser racional, se levanta con superioridad frente a los demás animales con el rayo divino de su inteligencia, que lo hace sobrepasar esa indigencia material, con la creación brillante de su intelecto,

para resolver toda su problemática existencial.

Frente a esa situación de inseguridad que le provoca terrible angustia en su vivir, se erige la creación de sistemas que pueden compensarla dando origen a la Seguridad Social, que empieza balbuceando con instituciones que resuelve parcialmente los problemas hasta llegar al máximo en su institucionalización en normas de derecho.

Uno de los instrumentos para proporcionar seguridad al existir del hombre lo constituye el Seguro Social, que se inicia históricamente con Bismarck. Más ésta institución no abarca la resolución total del problema, sino que ataca parte de ella.

El Seguro Social iniciado en Alemania, seguido magistralmente de manera integral, con Beveridge, en Inglaterra y adoptado en América, particularmente, con caracteres ejemplares, en nuestro país, pretende dar solución a la inseguridad social en nuestros tiempos. Sin embargo, el enfoque inicial ha sido a favor del trabajador urbano y solo al pasar del tiempo se ha enfocado hacia los trabajadores del campo.

Es plausible la preocupación por el trabajador urbano, tal vez debida a la gran ingerencia de éste en la lucha por la conquista que sus derechos, mas no por ello debe desconocerse u olvidarse la situación de otro trabajador, tal vez no consciente de sus problemas de clase, por su aislamiento, o por su ignorancia, cual es la del hombre que dedica su esfuerzo de trabajo al cultivo del campo, fuente inagotable de la subsistencia de toda la comunidad.

La situación del trabajador del campo en nuestra patria, ha sido solamente desde el momento que el conquistador subyugó a las clases indígenas a su favor, pasando posteriormente por la explotación del capitalista dueño del latifundio, generando de esta manera la causa de su falta de desarrollo humano. Ya algunas veces en diversas etapas históricas de México, bien sea con los Caudillos Insurgentes, los revolucionarios después, hasta llegar a culminar con los Constituyentes de 1917, señalan con índice de fuego una de las mayores lacras de nuestra vida social: la pobreza del campesinado.

A partir de la Revolución Mexicana, a resultas de todo el análisis y la crítica anterior sobre la situación del campo, es cuando se inicia con bases constitucionales el enfoque a la resolución de la cuestión agraria.

Principia el movimiento de transformación en el campo con la distribución de la tierra, con preferencia al hombre que dedica su esfuerzo a cultivarla; después, dándose cuenta de la insuficiencia del simple reparto de la tierra, los regímenes gubernamentales posteriores han creado otras instituciones tratando de favorecer al trabajador del campo y a la actividad agrícola, por ejemplo: Las instituciones educativas agrícolas, las de crédito agrícola y ejidal, el seguro agrícola y ganadero, para culminar con la proyección del Seguro Social a los Trabajadores del Campo.

A pesar de todo ese esfuerzo conjunto de diversas instituciones gubernamentales y privadas, aún la mayoría del trabajador del campo no recibe esos beneficios y quien lo recibe aún le queda mucho por resolver. Una gran mayoría de la población mexicana se dedica al trabajo del campo y muchos de ellos todavía, presentan en su vida los problemas, que en otras épocas ya lejanas, hicieron levantar las voces de protesta de ilustres patriotas.

Al paso por las aulas universitarias escuchamos apasionadamente el enfoque de estos problemas, quedando en nuestra mente y en nuestro sentimiento una honda preocupación por ellos, a la cual hoy queremos dar una válvula de escape constructiva, analizándolos con detenimiento, conscientes de la precariedad de nuestro conocimiento, pero tratando de suplirla con las voces autorizadas de la historia, de las instituciones nacionales y extranjeras y con la viviente voz que se levanta desde los cuatro puntos cardinales de nuestra patria, para formular un sencillo trabajo que pretende inquietar a quienes en el mundo de hoy caracterizado por su actitud de protesta tiene en sus manos, de una manera o de otra, los caminos del futuro para la redención integral del compatriota que, en la división social del trabajo destina sus esfuerzos para hacer producir la tierra, eterna base de la existencia humana.

Manuel Sodi Cuellar

CAPITULO I

LA SEGURIDAD SOCIAL

- 1.- CONCEPTO
- 2.- FUNDAMENTO
- 3.- PRINCIPIOS
- 4.- ASPECTO HISTORICO: GENERALIDADES
- 5.- ALEMANIA
- 6.- INGLATERRA
- 7.- AMERICA.

1.- CONCEPTO

Mas que en ningún otro periodo de la humanidad, en nuestro tiempo todos los pueblos reclaman una solución urgente, racional y humana al problema de la inseguridad.

En la actualidad millones de seres se debaten en la insalubridad, el hambre y la incultura, y es su anhelo apremiante el estar incorporados en la vida productiva, culta y civilizada, y su fin es la justicia, la paz y el progreso que claman por la Seguridad Social.

El término Seguridad Social debe su origen a Bolívar, según Benito Coquet. El libertador declaraba en febrero de 1819: "El sistema de gobierno más perfecto es el que engendra la mayor suma de Seguridad Social y la mayor suma de Seguridad Política" (*). Por su parte Pérez Leñero, afirma que: "El término Seguridad Social nace en los Estados Unidos de América con la llamada Ley de Seguridad Social de 1925" (**). Aun cuando tales autores no coinciden en cuanto al origen del vocablo, ambos aceptan que no alcanza resonancia mundial sino hasta que la Carta del Atlántico la emplea en su Art. 5o., al definir uno de los objetivos sustanciales de las Naciones Unidas.

Aun cuando se emplea con bastante generalidad el término "Segu-

* Benito Coquet. - "La Seguridad Social en México". - Instituto Mexicano del Seguro Social. - 1964. - Pag. 163.

** Pérez Leñero José. - "Fundamento de la Seguridad Social". - Editorial Aguilar. - Madrid. 1956. - Pag. 18

ridad Social", sin embargo se usa con significaciones distintas, es decir, se ha convertido en un término análogo, por lo mismo es preciso determinar los diversos significados que intentamos precisar a tal expresión.

Etimológicamente Seguridad proviene de los vocablos latinos "Se" contracción de "sine" (sin) y "cura" (cuidado), significando: sin cuidado ni preocupación. Social aplicado al término anterior puede entenderse de dos maneras, que en última instancia se funden recíprocamente: seguridad dada a la sociedad y seguridad dada por la sociedad. Decimos que se funden porque podemos entender que esa seguridad se da a la sociedad por la sociedad misma organizada.

En las diversas connotaciones que se le han dado tanto en la Legislación como en la doctrina podríamos encontrar, a nuestro parecer -- cuatro significados, correspondiendo al empleo análogo de dicho concepto, siendo los siguientes:

- a) Seguridad Social como una idea proveniente de una necesidad del hombre.
- b) Seguridad Social como medidas institucionales públicas o privadas para solucionar esa necesidad de seguridad social.
- c) Seguridad Social como ciencia o conjunto sistematizado de principios doctrinarios.
- d) La Seguridad Social como una rama del Derecho Público.

a) . - En el primer significado encontramos la definición de Epstein y Altmeyer quienes consideran que es "El deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación -

de la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida, y principalmente el trabajo adecuado y seguro" (*)

Varios autores hacen mención a la Seguridad Social como una idea, como un anhelo; pero si profundizamos, podemos ver que éste anhelo o mejor dicho la necesidad de esa seguridad que se presenta en la mayoría de los hombres no privilegiados económicamente surge por la presencia constante del contrapolo de la seguridad o sea: la inseguridad.

En efecto, desde que el hombre nace se encuentra frente a inúmeras necesidades que ha de satisfacer, algunas de ellas verdaderos imperativos vitales, sin embargo, el reparto inequitativo de los bienes económicos produce imposibilidades a los seres humanos para satisfacer adecuadamente sus necesidades; en otras ocasiones la imposibilidad de insatisfacción surge de algunas contingencias propias de la naturaleza humana: enfermedades, accidentes, vejez, etc. Cualquiera que sea la causa, cuando el ser humano se ve apremiado ante una serie de necesidades cuya satisfacción le es imposible cubrir y se le presenta de manera urgente la necesidad de un medio que le permita atender ese complejo de necesidades existenciales; es aquí donde surge "la idea de Seguridad Social".

b). - Afortunadamente en el transcurso de la historia de la humanidad hallamos hombres o instituciones que se han preocupado y se preocupan altruistamente por buscar medios o instituciones de carácter privado o público para atender la inseguridad de sus semejantes.

* Epstein y Altmeyer. - citado por González Díaz Lombardo, Francisco. - "Cursillo de Seguridad Social Mexicana". - Monterrey, N.L. - 1959. - Pag. 35

c). - De la preocupación por crear sistemas e instituciones de seguridad social ha surgido la doctrina como fruto de la aplicación del pensamiento de los estudiosos a éstos problemas, dando así lugar a un conjunto sistematizado de principios sobre las formas a resolver la inseguridad humana, originando la ciencia de la seguridad social; así la considera el Ing. García Cruz, al decir que: "La Seguridad Social es una ciencia de aplicación en proceso de estructuración con todos los principios, leyes y normas que le dan una categoría relevante en las ciencias sociales, aunque todavía por mucho tiempo necesite imprescindiblemente del concenso de otras ciencias para alcanzar su desarrollo pleno"...(*) - Esta ciencia no se preocupa de resolver problemas "trascendentales" o metafísicos, pues es experimental, positiva; adaptada a la realidad; a la idiosincrasia del pueblo; donde las proposiciones generales o universales encuentran su justo complemento en lo regional o particular, armonizándose en un todo orgánico" (**).

Se le puede reconocer el carácter de ciencia entendida ésta como el conjunto sistematizado de conocimientos ya que la seguridad social tiene su propio fundamento y sus propios principios (como lo analizaremos posteriormente). Se puede incluir entre las ciencias sociales ya que su problemática se refiere a problemas y surgen en la vida social. Bien puede objetársele su carácter científico, en primer lugar por auxiliarse de otras disciplinas que aparentemente pueden hacer pensar que carecen de

* García Cruz Miguel. Ing. - "La Seguridad Social es Ciencia". - Año IX Núm. 4. - Epoca III. - Julio-agosto, 1960. - México, D. F., Pag. 29

** García Cruz Miguel. Ing. - "La Seguridad Social es Ciencia". - Año IX Num. 4. - Epoca III. - Julio-agosto, 1960. - México, D. F., Pag. 14 y 29.

autonomía y por otra parte, por estar en desarrollo no ha alcanzado su plenitud, lo cual no es problema exclusivo de ésta ciencia ya que otras. de mayor desarrollo, se encuentran en igual situación.

"En el plano doctrinal son los proyectos de Beveridge, March, y Wagner-Murray, los primeros en plasmar el contenido más que el término de Seguridad Social. El inglés Beveridge, único de los tres que llegó a ser realidad legislativa" (*).

d). - El Derecho se nutre de la realidad histórica en la cual se desarrolla, tratando de resolver dichas situaciones con el criterio supremo de la justicia. Las fuentes materiales precisamente están constituidas por las realidades sociales y por el criterio axiológico del Legislador inspirado en las doctrinas para resolver dichos problemas. De aquí, es evidente que dichas preocupaciones por resolver la inseguridad social a base de instituciones o ideas doctrinarias lleguen a plasmarse en normas de derecho, de donde surge la Seguridad Social como una rama del Derecho Público. Así el Ing. Miguel García Cruz expresa que: "La Seguridad Social es un derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional — de los recursos y valores humanos que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de la miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación con el fin de que en todos los países se establezca, manten-

* Pérez Leñero. - op. cit. pag. 18

ga y acreciente, el valor intelectual, moral y filosófico de su población - activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados eliminados de la vida productiva" (*).

2.- FUNDAMENTO

Al decir de Pérez Leñero son tres los fundamentos de la Seguridad Social que se apuntan en las Legislaciones:

- " a) El trabajo,
- b) La debilidad económica y
- c) La vinculación civil o social" (**).

a). - El trabajo, puede considerarse, como lo reconoce el Art. 3o. de la actual Ley Federal del Trabajo, como un derecho y un deber sociales. El hombre necesariamente requiere de una actividad que le permita satisfacer sus necesidades, pero, dada la naturaleza social del hombre, - la prestación de ese trabajo que le va a reeditar frutos personales, debe a su vez, considerarse como una función social en cuanto representa un servicio a la comunidad a la cual pertenece, dada la interdependencia social y económica que necesariamente existe en la vida humana. El trabajo es un derecho por cuanto que a todo ser humano debe permitírsele y - asegurársele, a través del Derecho, su libre actuación laboral; a su vez, constituye un deber ya que toda persona debe cooperar con su actividad, - al logro del bien común, por lo tanto, cualquier individuo que se encuentra en condiciones de edad y salud apropiadas, tiene la ineludible obliga-

* García Cruz Miguel. Ing. - "La Seguridad Social". - México, 1956. - pag. 14

** Pérez Leñero. - op. cit. pag. 22

ción de trabajar para no constituirse en un parásito de la sociedad.

Hay legislaciones que basan la Seguridad Social en el trabajo contemplándolo en su aspecto jurídico, entre ellas: Ecuador, Bélgica, Paraguay, Chile, Costa Rica, Brasil y Guatemala (*). Y se incluía a México pero con la aparición de la nueva Ley Federal del Trabajo vemos nosotros que se contempla al trabajo no sólo como una relación jurídica obrero-patronal, sino que se humaniza el concepto del trabajo, como ya se expresó anteriormente, tomando como base la eminente dignidad de la persona humana.

b).- Otras leyes fijan el fundamento de la Seguridad Social en la debilidad económica, es decir, en la vida de relación social, por diversas causas estructurales de la sociedad o personales del hombre, no todos encuentran en el seno de la colectividad las oportunidades que les permitan satisfacer de una manera integral sus necesidades, por lo cual quienes económicamente confronten un estado de debilidad se hacen acreedores, por ese hecho, a la seguridad social. Este criterio sirve de fundamento a la legislación de España y Portugal.

c).- Un tercer grupo lo constituyen aquellas leyes que hallan el fundamento de la seguridad social en el vínculo social o civil, o sea, que las personas al vivir agrupadas en sociedades deben encontrar en el mismo grupo social los medios que le permitan atender a las necesidades que

* Pérez Leñero.- op. cit. pag. 22

su vida les presente. A este grupo pertenecen Inglaterra, Francia, Argentina y Nueva Zelanda.

3. - PRINCIPIOS

Se han señalado diversos principios que rigen o deben regir a la Seguridad Social, los que Pérez Leñero clasifica de la siguiente manera:

- " a) En relación con los sujetos: Universalidad e Internacionalidad.
- b) En relación con el Objeto o el Riesgo de necesidad: Integridad.
- c) En relación con su Gestión: Unidad y Solidaridad" (*).

Nos parece más exhaustiva la enumeración que, de los principios de la Seguridad Social, hace el Lic. Juan de Quiroz, la cual presentamos a continuación:

- " a) Obligatoriedad; b) Unificación; c) Universalidad;
- d) Solidaridad; e) Substancialidad; f) Subsidiaridad;
- g) Coordinación; h) Internacionalización " (**).

a).- Obligatoriedad, consiste en la imposición de aseguramiento que el Estado acuerda para lograr la extensión de la protección a toda la población del mismo. En un principio se consideró dicha obligatoriedad de aseguramiento como contraria a la libertad del hombre, sin embargo en la actualidad se ha ido abriendo paso la aceptación de tal principio ya que de esta manera se tutelan mejor los intereses de los gobernados, y si ellos no prevén acerca de su seguridad, toca al Estado velar por la misma que, en última instancia repercute en todo el cuerpo social. En México este principio es aceptado al menos tratándose de los trabaja-

* Pérez Leñero. - op. cit. pag. 24

** "La Seguridad Social, sus Principios". - Trabajo inédito del Lic. Juan Bernaldo de Quiroz. - Jefe de Investigación y Documentación del Comité Interamericano de Seguridad Social (CISS).

dores.

b). - **Unificación.** - La unificación de la Seguridad Social consiste en la protección a cualquier riesgo, sin tener en cuenta la causa general del mismo, sino más bien atendiendo al efecto que produce, el cual siempre es igual ya que se traduce en una pérdida o disminución de ganancia o en un aumento de las necesidades de la persona y de su familia.

c). - **Universalidad.** Consiste en que la Seguridad Social debe abarcar a todo ser humano sin distinción alguna y debe cubrir las contingencias no tan sólo del trabajador sino también de su familia. En cuanto a la universalización del Seguro, abarcando a cualquier persona, trae como consecuencia la adaptación de la misma según las peculiaridades propias de las diversas personas a quienes se apliquen, según su ocupación.

d). - **La Solidaridad** radica en que todas las personas aseguradas se hallan unificadas en cuanto a las cargas que implica el pago de las aportaciones relativas de tal manera que mutua y recíprocamente todos contribuyen a las contingencias de los otros. De esta manera entre mayor sea el número de asegurados se distribuye más ampliamente el costo de las prestaciones correspondientes.

e) **Substancialidad.** - Según este principio las prestaciones económicas que deben recibir las personas deben ser lo más cercana posible a la ganancia habitual del afectado para que su nivel de vida no se vea disminuido.

f). - Subsidiaridad. - La subsidiaridad debe entenderse como la obligación del Estado de aportar su contribución económica para el financiamiento de la Seguridad Social. De esta manera el Estado cumple con uno de los fines que debe realizar a través del Derecho, o sea, el bien común público temporal, logrando así una redistribución más equitativa de la riqueza.

g). - Coordinación. - Consiste en la colaboración del Estado, a través de ciertas dependencias, para la protección integral de las personas, constituyendo lo que se designa seguridad social institucional. Esta coordinación puede darse entre diversos organismos del Estado que realicen actividades semejantes, por ejemplo sobre salud; se puede lograr la coordinación entre la Seguridad Social y la Reforma Agraria, entre la Seguridad Social y el Desarrollo Económico hasta llegar a la coordinación de los Organismos Internacionales de Seguridad Social.

h). - Internacionalización. Quiere decir que la Seguridad Social debe abarcar a todos los pueblos sin distinción alguna. Así vemos que nace el primer organismo propio del Derecho de la Seguridad Social con la Organización Internacional del Trabajo, cuyas actividades se proyectan a las condiciones del trabajo, legislación laboral, mejoramiento de las condiciones de vida y seguridad social.

"Una vez analizados los principios sobre la Seguridad Social, mencionaremos únicamente los instrumentos de que se valen las diversas legislaciones sobre Seguridad Social para cumplir su cometido, los cuales

son: El Seguro Social, la Asistencia y los Servicios Sociales o Sanitarios"(*)

ASPECTO HISTORICO: GENERALIDADES

Hemos asentado con anterioridad que las necesidades humanas han hecho sentir al hombre, en todos los tiempos, el deseo de buscar el aseguramiento a la satisfacción de esas necesidades. Las fórmulas adoptadas han variado a través de los tiempos y según los pueblos.

El hombre al sentir la necesidad de eliminar la inseguridad en que vive presenta dos tendencias de acción, una que responde a la percepción de los defectos sociales, deseando que la organización social cambie postulando una sociedad ideal dando origen a las utopías que se han manifestado en diversas épocas, como la de Platón, Tomas Moro, Campanela, - Owens, Fourier, etc.

La otra tendencia de acción se caracteriza como una acción no sistemática pero que tiene por objeto el lograr una finalidad próxima, de alcance específico, para remediar concretamente aspectos de la inseguridad social.

Estos medios de acción han variado a través del tiempo y en sus direcciones de aplicación. pero podemos unificarlos ya que tienen como denominador común el propósito de resolver la inseguridad social.

* "La Seguridad Social, sus Principios". - Trabajo inédito del Lic. Juan Bernaldo de Quiroz. - Jefe de Investigación y Documentación del Comité Interamericano de Seguridad Social (CISS).

El hombre primitivo, con un criterio mágico, trata de resolver sus necesidades haciendo ofrendas a los dioses para que éstos le sean propicios en la satisfacción de sus necesidades.

En Grecia, cambia ya el criterio mágico y se basan en el conocimiento científico guiado por la razón, en esta sociedad no se encuentran instituciones para remediar los daños sociales y las eventualidades que pueden presentarse al hombre. Las clases superiores no llegan a sentir la inseguridad social, sino que, son las clases servidoras quienes en realidad la sienten no pudiendo remediarla. La moral estoica ofrece el primer atisbo humanitarista anterior al cristianismo. Pitágoras con sus discípulos constituyen una fórmula comunitaria en su vida privada, formando una asociación religiosa, ética y científica y ese vínculo comunitario surgido entre ellos da lugar a la ayuda mutua. En el plano utópico encontramos a Platón, quien trata de dar solución a los males sociales en "La República".

Los estoicos, a pesar de haber sido utopistas, contribuyen a la formación de una moral objetiva sin contenido religioso pero que influyen en la inspiración de leyes que se basan en un mínimo ético, esta influencia se proyecta al Derecho Romano Clásico. En Roma nos encontramos en el Derecho Primitivo una serie de preceptos legales inspirados vivamente por la moral estoica. Entre los principios generales del derecho tenemos: vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada quien o a cada uno lo suyo: este último principio da origen a la justicia distributiva.

la cual no completaría su finalidad sin una acción positiva proyectada hacia los demás. Con finalidad exclusivamente humana y próxima de bienestar social, ésta guía de conducta entraña el reconocimiento de una necesidad ajena o de la propia que impone el deber del prójimo, y la ayuda para remediarla.

No faltan en Roma instituciones que de manera directa o indirecta organicen la ayuda a los asociados, una acción sistemática con el objeto de mitigar los efectos de la inseguridad social. Así encontramos los colegios "Tenuiores" o corporaciones de artesanos, los collegia compitalia o cofradías religiosas formadas por los barrios de los legos, las -- "Soladitates Sacrae" o cofradías religiosas de los patricios. Mommsen estima que los "Colegios Romanos" fueron en cierto sentido instituciones de socorros mutuos. Con el triunfo del cristianismo se van creando cofradías con una base religiosa, así tenemos las "Diaconias" que se consideran como el primer testimonio de las sociedades de socorro mutuo en la historia, con miras a la práctica de la caridad, valor supremo del cristianismo. Todos los aspectos de la previsión social, de beneficencia, de salubridad pública, tienen en Roma sus inicios.

Durante la Edad Media, prevalece el sentido de la caridad dando lugar a la beneficencia que puede ser eclesiástica si es atendida y organizada directamente por la iglesia, o bien, beneficencia privada cuando es el particular, señor o vasallo, artesano o corporaciones, que basadas en el mismo valor de la caridad atienden las necesidades de sus semejantes.

Sin embargo, quien recibe el servicio de la beneficencia es simple'

sidad de que el Estado creara una sociedad mutualista en beneficio de todos los trabajadores y en virtud de la cual pudieran los obreros, depositando una pequeña cantidad, "algunos centavos", se dijo, asegurarse -- contra los riesgos de vejez y muerte. Por otra parte el artículo 105 responsabilizaba al patrón de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo exceptuando el caso de fuerza mayor.

Hacemos mención especial de esta ley de Yucatán, anterior a la -- Constitución, ya que es la primera en el medio mexicano que pretende realizar una transformación social estableciendo por vez primera la creación de una mutualidad estatal equivalente al actual Seguro Social.

Debido a la facultad de los Estados para legislar en materia de trabajo y previsión social se crearon diversas leyes de trabajo de carácter estatal, en las que por regla general se establece la indemnización por accidentes del trabajo con facultad patronal de cubrirse mediante contratación de un seguro privado. De igual manera corresponde a los Estados legislar sobre el Seguro Social, ya que la fracción XXIX original del artículo 123, establecía la creación de un Seguro Social de carácter potestativo.

Las deficiencias de tal fracción del artículo 123 Constitucional son explicables, ya que en esas fechas no funcionaba en América el Seguro Social propiamente dicho.

hacia los ajenos, son organizaciones dedicadas, más bien, a la regulación del oficio o arte de que se trate. Estas medidas de las cofradías o gremios para resolver el problema de la inseguridad social, son insuficientes ya que no se adecuan a las necesidades, sino más bien a las posibilidades económicas de ellos; en este período aparecen las órdenes mendicantes, entre las que destaca la fundada por San Francisco de Asís. Se caracterizan porque no esperan a que llegue el necesitado para socorrerlo, sino que, van en busca de él para atenderlo. Esto da lugar a instituciones actuales como la asistencia domiciliaria y a los trabajadores sociales.

Con el desarrollo del comercio, surgen las sociedades mercantiles cuya creación se debe en gran parte a la intuición que se tiene sobre los riesgos que la actividad comercial trae aparejada; la tendencia de estas sociedades es repartir entre sus miembros los riesgos totales, y así encontramos una serie de instituciones jurídicas para proteger el comercio, sobre todo el marítimo. El seguro marítimo es la primera forma de seguro que aparece y del cual derivarán posteriormente otros. En 1309 un Decreto del Duce de Génova, emplea por primera vez la palabra *aseguramentum*, significando ya el moderno contrato de seguro. La primera norma jurídica escrita y obligatoria que regula los riesgos de la huida de los esclavos aparece en los Capítulos de las Cortes de Tortosa, de 1412, convocados por el Rey Fernando. En 1435 en Barcelona se regula el seguro del mar.

Lo interesante del seguro marítimo es que en él se define el

concepto de riesgo y se inicia la técnica de aseguramiento contra el mismo.

Por otra parte el que sufre el riesgo y está asegurado no se le considera como un beneficiado sino que ya aparece como un verdadero derechohabiente.

Durante la Edad Media, encontramos la lucha del soberano por recuperar de la Iglesia el poder temporal, que durante mucho tiempo tuvo la forma de Estado, pero del derecho de Justiniano surge el apotegma "Lo que el príncipe quiere, tiene fuerza de Ley", que sirve de base para el nacimiento del Estado secular para regir la nación, quien tiene como teorizante máximo a Bodino en su libro "La República". La Iglesia que, durante el medioevo asumió y cumplió funciones sociales, docentes y de beneficencia, las va perdiendo paulatinamente a favor del Estado hasta llegar a convertirse totalmente en funciones estatales.

El Estado se considera como una institución para el bienestar de todos y ya Christian Wolf, incluye a la seguridad social como uno de los fines del Estado, correspondiente a éste, por tanto, combatir la inseguridad social.

Las funciones de los antiguos gremios de corporaciones va pasando a las autoridades estatales. Es importante la doctrina de Luis Vives, ya que tuvo repercusión en leyes españolas como "Las Leyes Sobre Mendicidad"; en Inglaterra influye en el levantamiento de un censo de pobres. (*)

* En el desarrollo de esta parte histórica nos ha servido de base la obra "México y la Seguridad Social". - Tomo I. - México, 1952. - IMSS. redactado por la Comisión de Estudios y Planeación del propio Instituto Mexicano del Seguro Social, integrado por el Lic. Adolfo Desentis, como Presidente y otros autores como vocales.

Lo importante de la aparición del Estado moderno, lo constituye - la absorción por parte del mismo de las funciones de seguridad social, - dando origen a la beneficencia pública, a la asistencia social pública, para terminar más adelante con el establecimiento del seguro social como forma para resolver los problemas de inseguridad social que se le presentan a los miembros de la comunidad estatal.

Esto no quiere decir que haya desaparecido la actividad de los particulares en el mismo sentido.

5. - ALEMANIA

La Revolución Industrial provoca un fenómeno sociológico de gran importancia que va a influir grandemente en los derroteros del derecho . Este fenómeno se ha denominado "toma de conciencia de clase", es decir, la situación de precariedad económica en que vivían los trabajadores, debido a la explotación de las clases económicamente fuertes, al desempeñar sus trabajos en pequeños talleres o aisladamente, se le presentaba al trabajador como un problema personal; en cambio, el maquinismo implica la aglomeración de trabajadores en los locales destinados a la producción, lo que a su vez, influye para que los trabajadores se den cuenta que sus problemas no tan solo pertenecen individualmente a cada uno de ellos, sino que dichos problemas son confrontados por grupos numerosos que se hallan en la misma situación social y económica, es decir, son - problemas de una clase social y económica a la vez.

El individualismo y el liberalismo, con prédica de una absoluta --

libertad del individuo, proclamando la no intervención del Estado en la vida del hombre incluyendo el aspecto económico, crea una situación que favorece una mayor explotación ya que la igualdad que se predica, si bien es correcta en cuanto a la naturaleza humana se refiere, no lo es en cuanto a la situación real y concreta de cada hombre ya que las condiciones sociales, económicas, personales de cada hombre son diversas. Estas doctrinas proporcionaron una mayor desigualdad económica y se vió que tal postura era inoperante en la vida social; la aparición del manifiesto comunista reaviva el sentimiento de clase del trabajador y le hace mayor conciencia de los problemas que le son propios. Esta crítica al liberalismo por las doctrinas sociales sirve como punto de partida para la aparición del desarrollo del derecho del trabajo y consecuentemente sobre la legislación de seguridad social.

La situación mencionada anteriormente se presenta en Alemania, en la época del Canciller Bismarck, quien ataca la formación de grupos inspirados con ideas socialistas que estaban presionando al Estado alemán. De esta manera el seguro social aparece como una medida política para atraer a las clases económicamente débiles robusteciendo la autoridad del Estado.

El canciller alemán expresaba en 1881: "El Estado que puede reunir más fondos fácilmente debe ser el que tome el asunto en sus manos. No como limosna, sino como derecho a recibir ayuda cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la mejor voluntad, no se pueda trabajar más. Este asunto acabará por imponerse, tiene porvenir..."

Estas ideas sobre la estatización de los seguros aparecen proféticas en la boca de Bismarck, ya que, a casi un siglo de distancia, se han hecho una realidad en la mayor parte de los países.

Alemania abre el horizonte de los seguros sociales en el mundo. Es el Estado el que toma la dirección de ellos y ante las fallas del seguro voluntario establece el seguro obligatorio bajo la administración del Estado.

La introducción del sistema alemán fué sucesivo, ya que se le pueden señalar tres etapas: en 1883 el seguro de enfermedad, en 1884 el seguro de accidente y en 1889 el seguro de invalidez y vejez, quedando protegidos sólo trabajadores asegurados de la industria. En 1911 se recopilaron estas disposiciones en el Código Federal de Seguros Sociales y se extendieron los beneficios legales al seguro de empleados y de supervivencia; después de la Primera Guerra Mundial, en 1923, se promulgó la Ley del Seguro Social de los mineros y el 11 de agosto de 1927, con apoyo en la Constitución de Weimar, la Ley del Seguro Social contra el paro forzoso.

Todo el trabajo legislativo en la reorganización de la Seguridad Social en Alemania se ha ido desarrollando bajo aspectos de política económica y social.

La idea principal de Bismarck es la de un gran plan de contribución económica tripartita: Estado, Patrones y Obreros para cubrir los riesgos, criterio que en algunos casos fue abandonado en Alemania.

Las normas principales que sirvieron de base para la seguridad social a partir de entonces, fueron la cooperación entre los trabajadores para protegerse contra los riesgos principales de la vida, la compensación de estos riesgos en caso de que tuvieran lugar, por quienes no los sufren y en favor de quienes los resienten. Esta cooperación y compensación se reglamentó mediante "La Ley de los grandes números" y el "Cálculo de las probabilidades". Semejante al seguro privado, por medio de las estadísticas, se observó la proporción de riesgos anuales ocurridos a un número determinado de trabajadores y así se pudo predecir y calcular el monto del auxilio económico necesario, repartiendo proporcionalmente la contribución económica necesaria.

Característico de la Seguridad Social en Alemania es el predominio de la idea aseguradora, a pesar de las numerosas modificaciones del derecho social durante los últimos 19 años no ha cambiado en absoluto el hecho de que la seguridad siga siendo, en la estructura citada al principio el fundamento más importante de la previsión social en Alemania. (*)

6.- INGLATERRA

Hemos analizado brevemente en el inciso anterior, el nacimiento del Seguro Social en Alemania como uno de los medios puestos en prác-

* En el desarrollo de este tema nos basamos en "Mexico y la Seguridad Social". - Tomo I. - México, 1952. - IMSS. ; Derecho del Trabajo y Seguridad Social por Arnold Weller y otros en Alemania. - OIT. Alemania, 1968; González Díaz Lombardo Francisco. - "Curso de Seguridad Social Mexicana". - Monterrey, N.L., 1959. - De la Cueva Mario. - "Derecho Mexicano del Trabajo". - Tomo II. - Editorial Porrúa. - México, 1969.

tica para resolver la inseguridad social; si bien es cierto que cabe a Alemania el mérito de iniciar el Seguro Social, no menos importante resulta la política inglesa iniciada por Sir William Beveridge en el documento del 20 de noviembre de 1942, al que llamó "Informe Sobre el Seguro Social y sus Servicios Conexos", ya que marca nuevos derroteros, de mayor amplitud, en la transformación de la sociedad, hacia un mundo donde el hombre encuentra mayor seguridad en la solución de sus problemas.

El llamado "Plan Beveridge", plasma la idea del Seguro Social Integral, o sea, que debe estructurarse el sistema que cubra todos los riesgos que pueda sufrir el hombre en el transcurso de su existencia. Es decir, con este Plan se evoluciona el Seguro Social hacia la Seguridad Social definida por Beveridge "Como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia", considerando que "la meta del Plan de Seguridad Social es hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia". Según el mismo autor, la destrucción de la indigencia equivale a garantizar a cada ciudadano, y a cambio de los servicios que preste, suficientes ingresos para su subsistencia, tanto cuando esté trabajando como cuando no pueda hacerlo. El mismo Beveridge señala lo que llama "los cinco males gigantes", que es necesario desterrar para lograr una mejor organización social y que son: la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad.

El proyecto Beveridge trata de dar a todos algo a cambio de su esfuerzo, viene a ser un magnífico medio de solidaridad colectiva en el plan social; se persigue asegurar los medios para vivir, a condición de

trabajar y de contribuir en la producción del país.

Las principales necesidades que se presentan y que deben de ser atendidas por la Seguridad Social se originan según Beveridge, por las siguientes causas: Paro, o sea, la imposibilidad de obtener colocación - una persona capaz de trabajar. Inutilidad. Desaparición del medio de ganarse la vida. Necesidades del matrimonio para la mujer, abarcando: -- boda, parto, interrupción o cese de las ganancias del marido, viudedad, separación conyugal, imposibilidad de atender los trabajos de la casa por enfermedad. Gastos de entierro del asegurado o de las personas a su cargo. Gastos de infancia de sus hijos mientras dure la enseñanza escolar. Enfermedades o impedimentos físicos y vejez.

El plan Beveridge se asienta sobre seis puntos fundamentales:

- 1.- Tarifa común de subsidios para vivir, que se refieren a la urgencia de establecer una tarifa común para los subsidios del seguro, independientemente de los ingresos individuales.
- 2.- Tarifa común de cuotas, o sea, que la cuota obligatoria exigida a cada persona asegurada y a su patrono debe ser de igual monto. Todas las personas aseguradas pagarán las mismas cuotas para obtener la misma seguridad.
- 3.- Unificación de responsabilidad administrativa, en que se establece el interés de la eficacia del servicio y de su economía. A cada asegurado se le fija una sola cuota semanal, correspondiente a todos los beneficios a que tenga derecho.
- 4.- Suficiencia de los servicios, lo cual quiere decir que el Segu-

ro Social debe de otorgar beneficios suficientes en cuantía de duración. No considerándose suficientes los subsidios cuando no satisfagan las necesidades básicas de la vida.

5. - Extensión, debe abarcar el Seguro Social todos los riesgos de carácter general, los cuales no deben confiarse a la Asistencia Pública.
6. - Clasificación, se refiere a la necesidad de que el Seguro debe tener en cuenta los diferentes medios de ganarse la vida, clasificando a los miembros de la sociedad en grupos" (*).

La base financiera de este Plan señala la obligación al Estado de aportar las tres cuartas partes para prestaciones médicas y costear totalmente las asignaciones infantiles y el déficit general. El costo de los demás riesgos siguen sistemas de contribución tripartita.

Beveridge, con un programa de carácter nacional abría un nuevo camino al mundo de la Postguerra, pero, dicho programa trasciende las fronteras de su nación para inspirar en este aspecto los programas de Seguridad Social de otros países, sobre todo en el mundo contemporáneo que exige una mayor realización de la Justicia Social.

7. - AMERICA

En la mayoría de los países americanos se puede contemplar una

* "La Seguridad Social en México". - Tomo I. - IMSS. - México, 1964. - Pag. 7

decidida acción, hacia la extensión y progreso de la Seguridad Social a --
 pesar de que se han tenido que vencer obstáculos de diversa índole.

En América ha existido la inquietud por el desarrollo de un progra-
ma de Seguridad Social, que en algunos países ha servido a grupos políti-
 cos para reformas bien intencionadas en sus programas de gobierno, pero
 también ha sido el régimen de Seguridad Social un medio de atemperar la
 inquietud de los pueblos en su lucha por la justicia social, convirtiéndose,
 en tales casos, en un paliativo a la injusticia social reinante.

Singular importancia reviste para América la Primera Conferen-
cia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile, en
 1942 donde se aprobaron cuatro principios doctrinarios fundamentales que
 han servido de orientación a la Seguridad Social Americana y que son:

- A. La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de las
 naciones y de todos los hombres una nueva inspiración pa-
 ra abolir la miseria y garantizar la conquista digna y sufi-
ciente de los medios de vida ;
- B. El poder de los recursos económicos y técnicos, debe --
 aprovecharse en la satisfacción de las necesidades de exis-
tencia del mayor número de personas y de todos los pue-
bles;
- C. El objetivo económico no basta por sí solo para consolidar
 una abierta y generosa cooperación si no se identifica con
 el de un orden social justo, en que se distribuyen equitati-
 vamente los rendimientos de la producción, y

- D. Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos" (*).

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, estableció en sus Estatutos la creación de un Comité Permanente para cumplir las Resoluciones de la Conferencia, organizar sus futuras reuniones y contribuir por todos los medios para la consecución de los fines señalados en la misma y el último día de la Conferencia tuvo lugar la primera reunión informal del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

Como un corolario de proyección internacional de la Carta de Chile, fruto de la Primera Conferencia Interamericana, sus consecuencias se proyectan en la Declaración de Philadelphia de 1944, signada por todos los países de América, la cual establece "Que todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar moral y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades". (**)

Dejando a un lado la parte histórica, en un desarrollo minucioso,-

*/** García Cruz Miguel. - "Crónica de los 20 años de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social". - Sobretiro de la Revista "Seguridad Social" del C.I.S.S. Núm. 17-18 de 1962. - México, 1963. - Pag. 16

que nos apartaría de nuestro objetivo principal, en la actualidad podemos clasificar a los países americanos, según la forma en que jurídicamente regulan la Seguridad Social:

Países que establecen la obligación Constitucional del Seguro, entre los cuales a manera de ejemplo contamos a Bolivia, que en su nueva Constitución del 2 de febrero de 1967, determina la Seguridad Social como un deber del Estado.

Ecuador, cuya Constitución del 25 de mayo de 1967 reconoce la Seguridad Social como un derecho de todos los habitantes en toda eventualidad que le prive del bien de subsistencia.

Guatemala, que promulga el 15 de septiembre de 1965 una nueva Constitución, en cuyo capítulo "Régimen Económico y Social" establece: "Se reconoce el Derecho a la Seguridad Social para beneficio de los habitantes de la República". Su régimen se instituye en forma nacional, unitaria y obligatoria y lo aplicará una entidad descentralizada, con personalidad jurídica y funciones propias de conformidad con su Ley y sus Reglamentos Especiales.

Haití, en su Constitución de 1964, establece que: "El régimen económico tiende a asegurar a todos los miembros de la comunidad una existencia digna del ser humano. Ello responde a los principios de la Justicia Social".

La República Dominicana en 1966, modifica su Constitución esta-

bleciendo una sección relativa a los derechos individuales y sociales en la cual se halla la cláusula siguiente: "El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la Seguridad Social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez".

Uruguay en su Constitución del 15 de febrero de 1967, constituye cláusulas relativas a la Asistencia Social y a los Seguros Sociales.

"Encontramos otros países que siguen la técnica del Seguro Social, total general y unificada, para hacer frente a los problemas de la Seguridad Social, estos son: Chile en 1924, Colombia 1946, Guatemala 1946, República Dominicana 1947, Bolivia 1949, El Salvador 1949, Haití 1949, Honduras 1954 y Nicaragua 1955" (*).

En la mayoría de los países latinoamericanos en donde sin gran experiencia previa, generalmente, una ley de seguro social se ocupó de todos los riesgos y amparó a todos los trabajadores, estableciendo la institución de la periferia al centro; observándose la norma invariable de reestructurar el seguro con una rigurosa unidad técnica y administrativa en donde las normas de las prestaciones son iguales para la población trabajadora de toda la nación y cumpliendo invariablemente el principio esencial del seguro de compensar y aminorar las consecuencias económicas deriva

* García Cárdenas Luis. Lic. - Ponente de la Sria. Gral. CPISS. - "Desarrollos de la Seguridad Social en América en el período 1963-1967" Revista "Seguridad Social". - Memoria de Labores. - Año XVII Tomo II Época III Nos. 52-53. - Julio-octubre, 1968. - México, D. F.

das de la relación de los riesgos y procurando alcanzar su meta de prevención, asistencia y compensación, ocupándose de todos los riesgos y protegiendo a toda la población, o sea, el establecimiento del Seguro Social integral. Esta es la tendencia que se avizora en el continente Latinoamericano.

Algunos países americanos han celebrado Acuerdos de reciprocidad de trato en materia de seguridad social entre ellos encontramos a -- Colombia y Ecuador, Argentina y Uruguay y la Organización de los Estados Americanos.

"La importancia que en América se atribuye a la Seguridad Social lo demuestra el hecho de que los países que últimamente han logrado su independencia, el mismo año en que la lograron o poco tiempo después -- han legislado sobre Seguridad Social, este es el caso de Jamaica, Trinidad, Guayana, Tobago y Barbados " (*).

Durante el mes de febrero de 1968 tuvieron lugar, en la ciudad de Panamá, importantes reuniones de los organismos encargados de coordinar a las instituciones de la Seguridad Social del Continente. En estas fechas sesionaron conjuntamente la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en su 8a. Asamblea y su órgano ejecutivo, el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social que realizó su XV Reunión Ordinaria, dedicando sus sesiones primarias al análisis de la evolución que -- han tenido las instituciones americanas a partir de 1963 y de los proble--

* Revista Seguridad Social. - Memoria de Labores. - Año XVII Num. 52-53. - Epoca III. - Julio-octubre 1968. - México, D. F. - Pag. 60.

mas que confrontan en la actualidad, principalmente el relativo a la extensión de la Seguridad Social a la población rural y a otras categorías de trabajadores no asegurados.

En dicha 8a. Asamblea se llega a los siguientes acuerdos :

Reconocer que subsiste el reto de la miseria, del desamparo, de la insalubridad y de la ignorancia, lo que hace necesario -- intentar nuevos procedimientos para superar, en cuanto sea posible, los obstáculos que se oponen a la realización integral de la Seguridad Social en nuestros países;

Admitir que la transformación del régimen clásico de los seguros sociales al nuevo concepto de la Seguridad Social, es un proceso que no puede ser uniforme en las naciones americanas, por razón de condiciones y modalidades regionales;

Aceptar que los bajos niveles de ingreso de la población amparada, específicamente en las áreas rurales, obliga a encontrar fórmulas originales de extensión de los beneficios del Régimen;

Evaluar, en toda su importancia los estudios técnicos encaminados a integrar los programas de Seguridad Social en los planes nacionales de desarrollo ".

Con tales acuerdos la Conferencia Declara:

"Que la Seguridad Social tiene en los países de América una tarea que realizar mucho más amplia de la que ha podido cumplir hasta la fecha, para hacer honor a los principios que la sustentan y servir con eficacia al bienestar de nuestros pueblos y que por tal motivo las instituciones

tienen el compromiso de emplear los medios y los recursos de que disponen y de estrechar su cooperación, a fin de acometer planes de acción concretos para los próximos años, dirigidos a las siguientes metas:

1. - Laborar en los niveles más altos de eficiencia compatibles con la capacidad de organización de cada país, a fin de fortalecer el prestigio de la Seguridad Social y la confianza que en ella depositan los pueblos y los gobiernos de América.
2. - Revisar, en su caso, las prestaciones de la Seguridad Social Americana, para que contribuyan de manera efectiva al desarrollo económico y social de nuestros pueblos, dentro del marco institucional que cada organismo tiene en su ámbito de acción.
3. - Programar las prestaciones de nuestros regímenes de manera que no se sobrecarguen excesivamente con el peso económico de la población de edad más avanzada y puedan atender así, con mayor amplitud, a otros sectores de la población, -- concediendo a la infancia la máxima protección como la expresión más significativa del potencial humano.
4. - Lograr, en los plazos más breves, que nuestros sistemas de Seguridad Social superen los cauces técnicos rígidos dictados por la experiencia de países con menor incremento demográfico y mayor desarrollo económico, a fin de poder aprovechar plenamente los recursos de que disponen en tareas y en inversiones sociales inaplazables.

5. - Empeñar un esfuerzo intensivo porque, en la práctica, las - -
personas protegidas por el régimen disfruten de la protección
que otorgan las instituciones de Seguridad Social y para que, -
dentro de las posibilidades reales de cada país, se incremen-
te la cobertura de las contingencias.
6. - Hacer efectivo el derecho a la Seguridad Social de todos los -
habitantes del Continente, encontrando fórmulas que desbor--
den el marco de las relaciones obrero-patronales y permitan
que toda persona, cualquiera que sea su ubicación, dentro o -
fuera del proceso productivo, tenga acceso a los beneficios del
régimen y sea favorecida por un mecanismo nacional de soli-
daridad social.
7. - Pugnar porque se otorgue la protección integral de la Seguri-
dad Social a toda la población, pero no detener en parte algu-
na la extensión del régimen aun cuando se tengan, por ahora,
que otorgar a los núcleos desprotegidos, y en particular a la
población rural, las prestaciones más necesarias.
8. - Complementar la implantación de la Seguridad Social en las -
zonas de menor desarrollo con programas educativos y de or-
ganización del esfuerzo de la comunidad, que aceleren la trans-
formación de sus patrones culturales y de sus condiciones ma-
teriales de existencia.
9. - Propiciar, por todos los medios posibles, que nuestros siste-
mas cumplan su función redistributiva de la riqueza nacional,
ampliando sustancialmente su campo geográfico y social de -

aplicación y buscando que las cargas del régimen se distribuyan proporcionalmente entre toda la población, con el auxilio de los sistemas fiscales ordinarios.

10. - Lograr de los organismos encargados de planear el desarrollo económico y social de nuestros países que concedan la más alta prioridad a los programas de Seguridad Social, creando comisiones de evaluación y de programación conjunta y realizando investigaciones que sean difundidas con la mayor amplitud.
11. - Coordinar los trabajos que realizan las instituciones de Seguridad Social, no sólo con los de organismos que tienen a su cargo tareas semejantes, sino también con todas las dependencias públicas que ejecutan programas de política social y con los mecanismos fiscales y de planeación, a fin de estructurar un plan general de bienestar social en cada país, al que se destine un porcentaje determinado y creciente del producto nacional bruto.
12. - Participar más activamente en los planes económicos y sociales que han trazado los organismos internacionales y, especialmente, los del ámbito americano. Procurar que en el marco de las relaciones bilaterales y multilaterales entre los países figuren la cooperación y la asistencia técnica en materia de Seguridad Social.
13. - Iniciar los estudios que promuevan el establecimiento de sis-

temas supranacionales de Seguridad Social, por medio de los cuales puedan utilizarse recursos de las relaciones de intercambio comercial entre las naciones, con el fin de compensar el esfuerzo y el trabajo de la población de los países productores de materias primas y de hacer efectivos, en su beneficio, los principios que animan toda nuestra obra" (*).

Así, se reafirma en Panamá que la acción continental de los países americanos tiene, entre sus finalidades más importantes, actualizar el pensamiento bolivariano de la *anfictionía*, unidos por la seguridad social, para el logro del bienestar de nuestros pueblos como objetivo de paz y justicia social, fundadas en el más absoluto respeto a la dignidad de la persona humana.

* "Mensaje Continental de Panamá". - Revista Seguridad Social. - Año XVII. - Nu. 51. - Epoca III. - Mayo-junio. - 1968. - México, D. F. - Pag. 298 y 55

CAPITULO II

- 1.- **MEXICO PREHISPANICO**
- 2.- **EPOCA COLONIAL**
- 3.- **MEXICO INDEPENDIENTE**
- 4.- **EPOCA REVOLUCIONARIA**
- 5.- **CONSTITUYENTE DE 1917**
- 6.- **LEGISLACION ESTATAL SOBRE EL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**
- 7.- **PROYECTO DE LEY SOBRE SEGURO VOLUNTARIO DEL GRAL. A. OBREGON.**
- 8.- **REFORMA PORTES GIL**
- 9.- **EL SEGURO SOCIAL DEL GRAL. LAZARO CARDENAS**
- 10.- **IMPLANTACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL POR EL GRAL. MANUEL AVILA CAMACHO**
- 11.- **EL SEGURO SOCIAL. -SU NATURALEZA JURIDICA. - SUS ELEMENTOS. - SEGURO SOCIAL Y SEGURO PRIVADO. - ANALISIS DE SU DEFINICION LEGAL, SERVICIO PUBLICO, ESTATAL, NACIONAL - - OBLIGATORIO.**
- 12.- **EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. - LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO. - EL INSTITUTO COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO. - SUS FUNCIONES. - SUS ORGANOS. RECURSOS ECONOMICOS. - SUS PRESTACIONES.**

1. - MEXICO PREHISPANICO

El problema de la inseguridad ha sido sentido por el hombre de - nuestras tierras, al igual que sus congéneres del mundo desde la antigüedad y han buscado medios para atender a esa situación. A grandes pasos seguiremos algunas instituciones importantes, que si bien, no son antecedentes directos del Seguro Social tal como se encuentra legislado en nuestro tiempo, sí nos indica la preocupación por resolver las necesidades de nuestros antecesores.

"Historiadores de la época colonial, como Torquemada en su Monarquía Indiana, editada en 1613, relata cómo entre los Aztecas, existían junto a los templos, trojes y graneros en los que se almacenaban bastimentos de donde se sacaba lo necesario para el servicio sacerdotal, destinándose otra parte para repartirse entre los pobre necesitados." (*)

También en las principales ciudades y con cargo al Emperador, - existían hospitales, donde se atendía y cuidaba a los necesitados, algunos destinados a enfermos incurables y ancianos y otros a leprosos y a lisiados de guerra (**).

2. - EPOCA COLONIAL

La acción ejercida por los Reyes de España en protección a sus - súbditos americanos es una de las primeras formas de la política social

*/** "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social". - García Cruz Miguel.

del Estado fundamentada en la doctrina social del humanismo preconizada en España por Luis Vives, Mariana, Victoria, Vasco de Quiroga, Teniendo la particularidad de haber nacido para la protección de la población indígena americana.

Para evitar el abuso de los encomenderos se editaron las Leyes de Indias, las cuales contenían minuciosas disposiciones en beneficio de la población autóctona. Dentro de estas medidas de previsión, la que más se asemeja a los seguros sociales, son las cajas de comunidad indígena, establecidas por Don Antonio de Mendoza y Francisco de Toledo principalmente en México y Perú, para el socorro de huérfanos, viudas, ancianos, inválidos y enfermos, que se sostenían por el cultivo de una parcela que se adjudicaba a la comunidad trabajada colectivamente, por los gravámenes de los obrajes y a las mismas, por los censos a la tierra, y ganado de los indios, lo que constituía el caudal llamado "bienes de indios", fiscalizado por los "padres de indios", semejante a las instituciones europeas "bienes de pobres" y "padres de pobres". Otra institución establecida fueron los "pósitos", donde se almacenaba el grano, no sólo para evitar la carencia de él en épocas de escasez, sino para regular el precio y entregarse a fines de cultivo>(*).

La Asistencia Social tuvo su pilar más fuerte en los hospitales, casas asilo para pobres vergonzosos y casas hospicio para niños expósitos.

* Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. - García Cruz Miguel.

La organización corporativa fué trasplantada a México también, - no habiendo gremio importante que no tuviera su cofradía para ayudarse - en estados de necesidad, poseyendo algunas sus propios hospitales, entre ellos destaca la muy poderosa cofradía de los Plateros en México, cuyo - patrón fué el Mártir mexicano San Felipe de Jesús (1746).

Digna de mención es la obra de Vasco de Quiroga, llamado cariñosamente "Tata Vasco", quien en su obispado de Michoacán hace realidad la utopía de Tomás Moro creando una comunidad indígena denominada -- "hospitales pueblos" o "Repúblicas de la Santa Fé ", en donde se trabajaba colectivamente y se repartían los bienes según necesidades familiares, así como, se sostenían escuelas de lenguas, de artes y oficios, y la labores caseras para las jóvenes y también se impartía enseñanza agrícola, se crearon enfermerías y casas de convalecencia.

Las experiencias logradas en dicha comunidad fueron plasmadas en sus "ordenanzas para el gobierno de las comunidades" de 1555.

La obra de Vasco de Quiroga fue recordada en ocasión de la séptima Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Asunción, Paraguay. Las Naciones Unidas, como un homenaje a este benefactor del indígena, en la misma localidad en que se estableciera su comunidad indígena ha establecido un centro piloto de educación social. Y el -- Instituto Mexicano del Seguro Social, ha editado una biografía denominada "Vasco de Quiroga precursor de la Seguridad Social", cuyo autor es el Dr. Cárdenas.

En el Movimiento Insurgente encontramos ideas de Seguridad Social en Don José María Morelos y Pavón, a quien, juntamente con Bolívar los consideran como creadores americanos de la Seguridad Social.

Morelos expone su concepto de Seguridad Social en 1813, en el -- Congreso de Chilpancingo al decir: "La soberanía dimana directamente -- del pueblo. Las Leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegios. Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia (*). En estas -- ideas va implícita la de Seguridad Social ya que ésta modera la opulencia y la indigencia.

3. - MEXICO INDEPENDIENTE

Ya el Gobierno del México Independiente se ocupa, en 1824 por establecer la obligación del Estado al pago de pensiones a los funcionarios -- del Poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda (Decreto del 11 de noviembre). El 3 de septiembre de 1832, se hace extensivo el beneficio a las -- madres de los servidores públicos mencionados. Y por Decreto del 12 -- de febrero de 1834 se concede el derecho de pensión de vejez a los Cónsules mexicanos, ampliando este beneficio a los incapacitados o en estado -- de invalidez.

* "El Congreso de Anáhuac". Pag. 14 y 15. - Camara de Senadores. México, 1963.

Dada la situación de inestabilidad política y social de esa época, - el Estado se encontraba en situación económica precaria, por lo que, de hecho esa legislación protectora de los servidores del Estado fué inoperante.

"El 20 de febrero de 1856, se promulga un Decreto que surge del Ideario de la Revolución de Ayutla, en el cual, se concedían jubilaciones o compensaciones de \$ 12.00 mensuales a los empleados de Correos por los peligros a que estaban expuestos en manos de los asaltantes. La fracción 26 del Art. 73 de la Constitución de 1857, otorgó facultades al Congreso para conceder premios y recompensas por servicios prestados a la Nación o a la Humanidad. Esto viene a cambiar la naturaleza de las pensiones, ya que de derechos se convierte en dádivas gratuitas" (*).

Las Leyes de Reforma, vienen a transformar el régimen social y económico del país y en esa época se expiden distintos reglamentos y en algunos de ellos se establecen limitaciones a la jornada de trabajo y medidas protectoras para el trabajador.

Aun en la época del Imperio de Maximiliano, el 10 de abril de 1865, se establece la Junta Protectora de las Clases Menesterosas.

Desde 1859 hasta 1904 los Servicios Asistenciales y de Hospitalización estaban en manos de particulares con fines de caridad .

* García Cruz Miguel. - "La Seguridad Social en México, 50 años de Revolución". - Tomo II. - La vida Social. - Cap. XXXIII. - Fondo de Cultura Económica. - Agosto 1961. - Pag. 504.

4. - EPOCA REVOLUCIONARIA

Si bien el movimiento revolucionario de 1910 se inicia fundamentalmente por cuestiones políticas, como toda verdadera revolución que implica la transformación de estructuras políticas y sociales, más adelante nuestro movimiento revolucionario habrá de avocarse a la Reforma Social, así el Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista, Venustiano Carranza, publica un Decreto el 12 de diciembre de 1914, en cuyo Art. 2o. textualmente se expresa: "El Primer Jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen de igualdad entre todos los mexicanos..." (*)

Carranza en diversos momentos de su actuación política expresó insistentemente la preocupación por Reformas Sociales en México que culminan en el discurso que pronuncia el 1o. de diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente de Querétaro al presentar el Proyecto de Reformas Constitucionales, en donde usa por primera vez dentro de la terminología de la revolución la expresión "Seguridad Social" al expresar: "Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidentes; con

* Portes Gil Emilio. - "Autobiografías de la Revolución Mexicana". México 1964. - Pag. 194

"XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, -- según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun 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, y

"XXIX. Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros con fines análogos, por lo cual, -- tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".

Hasta antes de la redacción del artículo 123 Constitucional, el contrato de trabajo era considerado como una modalidad del contrato de arrendamiento, donde el hombre trabajador se equiparaba a una mercancía, -- "una cosa o un bien", sin impartirle las garantías indispensables para -- enaltecerlo y conservar su dignidad humana; no se había consagrado el derecho de libertad de asociación, ni se acondicionaban los locales en que -

se prestaba el trabajo y menos se pensaba en las prestaciones económicas y en los servicios que otorgan los seguros sociales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917 contenía, en su título VI "Del Trabajo y de la Previsión Social", pautas que rebasaron con creces las leyes sobre las condiciones del trabajo de los Estados Unidos, Inglaterra, Bélgica, Francia y Alemania, y a ella corresponde el mérito de haber sido la primera que se ocupó de los seguros sociales. El artículo 123 Constitucional, actual, tiene 31 fracciones del apartado A, de las cuales 24 se refieren a la creación de una serie de condiciones del medio ambiente que rodea al trabajador para liberarlo de la inseguridad y protegerlo de los riesgos que se presentan en el ejercicio de sus actividades.

6.- LEGISLACION ESTATAL SOBRE EL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

La fracción X del artículo 73 del Proyecto de Constitución de 1917 facultaba al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de Trabajo, pero los constituyentes cambiaron de opinión por dos razones:

- " A.- La creencia de que atentaba contra el sistema federal.
- B.- La circunstancia de que las necesidades de las distintas Entidades Federativas eran diversas y exigían una diferente reglamentación " (*)

* De la Cueva Mario.- "Derecho del Trabajo". - Tomo I.- Pag. 129

Ambas consideraciones concedieron al Constituyente a otorgar facultades legislativas tanto al Congreso como a las legislaturas de los Estados y a decir, en el párrafo introductorio del Art. 123 Constitucional, que la reglamentación de las bases Constitucionales debía hacerse tomando en cuenta las necesidades de cada región.

La solución dada por el Constituyente fué benéfica. Basta recordar que en tanto todas las legislaturas de los Estados expidieron en los años posteriores a 1918 las leyes correspondientes, el Congreso de la Unión no pudo legislar para el Distrito Federal y no porque hubieran faltado intentos ni proyectos, sino porque siempre intervinieron consideraciones de orden político. Por otra parte, en aquellos años se carecía de experiencia y se ignoraban las verdaderas condiciones de la República. Era pues, más sencillo y práctico encomendar a los Estados la expedición de leyes, ya que era más fácil conocer las necesidades reales de cada región que las de todo el país.

La Legislación de los Estados, con base en los principios establecidos por la Constitución, se inicia en Veracruz con la Ley del 14 de enero de 1918 expedida por el Gral. Cándido Aguilar, complementada más tarde por la Ley de Riesgos Profesionales (18 de junio de 1924).

Le sigue en importancia la Ley de Yucatán del 2 de octubre de 1918. Sin embargo es preciso mencionar que por su importancia en nuestra materia la Ley del 14 de mayo de 1915, del mismo Estado de Yucatán, obra del Gral. Alvarado, en la cual en su artículo 135 se apuntó la nece-

sidad de que el Estado creara una sociedad mutualista en beneficio de todos los trabajadores y en virtud de la cual pudieran los obreros, depositando una pequeña cantidad, "algunos centavos", se dijo, asegurarse contra los riesgos de vejez y muerte. Por otra parte el artículo 105 responsabilizaba al patrón de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo exceptuando el caso de fuerza mayor.

Hacemos mención especial de esta ley de Yucatán, anterior a la Constitución, ya que es la primera en el medio mexicano que pretende realizar una transformación social estableciendo por vez primera la creación de una mutualidad estatal equivalente al actual Seguro Social.

Debido a la facultad de los Estados para legislar en materia de trabajo y previsión social se crearon diversas leyes de trabajo de carácter estatal, en las que por regla general se establece la indemnización por accidentes del trabajo con facultad patronal de cubrirse mediante contratación de un seguro privado. De igual manera corresponde a los Estados legislar sobre el Seguro Social, ya que la fracción XXIX original del artículo 123, establecía la creación de un Seguro Social de carácter potestativo.

Las deficiencias de tal fracción del artículo 123 Constitucional son explicables, ya que en esas fechas no funcionaba en América el Seguro Social propiamente dicho.

Cabe a México el ser la primera Nación del mundo que reconoció constitucionalmente el derecho de los trabajadores frente al capital, y también, es la primera nación de América que se ocupa en su Constitución del Seguro Social.

7.- PROYECTO DE LEY SOBRE SEGURO VOLUNTARIO DEL GRAL. ALVARO OBREGON

El Gral. Alvaro Obregón, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el 9 de diciembre de 1921, envía al Congreso Federal su Proyecto de Ley del Seguro Social Voluntario, donde expuso todo un ideario de interpretación constitucional.

Las bases generales de dicho Proyecto, que no fué aprobado por el Congreso de la Unión, contenía las siguientes bases generales:

1.- Poner a cubierto de la indigencia a las clases que careciendo de bienes de fortuna sólo disponen para subvenir a sus necesidades del producto de su esfuerzo personal;

2.- El trabajador, al desarrollar su esfuerzo obliga la gratitud y atención del Estado para velar por su bienestar, porque al actuar en favor de la riqueza privada, creadora de la riqueza pública, es factor de prosperidad y engrandecimiento;

3.- La dificultad en la aplicación de las leyes transforma en simples derechos "teóricos" los derechos legales, que al obligar al trabajador a exigir su cumplimiento dentro de una legislación complicada, tardía y costosa, agrava la desgracia de la clase trabajadora;

4. - Las Leyes que crean derechos y obligaciones entre trabajadores y patronos, suscitan permanentes fricciones entre estos dos factores, donde con frecuencia y con grandes quebrantos se tiene que apelar al recurso supremo de la huelga para alcanzar una más justa compensación a su trabajo y mayores garantías para los casos de accidentes y muerte de los trabajadores;

5. - Que las ambiciones políticas han promovido Legislaciones, que halagan a los trabajadores por su "sentido teórico-legal"; pero de aplicación tan complicada que también halagan a los patronos porque las dificultades de su interpretación se prestan para eludir su cumplimiento;

6. - Que las leyes ambiguas, de difícil aplicación, no benefician a los trabajadores y desalientan a las clases patronales, que siempre están en posición falsa e incierta;

7. - Es preciso federalizar la legislación del trabajo porque no hay razón lógica en el orden social y moral para conceder distintos derechos a ciudadanos de una misma República " (*).

Otro postulado interesante de Obregón, es el de proponer que el Estado se encargara del equilibrio social, formando una reserva económica que manejaría el Estado, la cual se formaría con el 10% que sobre los salarios cubiertos, deberían pagar los patronos, dicho fondo se destinaría a satisfacer los derechos de los trabajadores.

* García Cruz Miguel. Ing. - "Evolución Mexicana de la Seguridad Social". - Instituto de Investigaciones Sociales. -UNAM. -México, D. F. 1962. - Pag. 78

8. - REFORMA PORTES GIL DE 1929

Para estas fechas habían arraigado en la conciencia de los trabajadores las ideas referentes al establecimiento del Seguro Social. Por su parte el Presidente Emilio Portes Gil, sustentaba la tesis de que la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, sólo se limitaba a recomendar el fomento de la organización de aquellas instituciones destinadas a infundir e inculcar la previsión popular, pero que no podía referirse al Seguro Social, ya que no existían Cajas de Seguros propiamente dichas, predominando sólo la Caja de Ahorro.

Sustentaba además, que el Seguro Social debería extenderse a todas las personas amparadas por un contrato de trabajo para protegerlas contra los riesgos por falta de ocupación o por incapacidad.

Para cumplir con los deseos de los trabajadores era preciso promover una Reforma a la fracción XXIX del artículo 123, estableciendo el Seguro Obligatorio, para lo cual dicho Presidente convocó en julio de 1929 al Congreso de la Unión para celebrar un período extraordinario de sesiones donde presentó una iniciativa que culmina con la Reforma de la fracción mencionada; esta Reforma es aprobada por el Congreso de la Unión, asimismo, por la mayoría de las legislaturas estatales, por lo cual, la Cámara de Diputados en Sesión del 22 de agosto de 1929 hizo la declaratoria de la Reforma Constitucional. Dicha fracción después de reformada quedó 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" (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929).

En esas mismas fechas se reforma la Constitución en su artículo 73 fracción décima facultando al Congreso Federal para expedir la Ley del Trabajo.

Con estas reformas se abre un nuevo camino para la legislación del Seguro Social ya federalizado. Con posterioridad, en 1932, el Congreso de la Unión, otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para que expidiera la Ley del Seguro Social, pero dada la renuncia del entonces Presidente Pascual Ortiz Rubio, no se hizo uso de tal facultad.

Durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se nombra, en febrero de 1934, una comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social. En este Proyecto de Ley se determinan por primera vez los riesgos, se acepta el principio de que el Seguro Social debe organizarse sin fines de lucro, y establece además el carácter tripartita en su administración y financiamiento.

9. - EL SEGURO SOCIAL DEL GRAL. LAZARO CARDENAS

El Gral. Lázaro Cárdenas, fué partidario de la implantación del Seguro Social, expresando dichas ideas en varios mensajes dirigidos a la Nación y varias Secretarías de Estado formularon proyectos de Ley del -

Seguro Social: El Departamento del Trabajo; Departamento de Salubridad Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en la Secretaría de Gobernación se revisó y terminó el proyecto del Departamento del Trabajo y se elaboró un Proyecto de Ley en la Oficina de Estudios de la Presidencia de la República. En los últimos días del gobierno del Gral. Cárdenas se envía al Congreso de la Unión, la iniciativa formulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y revisada en la Secretaría de Gobernación; pero nunca llegó a discutirse en el Congreso de la Unión.

10. - IMPLANTACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL POR EL GRAL. MANUEL AVILA CAMACHO

El Gral. Manuel Avila Camacho, dicta el 2 de junio de 1941, un Acuerdo Presidencial creando la Comisión Técnica Redactora de la Ley del Seguro Social, la cual inicia sus trabajos el 10. de junio de 1941 con las directrices y normas dictadas por el Lic. Ignacio García Téllez, Secretario del Trabajo y Previsión Social, bajo la presidencia del Ing. Miguel García Cruz. Este anteproyecto de ley fué aprobado por Organismos Nacionales e Internacionales quienes vaticinaron una favorable y fructuosa realidad práctica.

El 10 de diciembre de 1942, el Presidente Avila Camacho, firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social para ser enviada al Congreso de la Unión, la cual fué aprobada por la Cámara de Diputados el 23 de diciembre de 1942, y por la Cámara de Senadores el 29 de diciembre de ese mismo año. Y publicada la Ley en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943 (*).

* En el desarrollo de esta parte histórica nos hemos basado en: García Cruz Miguel. - "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social" y "México, 50 Años de Revolución ". ##

11. - EL SEGURO SOCIAL

La exposición de motivos de la ley original del Seguro Social (19 de enero de 1943), ya apunta la naturaleza del Seguro Social y las razones que han llevado al Estado al organizario, textualmente expresa en una -- parte de dicha exposición: "Una antigua y basta experiencia ha demostra do la capacidad de ahorro individual espontánea para formar fondos de -- previsión, debido a que el volumen de los salarios permite reunir recur- sos bastantes para defenderse contra los riesgos profesionales y natura- les y a la deficiente educación previsora. Además, con la conservación de las energías productivas no sólo va de por medio el derecho del asal^a riado sino también el beneficio de los empresarios y el interés de toda la colectividad. Compete al Estado encauzar el Seguro Social como un Ser- vicio Público encomendado a un Instituto Descentralizado que, con la -- aportación oficial, la de los trabajadores y la de los patrones, acuda pres- tamente a cumplir la responsabilidad económica que nace de la solidari- dad nacional " (*).

Coquet Benito. - "La Seguridad Social en México". - Tomo I. - IMSS. México, D. F.

Díaz Lombardo, Fco. - "Cursillo de Seguridad Social" y "Proyeccio- nes y Ensayos Socio-Políticos de México".

Portes Gil Emilio. - "Autobiografía de la Revolución Mexicana". - Ins- tituto Mexicano de Cultura. - México 1964.

De la Cueva Mario. - "Derecho Mexicano del Trabajo". - Tomo I Y II Editorial Porrúa. - México 1969.

Agustín Casasola. - "Historia Gráfica de la Revolución Mexicana ". - México, D. F., Tomo IV.

* Fraga Gabino. - "Derecho Administrativo". - 12a. Edición. - Editorial Porrúa. - México, 1968. - pag. 22

Desde su inicio, hasta la fecha, la Ley ordena en su artículo 1o. que: "El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de esta Ley y sus reglamentos."

El Seguro Social es definido por Gustavo Arce Cano "Como el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima, que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado, ó sólo alguno de éstos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, -- una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social ". Esta definición responde a la época del nacimiento del Seguro Social, sin embargo consideramos que, en la actualidad, con las Reformas realizadas a la Ley del Seguro Social, ya no responden totalmente a la institución actual, que, si bien nació como una conquista en el campo del Derecho Obrero tratando de proteger a este sector económicamente débil, actualmente los beneficios del Seguro Social se han extendido a los trabajadores independientes, como los profesionistas libres y los ejidatarios.

Los elementos, que el autor citado señala como característicos del Seguro Social son:

- 1.- Los asegurados deben pertenecer a la clase económicamente débil, aunque no vivan de un salario o sueldo.
- 2.- Los asegurados y personas ajenas a ellos cubren las primas

que forman el fondo, del cual se han de pagar las pensiones o subsidios. Las personas ajenas son los patrones y el Estado.

- 3.- No persigue fines lucrativos.
- 4.- Las prestaciones que reciben los beneficiarios, constituyen un verdadero derecho, no son otorgadas gratuitamente.
- 5.- El Seguro Social es una forma de capitalización colectiva, porque son los mismos derechohabientes los que se aseguran recíprocamente contra los riesgos del trabajo y de carácter social.

El mismo autor cita la opinión de García Oviedo sobre los riesgos que trata de proteger el Seguro Social: "El Seguro Social garantiza contra las consecuencias económicas de los riesgos que pueden disminuir o extinguir la capacidad del hombre para el trabajo. Así pues, el verdadero riesgo que cubre el Seguro Social es la imposibilidad para trabajar. El peligro es la falta de trabajo. En este punto no hay distinción alguna entre los diversos Seguros Sociales".

Arce Cano señala las diferencias siguientes entre Seguro Social y los Seguros Privados:

I.- El seguro social, como hemos visto, pertenece al Derecho del Trabajo Administrativo, mientras que los seguros privados son de Derecho mercantil.

II.- La institución que maneja el seguro social no tiene por fina

lidad obtener ganancias; por lo contrario, las empresas o sociedades que administran los seguros particulares persiguen fines lucrativos.

III. - Los asegurados en el régimen del seguro social deben ser personas de la clase económicamente débil, principalmente trabajadores, y en los seguros mercantiles deben ser los individuos que paguen las primas sin que importe su categoría social.

IV. - En los seguros sociales las cuotas son satisfechas por los asegurados y terceras personas, mientras que en los seguros comerciales casi siempre las pagan directamente los asegurados.

V. - Los seguros sociales son establecidos para proteger a la clase económicamente débil. Los seguros privados no tienen este propósito. Su propósito es obtener utilidades.

VI. - El seguro social es un derecho de las personas. No es una parte del derecho de contratación. Al expedirse las leyes de seguros sociales nacen los derechos a favor de las categorías de personas que han de cubrir los sistemas. Al promulgarse las leyes de seguros particulares, no nace ningún derecho concreto, porque se necesita que celebren contratos los asegurados y aseguradores.

VII. - Ya en otro capítulo hemos hecho una breve diferenciación, entre el seguro social y la asistencia pública, por lo que no insistimos. Las ideas expuestas, entonces, son suficientes. (*)

Por otra parte, es preciso señalar, que el Seguro Social no puede

* Arce Cano Gustavo. - "Los Seguros Sociales en México". - Ediciones Botas. - México 1944. - Pag. 60

confundirse con la Seguridad Social, ya que es una de sus partes, la más importante, como instrumento de mayor eficacia para su realización.

Continuando en el análisis de la definición legal del Seguro Social, vemos que se indica que constituye un "servicio público nacional". El maestro Fraga, después de un análisis concienzudo sobre las definiciones que diversos autores ofrecen sobre el "servicio público", nos ofrece la suya de la manera siguiente: "El Servicio Público es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad" (*)

La Legislación Mexicana no presenta un concepto uniforme sobre servicio público, pero al decir del mismo maestro, leyes recientes caracterizan al servicio público con las notas que él señala en su definición.

Este servicio público, desde luego es de carácter estatal, ya que los servicios públicos, como acepta la doctrina moderna del Derecho Administrativo, pueden ser prestados también por particulares. Esta idea ya se ve expresada por Bismarck cuando decía: "El Estado... debe ser el que tome el asunto en sus manos".

Por otra parte el Artículo 10. de la Ley del Seguro Social indica -

* Fraga Gabino. - "Derecho Administrativo". - 12a. Edición. - Editorial Porrúa. - México, 1968.

que es un "servicio público nacional". Esto nos marca la proyección del Seguro Social a todo el territorio nacional, lo cual deriva a su vez de una exigencia constitucional que faculta al Congreso de la Unión en la fracción 10a. del Art. 73. "...Para expedir las Leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución"; en relación con el artículo 123, del cual señala las bases que deben sujetarse al Congreso de la Unión, establece la fracción XXIX Sección A: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social" y la fracción II de la Sección B, señala las bases mínimas sobre las cuales se organizará la Seguridad Social. De la interpretación sistemática de estos conceptos, es de la competencia Federal la Legislación sobre Seguridad Social, lo cual implica necesariamente, que sea Nacional.

Por otra parte, se establece en el Seguro con carácter de obligatoriedad, que es uno de los principios para hacer efectiva la Seguridad Social. Dicha obligatoriedad presenta excepciones establecidas en la propia Ley y en los reglamentos. La obligatoriedad se establece porque no todas las personas tienen la previsión suficiente para protegerse en contra de los diversos riesgos que pueden presentarse; ya que se trata de proteger a los económicamente débiles, debe hacerse de la manera más eficaz, lo cual impone esa necesidad de que sea obligatorio. De ahí deriva el deber impuesto a los patrones de inscribirse y de inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

" Al lado del Seguro Obligatorio se crea un seguro facultativo pa-

ra los trabajadores que, por sus especiales circunstancias, de momento no quedan incluidos en el régimen obligatorio, tales como los trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, trabajadores del campo, temporales y eventuales y los independientes, como profesionistas libres y ejidatarios " (*)

En la actualidad se ha extendido el beneficio del Seguro Social a - - personas distintas a los obreros, como fue la idea inicial, por ello es que el Seguro, si bien es Obligatorio para los obreros en general, para ciertas personas, aun obreros que no podían hallarse incluidos en el Seguro Obligatorio, se les deja abierta la puerta para su seguridad, a través de este seguro facultativo.

12. - EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

El artículo 2o. de la Ley comentada señala que: "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".

Los comentarios a esta Ley, nos dan las razones por las cuales se adoptó este sistema de organización y así se expresa: "Se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado, ventajas de consideración, entre las cuales se encuentran:

* Coquet Benito. - "La Seguridad Social en México". - Tomo I. - IMSS. México 1964. - Pag. 315.

- 1.- Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgidos de la especialización;
- 2.- Democracia efectiva en la organización del mismo, pues - - permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo;
- 3.- Atraer donativos de los particulares, seguro de que, con -- los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y
- 4.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio " (*)

Las formas principales de organización administrativa son: la - - centralización y la descentralización, que a su vez puede ser: por región, por servicio y por colaboración.

La descentralización administrativa, en general, la caracteriza - - Díaz Lombardo, de la siguiente manera:

- a).- Generalmente se establecen como organismos autónomos a - - través de una Ley que los crea;
- b).- Se les dota de personalidad jurídica propia;
- c).- Cuentan con un patrimonio determinado;
- d).- Puede ser afecto este patrimonio a un servicio público;
- e).- Es administrado por un Organismo de Gobierno propio;
- f).- Bajo la vigilancia de la autoridad central, y

* Leyes Reglamentos e Instructivos.- IMSS.- México, 1969.- pag. 101

g).- Vinculada al poder público a través de una de sus dependencias " (*)

El maestro Fraga, por su parte, señala como características de la descentralización administrativa, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados. Sin embargo, el mismo autor considera que no bastan tales características, sino que además debe existir a favor de estos organismos la autonomía técnica que consiste en que dichos órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera, que en principio son aplicables a todos los servicios del Estado. Además, tales organismos deben gozar de la autonomía orgánica, la cual supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

El mismo maestro Fraga, caracteriza específicamente a la descentralización por servicio, por los siguientes elementos:

- 1.- Desde luego la existencia de un Servicio Público de orden técnico.
- 2.- Un Estatuto Legal para los funcionarios encargados de dichos servicios.
- 3.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del ser

* Díaz Lombardo, Francisco.- "Cursillo de Seguridad Social".- Monterrey, N.L.- 1959.- pag. 82

vicio.

- 4.- Control del gobierno, ejercitado por medio de la revisión -- de la legalidad de los actos realizados por el servicio des-- centralizado.
- 5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios ".(*)

Por su parte, la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947) en su Art. II Estatuye: "Para los efectos de esta Ley, son Organismos Descentralizados las personas morales creadas por el - Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Eje cutivo Federal, en ejercicio de su facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopte y siempre que, además satisfagan -- algunos de los siguientes requisitos:

A.- Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participación - en la constitución del capital, de aportaciones de bienes, concesiones o de rechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el - aprovechamiento de un impuesto específico.

B.- Que su objeto y funciones propias impliquen una atribución o técnica especializada, para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos -- destinados a fines de asistencia social.

Por su propia Ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social está --

* Gabino Fraga.- "Derecho Administrativo".- 12a.Ed.- Editorial Porrúa.- México, 1968.- Pag. 219

considerado como un organismo descentralizado y se trata de un organismo descentralizado por servicio, en el cual concurren las características que la doctrina señala a la descentralización en general y las que particularmente se atribuyen a la descentralización por servicio. De igual manera concurren en él las características que señala la Ley de organismos -- descentralizados.

En el artículo 107 de la Ley señala las funciones del Instituto, designándose como principales las siguientes:

- I. - Administrar las diversas ramas del Seguro Social;
- II. - Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto;
- III. - Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;
- IV. - Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de esta ley;
- V. - Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio;
- VI. - Adquirir los bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales;
- VII. - Establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo, y escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza;
- VIII. - Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas;

IX. - Difundir conocimientos y prácticas de previsión social;

X. - Expedir sus reglamentos interiores, y

XI. - Las demás que le atribuyen esta ley y sus reglamentos.

ORGANOS. - Los Organos del Instituto son: La Asamblea General, el - - Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Director General (Art. 109 de la Ley del Seguro Social)

Estos tres primeros organismos se hallan integrados con la participación de tres sectores: Gubernamental, Obrero y Patronal, ya que los tres dan sus aportaciones para formar el patrimonio básico del Instituto.

La Asamblea General, es la autoridad suprema del Instituto, está integrada por 30 miembros cuya designación corresponde hacerse de la - manera siguiente: al Ejecutivo Federal, 10 miembros; a las Organizaciones Patronales 10, y a las Organizaciones de los Trabajadores 10. La duración en su cargo de estas personas es de seis años, pudiendo ser reelectos. (Art. 110 de la Ley del Seguro Social).

LA ASAMBLEA GENERAL, tiene a su cargo las siguientes atribuciones: - reunirse ordinariamente una vez al año y extraordinariamente cuando sea necesario.

Anualmente discutirá, para su aprobación y modificación, el Estado de Ingresos y Egresos, la Memoria, el Plan de Labores y el Informe de la Comisión de Vigilancia.

Cada tres años, le corresponde:

1.- Discutir, para su aprobación o modificación, los balances ac

tuariales y contables que le presente el Consejo Técnico.

- 2.- Examinar la suficiencia de los recursos para las diferentes ramas del Seguro; en este caso el lapso indicado es como mínimo (Art. 115 y 116 de la Ley del Seguro Social).

El Consejo Técnico se forma por 12 miembros , de los cuales corresponde proponer a la Asamblea General cuatro de ellos a los representantes del Estado, cuatro a los representantes obreros y cuatro a los representantes patronales; su designación será hecha por la Asamblea General según el Reglamento Respectivo. Estas personas durarán en su cargo 6 años, pudiendo ser reelectos.

El Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto (Art. 112 de la Ley del Seguro Social).

Las funciones que corresponden al Consejo Técnico son las siguientes:

- 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 ameriten 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 del 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. - Las demás que señalen esta ley y sus reglamentos.

LA COMISION DE VIGILANCIA, está compuesta por seis miembros que son designados por la Asamblea General, a propuesta de cada uno de los sectores mencionados, con sus respectivos suplentes.

Sus atribuciones son las siguientes:

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 convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social, y

IV. - En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General extraordinaria.

La Comisión de Vigilancia presentará ante la Asamblea General - un dictamen sobre la memoria y el balance del Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad.

EL DIRECTOR GENERAL, es nombrado por el Presidente de la República, y será siempre uno de los Consejeros del Estado, correspondiéndole presidir el Consejo Técnico (Art. 112 y 114).

El Director General tiene el derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, cuyo efecto es suspender la aplicación de la resolución del Consejo hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General (Art. 121 de la Ley del Seguro Social).

Sus funciones 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 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.

PATRIMONIO

Con base en el Art. 3o. Transitorio de la Ley del Seguro, se obtuvo el primer adelanto de recursos económicos del Estado para los trabajos de organización de las distintas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, con lo cual se inicia el patrimonio del Instituto y por Decreto del 15 de mayo de 1943, el Ejecutivo Federal ordena la primera afiliación de patrones y de trabajadores el día 1o. de julio de 1943.

A partir de la primera afiliación, la base económica del Seguro Social se constituye por las aportaciones que, con el carácter de cuotas, hacen los patrones y trabajadores, además de la contribución del Estado. Todas las prestaciones del Seguro se cubren de esa manera, exceptuando las prestaciones del seguro de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y los gastos administrativos, los cuales se cubren íntegramente con las cuotas que, para este ramo corresponde pagar a los patrones, tomando en cuenta el monto de los salarios que paga y los riesgos inherentes a la actividad de la negociación respectiva.

Se encomienda al Instituto el manejo de los fondos del Seguro Social, para dar mayores garantías a los asegurados en las prestaciones --

que les correspondan, y los fondos que la Institución no necesita para --
atenciones inmediatas constituyen lo que se llama El Fondo de Reserva.

Este fondo de reserva puede ser utilizado en inversiones financie--
ras o sociales. Las inversiones financieras --según Arce Cano -- se ha--
cen buscando únicamente utilidad, seguridad y liquidez. Y las inversio--
nes sociales son aquellas en que los fondos se emplean en beneficio colec--
tivo.

Como ejemplo de inversiones financieras tenemos las siguientes:

1. - Los préstamos hipotecarios, que se destinen para habita--
ciones populares.
2. - La compra de bonos o títulos emitidos por Instituciones Na--
cionales de crédito o por empresas mexicanas industriales"(*)

Las inversiones sociales, autorizadas por la Ley son las siguien--
tes:

1. - Adquisición, construcción y financiamiento de hospitales, sa--
natorios, casas de maternidad, dispensarios, laboratorios y
demás edificios para su uso.
2. - Construcción de colonias obreras.
3. - Adquisición de bonos y títulos emitidos por el Gobierno Fede--
ral, de los Estados y Distritos o Territorios, para servicios
públicos, tales como los de viabilidad, de energía eléctrica, de
saneamiento, de educación, de introducción de agua potable -

* Arce Cano Gustavo. - "Los Seguros Sociales en México". - Ediciones
Botas. - México 1944

y de construcción de mercados.

Ambos tipos de inversiones, según Arce Cano, deben ajustarse a tres principios fundamentales:

- a). - **Las inversiones deben quedar suficientemente garantizadas para evitar la insolvencia del seguro. A este principio se le llama Principio de Seguridad:**
- b). - **Las reservas deben invertirse en tal forma, que su rendimiento medio no sea inferior a la tasa de interés que sirva de base para los cálculos actuariales, y**
- c). - **El principio de liquidez, que consiste en que las inversiones deben ser fácilmente convertibles en fondos disponibles para cubrir las obligaciones del Seguro Social, cuando se presenten situaciones críticas del Instituto.**

CAPITULO III**SITUACION DEL TRABAJADOR DEL CAMPO EN MEXICO.**

- 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS: HIDALGO, MORELOS, JUAREZ.**
- 2.- EL PORFIRIATO**
- 3.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915**
- 4 - LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917**
- 5.- INSTITUCIONES ACTUALES QUE PRETENDEN FAVORECER AL TRABAJADOR DEL CAMPO.**

1. - ANTECEDENTES HISTORICOS:

Una de las fuentes naturales de la riqueza material, indispensable para satisfacer las necesidades primordiales del hombre, es la tierra de aquí que no sea extraño que el problema de la relación tierra hombre sea tan antiguo como la humanidad misma. Dos aspectos fundamentales existen al respecto:

A.- La apropiación de la tierra y

B.- La situación del hombre que se dedica a cultivarla

México desde los tiempos prehispánicos a la fecha no podía escapar a esta problemática de tipo universal.

En la época precolonial el sistema de propiedad indígena era un reflejo de su estructuración política. Existían castas como la nobleza, los sacerdotes, los guerreros, los comerciantes, los cuales se hallaban en posesión de las mejores tierras en último lugar de la estructura social se hallaban los masehuales o campesinos, que carecían de riqueza. Toda propiedad derivaba del monarca, quien según su criterio hacía la distribución de tierras.

Existía la propiedad comunal para la explotación de las comunidades, que recibía el nombre de calpulli, los barrios o calpullis como una especie de personas morales, que poseían la nuda propiedad de las tierras y el usufructo correspondía a las familias que formaban el calpulli. Dicho aprovechamiento podía transmitirse de padres a hijos, bajo dos requisitos:

1.- Cultivar ininterrumpidamente la parcela; el abandono de la misma podía acarrear la pérdida de la tierra, cuando se prolongaba por

tres años.

2. - Vivir en el calpulli al que pertenecía la tierra que disfrutaba la familia, el abandono del mismo traía la pérdida de derecho a la tierra del calpulli. Existía una tierra de explotación comunal llamada altepetlalli.

Don Lucio Mendieta y Núñez hace el siguiente esquema sobre los tipos de propiedad:

- " Tlatocalalli: Tierra del Rey
- Pillalli: Tierra de los nobles
- Altepetlalli: Tierra del pueblo
- Calpullali: Tierra de los barrios
- Mitlchimalli: Tierra para la guerra
- Teotlalpan: Tierra de los Dioses " (*)

Nuestros pueblos indígenas le señalaron a la tierra una función social, al imponer a quienes de ella disfrutaban, obligaciones para con la sociedad. Trataron de evitar que la tierra, en sí, tuviera un fin comercial, reconociendo el trabajo del hombre como el verdadero valor.

La conquista de la Nueva España impuso una nueva situación, ya que considerándose el derecho de ocupación de los pueblos sometidos con el criterio tradicional sobre la propiedad privada, provocó el despojo a los indígenas de sus tierras, trayendo como consecuencia el latifundismo, importante no tan sólo por la extensión de la propiedad territorial, sino -

* "El Problema Agrario en México". - 10a. edición. - Editorial Porrúa. - México 1968. - pag. 9

también por el trabajo gratuito que aprovecharon de los indígenas, desvirtuando el espíritu de las leyes de la corona española al establecer las encomiendas como instituciones protectoras del indígena.

Esta situación ha de ser el antecedente del movimiento insurgente. Hidalgo expide el 5 de diciembre de 1810 un Decreto en el cual ordena la devolución de las tierras a los naturales. Y Don José María Morelos y Pavón llegó a expresar que más valía poca tierra en manos de quien la pudiera asistir con su trabajo personal, que mucha tierra en manos de una sola persona trabajada por quienes no eran sus propietarios.

Hidalgo y Morelos, aparte del problema político, se dieron cuenta del gran problema económico que confrontaban, principalmente los naturales indígenas, no tan sólo en cuanto a la propiedad de la tierra sino a las condiciones de miseria en que prestaban sus servicios.

Con la época llamada de la Reforma se pretendió atacar el problema del latifundismo de tipo clerical, dándose la primera Ley de Desamortización de los Bienes del Clero, el 25 de junio de 1856. Sin embargo, el resultado de esas leyes no fué el deseado, ya que los arrendatarios de los bienes del clero carecían de recursos para adquirir dichos bienes, dadas las condiciones económicas en que el Estado los ofrecía, ya que le resultaba mucho más oneroso adquirirlas que el anterior pago del arrendamiento. De esta suerte dichas tierras pasaron a manos de los capitalistas, que eran quienes estaban en condiciones económicas de adquirirlas. Sólo se operó un cambio de manos de la propiedad latifundista, que de la iglesia pasó a los laicos.

La Constitución de 1857 eleva la Ley mencionada al rango Constitucional.

En esa época dentro de los Constituyentes encontramos a Ponciano Arriaga, quien trataba el problema de la propiedad, intentando coordinar el interés social con el interés individual en ese derecho de propiedad, criticando que hay muchos individuos que no tienen propiedad alguna y que no toman parte en la distribución de la riqueza social. Expone, igualmente que los grandes terratenientes hayan convertido el derecho de propiedad en un poder despótico, arbitrario y absoluto; que lo llevó a oprimir a sus semejantes en la explotación de la tierra.

2.- EL PORFIRIATO:

"Durante el gobierno del general Porfirio Díaz, la concentración de la propiedad rural se acentuó mucho más. Se calcula que el 97% de las tierras cultivables estaba en poder de 836 familias; por lo cual solo el 3% restante correspondía a las propiedades de las comunidades indígenas y a las pequeñas propiedades particulares" (*)

Víctor Manzanilla Shaffer resume las causas del acaparamiento de la tierra, en:

- "a).- Entregas del Estado a particulares como compensación de deudas o premios de servicios:
- b).- Por servicios de las compañías deslindadoras, a las cuales, por deslindar tierras baldías, se les daba como pago la tercera parte de las mismas, además de la preferencia sobre la -

* Roberto Barrios "El Hombre es la Tierra". - B. Costa Amic. Editor. - Pag. 159

compra de la superficie restante deslindada;

- c). - Por la destrucción de la propiedad comunal de los grupos indígenas, y
- d). - Por ausencia de una legislación que limitara el máximo de la propiedad rural" (*)

Las ideas imperantes del liberalismo y del individualismo, que habían sido plasmadas en un reconocimiento, sin restricción alguna, de la libertad del hombre en la Constitución de 1857, producían, en la realidad una situación de abuso de la libertad y del poderío económico en perjuicio de las clases económicamente débiles.

La situación mencionada provocó, de hecho, un régimen del campo equiparable a la servidumbre medioeval. La mayoría de los grandes latifundistas ejercía un trato que atentaba contra la dignidad de la persona. Sin embargo existían terratenientes, por desgracia muy pocos, que actuaban en sus propiedades con un criterio en cierta forma paternalista, en donde el trato y las condiciones del trabajador del campo eran más aceptables(**)

Nos presenta con todo detalle las condiciones del trabajo del campo en aquella época, señalando la distinción entre los peones alquilados y los acomodados. Este último se encontraba en condición inferior a los otros, ya que se hallaba en constante deuda con sus patronos, sistema que usaban los hacendados para retenerlos en aquellas zonas en donde escaseaban los trabajadores.

* "Reforma Agraria Mexicana". - Universidad de Colima. - 1966

** González Navarro Moisés. - "Historia Moderna de México". - Dirigida por Daniel Cosío Villegas. - "El Porfiriato". - Editorial Hermes. - 1957, pág. 217. - S.S.

Los peones de las haciendas eran víctimas de bajos salarios, de los anticipos y también de castigos corporales. Este autor cita la práctica usual, seguida en Campeche por los hacendados, quienes exigían -- por la vía penal "sus derechos" sobre las personas de sus peones endeudados.

Desde el punto de vista económico, el latifundio no realizaba una producción suficiente; y desde el punto de vista social y político no concedió derecho alguno a los trabajadores agrícolas.

Sin embargo no hay que pensar que esta situación fue aceptada -- conformistamente por los campesinos, sino que hubo verdaderas muestras de inconformidad ante tal situación. Entre ellas encontramos más -- precisadas las rebeliones agrarias de los indígenas. "Muchas de las reacciones violentas del campesinado contra sus explotadores no nacieron en el porfiriato, pero en él tuvieron su desenlace; así las sublevaciones de -- Yaquis y Mayos, la Guerra de Castas en Yucatán; las irrupciones de los -- bárbaros en la Frontera Norte y los focos rebeldes en la sierra de Alica. Otros movimientos surgieron en plena edad porfiriana y fueron violentamente reprimidos: La rebelión encabezada por el Corl. Alberto Santa Fé, el levantamiento de los indígenas de Tamazunchale, etc. (*)

La situación de malestar agudizada en el gobierno del Gral. Díaz -- viene a desembocar en el movimiento revolucionario de 1910, donde gran número de hombres de buena voluntad, de diversas clases sociales, se -- aunan para reivindicar los derechos del hombre, considerados no solo in-

* "Historia Moderna de México". - González Navarro, Dirigida por Daniel Cosío Villegas. - El Porfiriato. - Editorial Hermes, Pag. 240.

dividualmente sino como inherentes a una sociedad. Lo que caracteriza la Revolución de 1910 y que queda plasmado en su obra Constitucional de 1917, es el equilibrio entre los derechos del individuo y los derechos sociales de ciertos grupos de la comunidad que por efecto de las corrientes en boga, habían permanecido en una situación de grave inferioridad económica y social.

Lo que caracteriza básicamente a la Constitución de 1917, y a su predecesora de 1857, es la consagración de las llamadas garantías sociales contenidas en los artículos 27 y 123 de la misma, que son fruto de la lucha sostenida a través de largos años por aquellas clases sociales que vivían en condiciones de inferioridad.

Sin embargo, no debemos olvidar a los precursores más recientes de la Reforma Agraria, como al Dr. Francisco Severo Maldonado, quien formula en 1823 un Proyecto de Leyes Agrarias; a Ponciano Arriaga, ya mencionado anteriormente, que el 23 de junio de 1856 pronuncia un discurso en la Cámara de Diputados para apoyar un Proyecto de Ley Agraria y emitió un voto particular, en el cual resalta la necesidad de una enérgica Reforma Agraria.

Otras personas entre 1906 y 1910 mantuvieron vivo interés por la Reforma Agraria: Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villareal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama y Andrés Molina Enríquez.

Mención especial merecen los siguientes documentos:

"Programa del Partido Liberal" en el que intervinieron los hermanos Flores Magón. El Plan de San Luis de 1910, en el cual a pesar de ser, en su mayoría de carácter político, hace mención a la cuestión agraria.

El Plan de Ayala de 1911, en el cual se plasma el pensamiento y los sentimientos de los hombres de campo respecto a la cuestión agraria. Este Plan fue la bandera del ejército libertador del sur encabezado por Emilio Zapata. - El Plan de Veracruz, de Carranza, 1914, en el cual se compromete a expedir leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados. - La Ley Agraria que expide Francisco Villa en 1915, en la ciudad de León, Gto., en la cual se afirma en su Artículo 1o., que la concentración agraria es causa de la intranquilidad en la República. Y en la exposición de motivos expresa que "La gran desigualdad de la distribución de la propiedad territorial ha producido la consecuencia de dejar a la gran mayoría de los mexicanos, a la clase jornalera, sujeta a la dependencia de la minoría de los terratenientes; dependencia que impide a aquella clase el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

3.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915:

El Lic. Luis Cabrera autor de la Ley del 6 de enero de 1915, es precursor directo e inmediato de la Reforma Agraria consagrada en la Constitución de 1917, ya que su Art. 27 eleva a la categoría de constitucional los puntos fundamentales contenidos en dicha Ley, Es decir, el Lic. Cabrera cristaliza en un ordenamiento jurídico las inquietudes y aspiraciones del pueblo mexicano, en materia agraria, para solventar los problemas políticos sociales que derivaban de la situación del campo anterior a la Revolución.

Don Lucio Mendieta y Núñez, señala como puntos esenciales de dicha Ley los siguientes:

- 1.- Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados, - en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de - 1856.
- 2.- Declara igualmente nulas todas las concesiones y ventas de esas tierras hechas por las autoridades federales, legalmente a partir del 10.º de diciembre de 1870.
- 3.- Declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde -- practicadas por compañías deslindadoras, o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.
- 4.- Establecen las autoridades en materia agraria, autorizando a los jefes militares, designados al efecto, para dotar o restituir ejidos, provisionalmente, a los pueblos que lo solicitaran.

Establecen igualmente, el procedimiento en materia agraria"(*)

Esta Ley fué reformada el 3 de diciembre de 1931, y al reformarse el Art. 27 Constitucional desaparece de la Legislación Agraria, pues ya -

* op. cit. pag. 179

no se le considera Ley Constitucional.

4. - LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917

El Art. 27 Constitucional de 1917, como ya se dijo anteriormente, viene a plasmar la inquietud de injusticia social, presente en la Revolución Mexicana, junto con el Art. 123 da un nuevo perfil a la Constitución Política de México.

Al presentarse la iniciativa sobre este precepto, un grupo de diputados se expresaron con relación al principio del texto de la misma de la manera siguiente: " C. Presidente del Congreso Constituyente: El Art. 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz, comprendida dentro del territorio nacional. Porque en el estado actual de las cosas, no será posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los componentes de la población nacional y en la Revolución que felizmente concluye, cada uno de estos últimos ha levantado para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos, habiendo por lo tanto, variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos "

En este mismo documento se continua diciendo: " En lo sucesivo,

las cosas cambiarán. El Proyecto que nosotros formulamos, reconoce - las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea, la individualidad y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y las de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su motivo y su condición... el texto que proponemos, - cada una de las fracciones, y en éstas cada párrafo, cada frase y hasta - cada palabra, tienen una importancia digna de atención: nada en dichas - fracciones sobra, y todo en cuanto en ellas se consigne servirá para producir en la práctica los más beneficiosos resultados " (*)

En la exposición anterior se palpa el apasionado interés de los - Constituyentes por transformar radicalmente el régimen de la propiedad de las tierras de México.

Según Rea Moguel, el Art. 27 "funda, organiza y promueve la política de Reforma Agraria, de redistribución de la propiedad rural".

" Con un criterio pragmático-jurídico, el Art. 27 Constitucional, - con todas sus reformas y adiciones, es la más fehaciente comprobación - de la moderna doctrina de los fines del Estado, que pueden condensarse - en una breve frase: buscar el bienestar social. "

. El mismo autor señala que dicho precepto constitucional contiene cinco normas, para actuar, complementarias entre sí, y que en conjunto

* Palavicini Felix F. - "Historia de la Constitución de 1917". - Tomo I. 1938. - pag. 611

dan la tónica, la característica de nuestro sistema agrario mexicano y -- que son las siguientes:

- 1.- Intervención constante del Estado mexicano en la reglamentación de la propiedad, en toda su forma, para imprimirle los cambios y adaptaciones más adecuados a la satisfacción de las necesidades colectivas.
- 2.- Dotación de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ella.
- 3.- Limitación de la propiedad agrícola respecto de su extensión topográfica, y fraccionamiento de los latifundios.
- 4.- Promoción y garantías a la auténtica pequeña propiedad.
- 5.- Creación de nuevos centros de población en beneficio de los campesinos sin tierra " (*)

Por otra parte, desde el punto de vista económico, contiene modalidades de gran importancia para la Nación como son:

El dominio de la Nación sobre los recursos del subsuelo, así como para su conservación y explotación; el aprovechamiento de la nación sobre la energía eléctrica y conservación de los recursos naturales biológicos.

5.- INSTITUCIONES ACTUALES QUE PRETENDEN FAVORECER AL -- TRABAJADOR DEL CAMPO

Como una consecuencia de la reglamentación de la Reforma Agraria

* Rea Moguel Alejandro. - "México y su Reforma Agraria Integral" Antigua Librería Robredo. - México 1952. - Pag. 70

ria dentro del marco Constitucional surge en 1934 el Primer Código Agrario, que es el antecedente del actual. Sin embargo respecto de él expresa el Lic. Mendieta y Núñez: "El Código Agrario Mexicano debería llamarse mas propiamente Código de la Reforma Agraria o Código Agrario Ejidal, porque se contrae casi exclusivamente a reglamentar las partes del Artículo 27 de la Constitución que se refieren a la restitución y dotación de tierras y aguas. Un verdadero Código Agrario Mexicano debería comprender las materias del derecho civil y mercantil referentes a las relaciones jurídicas privadas de carácter agrario. Comprendería además to do lo relativo a la Reforma Agraria, a la Organización de los Ejidos, a las aguas, a los bosques, colonización, baldíos, tierras "ociosas", organización general de la agricultura y ganadería y los procedimientos respectivos; crédito agrícola, defensa y planificación de la agricultura " (*).

La preocupación inicial del legislador mexicano ha sido, tanto en la Constitución como en el Código Agrario, la Reforma Agraria en cuanto a la distribución de la tierra; que, si bien es el punto de partida, no agota una verdadera Reforma Agraria de tipo integral. El mismo autor, citado anteriormente, considera que la Reforma Agraria abarca cuatro fases:

- " A. - Redistribución de la propiedad territorial;
- B. - Crédito para la explotación de la tierra que ha sido objeto de redistribución;

* Mendieta y Núñez Lucio. - "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". - 2a. Edición. - Editorial Porrúa. - 1966. - Pag. 36.

- C.- Asistencia técnica a los nuevos propietarios para la mejor explotación de las extensiones territoriales que hayan recibido como consecuencia de la primera fase de la Reforma, y
- D.- Asistencia Social, con el fin de que se alcancen más altos niveles materiales y morales de existencia " (*)

La Reforma Agraria trajo como consecuencia el establecimiento de dos dependencias: El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, más la modificación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a la que se incorporaron los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, el Fondo de Fomento Ejidal y últimamente el Fondo de Garantía para el fomento de la Agricultura, Avicultura y Ganadería; la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera y el Banco Nacional Agropecuario.

Otras dependencias del Ejecutivo que intervienen en la promoción de los planes agropecuarios es el Banco de México (Fondo de Garantía para el Fomento de la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura). El Banco Nacional de Comercio Exterior, la Secretaría de Industria y Comercio (Dirección de Cooperativas, Dirección de Pesca), Nacional Financiera, la CONASUPO, la ANDSA, Nacional Productora de Semillas, Instituto Mexicano del Café, el Patronato del Maguey.

En el sector oficial operan toda esta serie de Instituciones, en-

* Mendieta y Núñez Lucio, -"Introducción al Estudio del Derecho Agrario". - 2a. Edición. - Editorial Porrúa. - Pag. 246

tre las cuales se nota una falta de coordinación en actividades, sobre todo entre las Secretarías de Agricultura y la Secretaría de Recursos Hídricos y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Por el sector privado, en cuanto a las entidades que intervienen en la organización de los trabajadores del campo, son dos: la Confederación Nacional Campesina, por el Sector Ejidal y la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, por el Sector de pequeños propietarios.

En la segunda fase de la Reforma Agraria cobra importancia el otorgamiento de crédito para la explotación de las tierras.

Según la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la estructura del crédito agrícola en México, es la siguiente:

- 1.- El Banco Nacional de Crédito Agrícola, que presta a pequeños propietarios.
- 2.- El Banco Nacional de Crédito Ejidal, que presta a Sociedades locales de Ejidatarios.
- 3.- El Fondo de Garantía y Fomento para la agricultura, creado por el Gobierno Federal con un fideicomiso en el Banco de México, administrado por éste para financiar a Bancos Particulares, los que a su vez prestan a Uniones de Crédito, a particulares y, en pocos casos a Sociedades o grupos de Ejidatarios.
- 4.- El Banco Nacional de Comercio Exterior, que presta para la producción de determinadas cosechas, ya sea a través de --

sus sucursales o por conducto de Bancos Particulares, agricultores o a sus Asociaciones. Presta igualmente al Banco de Crédito Agrícola o a la CONASUPO.

5. - Los ingenios azucareros, que prestan a los cultivadores de caña para fines de producción: los ingenios a su vez, obtienen créditos de Bancos particulares y de la Unión Nacional de Productores de Azúcar.
6. - Los Bancos particulares y las Sociedades Financieras, que prestan para fines de producción agrícola a agricultores independientes y a Uniones de Crédito, y hacen también préstamos comerciales a agricultores y a comerciantes en productos agrícolas.
7. - Las Uniones de Crédito, que son organizaciones de agricultores propietarios y prestan a sus socios, ya sea con su propio capital préstamos de bancos particulares o del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

El Banco de México actúa como institución reguladora de los Bancos particulares y como coordinador general en materia de créditos.

Se puede mencionar también a la Nacional Financiera, S. A., que en algunos casos proporciona fondos para establecer industrias de transformación, así como el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo.

Indirectamente participan en el Crédito rural: La CONASUPO, que compra los productos agrícolas a precios garantizados, cooperando con -

ella los Almacenes Nacionales de Depósito y dos instituciones destinadas al seguro agrícola que son: la Federación de Mutualidades de Seguro Agrícola y el Consorcio de Seguro Agrícola Integral y Ganadero .

Todas las instituciones mencionadas anteriormente, públicas o privadas, pretenden financiar al trabajador del campo proporcionándole la solvencia económica necesaria para la explotación de sus tierras; de esa manera se ha pretendido ordenar la política agraria nacional hacia la Reforma Agraria Integral.

Una institución más íntimamente relacionada con el aspecto crediticio es la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, a cuyo cargo está el Seguro Agrícola Integral y Ganadero de México, la cual reviste de importancia especial ya que su finalidad es convertir al trabajador del campo en sujeto de crédito, al eliminar los peligros de pérdidas por siniestros.

En nuestro país la institución jurídica, complementaria del Seguro Social, en cuanto se refiere a los problemas del campo, es el Seguro Agrícola Integral.

En la actividad del campo, los riesgos que corre el trabajador son numerosos, sobre todo en nuestra patria, donde la actividad agrícola no se halla favorecida en su totalidad por sistemas de riego que hicieran menos aleatoria esta tarea; además, se confrontan riesgos propios de los elementos naturales así como plagas, por lo cual se ha hecho necesari-

rio buscar la manera de proteger la actividad agrícola, que no tan sólo beneficia al trabajador del campo, sino que reviste especial interés para toda la nación ya que es fuente de riqueza nacional y abastecedora de bienes de consumo indispensables para el sustento del pueblo mexicano.

Una de las Instituciones que, entre otras, ha creado el estado mexicano para ayudar a resolver el problema rural es precisamente el Seguro Agrícola Integral.

El seguro que venimos comentando pertenece al régimen de seguridad social y se halla organizado como un servicio público.

A decir del Lic. David Vasabe: "El Seguro Agrícola, cuya función es fundamentalmente económica, tiene por objeto crear un mecanismo que proporcione a los agricultores y a los ganaderos capacidad crediticia", - es así como en caso de que se pierdan las inversiones efectuadas por el agricultor y el ganadero, estos trabajadores obtengan la recuperación del capital empleado, de esta manera la solvencia económica que les permite actuar constantemente, aún en caso de pérdida.

El sistema de financiamiento del seguro es bipartita ya que las aportaciones provienen del Gobierno Federal, por una parte, y del ejidatario o pequeño propietario por la otra, siendo mayor la proporción a cargo del Gobierno, cuando se trata de ejidatarios (4,45%) y menor en el caso de pequeños propietarios (3,32%).

La Ley del Seguro del 30 de diciembre de 1961, establece que el -

Seguro Agrícola Integral abarca el aseguramiento de los cultivos contra los siguientes riesgos: a) Sequía; b) Helada; c) Granizo; d) Vientos huracanados; e) Incendios; f) Enfermedades y plagas; g) Exceso de humedad; h) Inundación. (Art. 24).

Tratándose del Seguro Ganadero, se aseguran animales contra los riesgos siguientes: a) Muerte del ganado por enfermedad o accidente; b) Pérdida de la función específica a que estuviere destinado; c) Enfermedad. (Art. 25).

Si bien esta institución favorece al trabajador del campo, no lo hace de una manera completa, ya que teniendo por finalidad hacerlo solvente como sujeto de crédito, en última instancia quien se favorece es la institución que otorga el crédito a dichos trabajadores, ya que éstos no podrán reparar la pérdida que significa el esfuerzo personal desarrollado en la actividad agropecuaria, viéndose privado de las posibles ganancias que debería reeditarle.

Por lo que se refiere a la Asistencia Técnica, para la mejor explotación de las extensiones territoriales a los nuevos propietarios, señalada por Mendieta y Núñez como la tercera fase de la Reforma Agraria, podemos decir que "Tiene como objetivo ayudar a cada agricultor a emplear los mejores métodos económicamente aconsejables para lograr la producción y concitar su participación en toda clase fines de beneficio colectivo". (*)

* Ob. Cit. "El Problema Agrario en México"

En la actualidad, los medios a través de los cuales se da asistencia técnica a los trabajadores del campo son insuficientes y deficientes. El mayor esfuerzo ha sido realizado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de sus Asesores Técnicos y del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas del cual depende el Departamento de Divulgación Técnica y del Servicio Nacional de Extensión Agrícola.

A cargo de la Secretaría de Agricultura quedan: 1. - La enseñanza agrícola; 2. - La investigación agrícola; 3. - La extensión agrícola; 4. - Servicios agrícolas generales.

1. - Respecto a la enseñanza agrícola encontramos a la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo; al Colegio de Postgraduados; el Colegio Superior de Agricultura Tropical, de Cárdenas, Tab.; La Escuela Práctica de Agricultura de Antúnez, Mich.; La Escuela Práctica de Agricultura de Poliutla, Arcelia, Gro.; y el Centro de Capacitación Agropecuaria de B.C.

En niveles inferiores, encontramos la Escuela Primaria Rural y las normales rurales.

Es de suma importancia la enseñanza agrícola, en todos sus niveles porque representa el punto de partida del progreso de la agricultura, y por ende del trabajador del campo.

2. - La investigación científica, en el terreno agrícola proporciona las bases para hacer más efectivos los procesos de producción unidos a su vez a la investigación técnica, para ser aplicables a aquellos -

avances de tipo científico. La asistencia técnica se relaciona íntimamente con la investigación ya que habrá de basarse en ella para su tarea específica.

En nuestro medio, corresponde esta tarea al Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, el cual cuenta con diversas instituciones como son el Banco de Germoplasma de maíz, el laboratorio de farinología, el laboratorio de citogenética, el laboratorio de semillas, asimismo se ha dedicado a la divulgación técnica. Al parejo de esta Institución Oficial existe el Departamento de Estudios Especiales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, patrocinada por la Fundación Rockefeller.

Se recibe cooperación internacional sobre la investigación agrícola por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, de la Organización de Estados Americanos y de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

3.- Servicio de Extensión Agrícola, tiene como objetivo fundamental elevar el nivel de vida de la población rural mediante el incremento de la producción agropecuaria y una educación extraescolar para su transformación social.

Este servicio nacional de extensión agrícola corresponde a la Dirección General de Agricultura, la cual ha tenido a su cargo el Plan Agrícola Nacional, el que fué delineado en 1965 y puesto en práctica en 1966. "Los Objetivos del Plan, que a grandes rasgos fueron el aumento de pro

ducción; la industrialización de los productos agropecuarios; la creación de centros de trabajo; el aumento de la capacidad de compra del sector campesino y la coordinación de los factores que intervienen en esta actividad económica ... " (*)

El Servicio de Extensión Agrícola ha dado asesoramiento técnico a través de: a) parcelas de demostración; b) reuniones; c) consultas; -- d) cursos; e) huertos familiares. También se ha avocado al mejora--- miento del hogar rural, a la creación de clubes juveniles rurales, así -- como a la divulgación a través de: a) ferias y exposiciones; b) publica-- ciones; c) prensa; d) radio; e) unidades móviles audiovisuales.

4.- Los servicios agrícolas generales abarcan la conservación del suelo y agua, el observatorio central; la organización de los agricultores que comprende a:

- a).- Organizaciones de productores agrícolas (ejidatarios y peque-- ños propietarios);
- b).- Asesoramiento a las Asociaciones y Uniones constituidas, en la formulación y ejecución de sus programas y actividades;
- c).- Trámite de compensaciones, por afectaciones agrarias a las pequeñas propiedades agrícolas, y
- d).- Encauzamiento de servicios a los productores organizados, -- mediante la estrecha colaboración de las entidades centrali-- zadas y paraestatales.

* "Plan Nacional Agrícola, Ganadero y Forestal". - 1969-1970. - Secre-- taría de Agricultura y Ganadería. - Pag. 6

Se realizan también actividades de sanidad en los cultivos agrícolas, desarrolladas por la Dirección General de Sanidad Vegetal, que realiza programas preventivos como el servicio de inspección en puertos marítimos, aeropuertos, aduanas fronterizas y casetas de inspección interior, para fiscalizar el ingreso y tránsito de productos que pudieran estar contaminados y perjudicar la agricultura nacional, así se han realizado frecuentes campañas para combatir diversas plagas.

La asistencia social, cuarta fase de la Reforma Agraria, tiene por finalidad la elevación de los niveles materiales y morales de existencia de los propietarios del campo. Esta labor en parte ha sido desarrollada, como ya se dijo anteriormente, a través del servicio de extensión agrícola, de la creación de clubes juveniles y mejoramientos del hogar rural; es en este renglón donde se requiere una mayor protección de la actividad estatal o de los organismos descentralizados.

El Seguro Social, se ha proyectado hacia el trabajador del campo, como una forma de resolver los problemas que le aquejan, complementando la actuación que en favor del mismo realizan otras dependencias oficiales, organismos descentralizados y paraestatales así como organismos internacionales. Por ser el núcleo del presente trabajo, este tema sobre el Seguro Social será desarrollado en el siguiente capítulo.

CAPITULO IV

EL SEGURO SOCIAL Y SUS REGLAMENTOS PARA LOS TRABAJADORES DEL CAMPO

- 1.- REGLAMENTO DEL 27 DE AGOSTO DE 1954
- 2.- REFORMA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1959.
- 3.- REGLAMENTO DEL 18 DE AGOSTO DE 1960
- 4.- DESARROLLO INTEGRAL DE LAS COMUNIDADES AGRARIAS -- COMO TECNICA DE POSIBLE EMPLEO POR EL SEGURO SOCIAL PARA ELEVAR EL NIVEL ECONOMICO, EDUCACIONAL Y HUMANO DEL TRABAJADOR DEL CAMPO.
- 5.- CONDICIONES DE LAS INSTITUCIONES OFICIALES ENCARGADAS DE OTORGAR PRESTACIONES AL TRABAJADOR DEL CAMPO.

1. - REGLAMENTO DEL 27 DE AGOSTO DE 1954

Una de las Reformas en materia social que mayor protección proporciona a la clase trabajadora es la implantación del Seguro Social, ya que trata de proteger a dicha clase social frente a cualquier eventualidad que pueda disminuir sus ya escasos ingresos económicos.

Al iniciarse la legislación del Seguro Social se protege con este régimen fundamentalmente a los trabajadores urbanos ya que no podía instituirse de una manera general la protección de todo individuo como sería de desear y como se encuentra en otros países, pero posteriormente el Gobierno, consciente de los grandes problemas que afronta el trabajador del campo, procura extender los beneficios del Seguro Social a la población campesina y así en una forma experimental se da el Reglamento publicado en el Diario Oficial el 27 de agosto de 1954. Este primer reglamento constituye un intento bastante meritorio ya que la aplicación del Seguro Social a los trabajadores del campo, debido a la gran variedad de sistemas de trabajo y de productividad de las tierras presenta u ofrece problemas técnicos, administrativos y financieros.

En dicho reglamento se incluyeron a todos aquellos trabajadores que realizaban trabajos rurales propios y habituales de alguna empresa agrícola, ganadera, forestal o mixta, ya fuesen peones acasillados, trabajadores de temporada, eventuales, a obra determinada o miembros de sociedades locales de crédito agrícola o de crédito ejidal; exceptuando de

esa reglamentación a los trabajadores de explotaciones rurales que realizan labores de oficina, de transporte o de almacenamiento, exposición y venta de productos.

Se estableció la obligación a cargo de los patrones rurales, de -- inscribirse e inscribir a sus trabajadores; obligación extensiva también -- para las sociedades locales de crédito agrícola y las de crédito ejidal, -- respecto a sus miembros. Para los efectos anteriores, se fijó el concep- to de patrón rural. Es de advertirse que para la determinación del mis- mo, el reglamento no nos remitió a la Ley Federal del Trabajo, como lo hizo en otras ocasiones, sino que en este caso directamente estableció - que: Patrón Rural, sería el que realizase obras de explotación agrícola, ganadera, forestal o mixta, mediante trabajadores que percibieran sala- rio en dinero, en especie o remuneración a destajo, sin importar cual - fuere el fundamento legal de esa explotación rural. Considerándose en - tal virtud, como patrones rurales, a los propietarios, poseedores, ejida- tarios, colonos, arrendatarios y aparceros que empleasen trabajadores - en las referidas condiciones.

Respecto a la obligación consistente en la aportación de las cuotas al seguro, se estableció un sistema de contribución tripartita y otro de - contribución bipartita. Dentro del primer sistema la obligación quedó a cargo del sector obrero y del patronal, así como del Estado; dentro del segundo, se fijó que correspondería esa aportación al Estado y a los pa- trones, exceptuando de ella a los beneficiarios del régimen.

El segundo sistema se estableció como regla general, fijándose -- para el Estado una contribución igual a la mitad del total de las cuotas que correspondiese pagar a los patrones; sin embargo se dispuso que el patrón podía descontar semanalmente al trabajador el montode la cuota obrera señalada de antemano en la tabla respectiva, siempre que el trabajador -- percibiera un salario superior al mínimo del campo, vigente para la región. Esta disposición constituyó una aceptación, aunque fuese a título excepcional, del sistema contributivo tripartita, siendo curioso observar que, en el texto legal que hacemos objeto de estudio se aceptó, y plenamente, el hecho de que los patrones rurales cubrirían, si acaso, el mínimo salario fijado por las autoridades del trabajo en las distintas demarcaciones, pues el espíritu de los preceptos estudiados es el de exceptuar del pago de cuotas a la clase campesina, por considerarla económicamente débil en su casi totalidad.

Se estableció asimismo que para el pago de cuotas obrero patronales, deberían manifestar, durante los meses de enero y febrero, el número de hectáreas sujetas a cultivo en el año a que correspondiese la manifes tación, determinando a su vez la clase de cultivo; para que con esos datos, el Instituto Mexicano del Seguro Social formulase la liquidación, teniendo en cuenta además:

- 1.- El coeficiente aprobado para cada municipio o región agrícola que expresare el número de jornadas de trabajo que por hectárea requiriese cada cultivo;

- 2.- El por ciento de variación del mencionado coeficiente por la naturaleza de riego que se empleara en el cultivo, y
- 3.- Una tabla en que se determinaran las cuotas por grupos de salarios.

La regulación de los citados coeficientes y por ciento de variación presentó en el decreto que estudiamos una complejidad muy criticable, -- sobre todo si se tiene en cuenta que su ámbito personal de validez, o sea la masa campesina de nuestro pueblo, no estaría de manera alguna, en -- la mayoría de los casos, en posibilidad de comprender, y por ende de -- practicar, los complicados cálculos a que el multicitado reglamento y los estudios posteriormente elaborados remitían para la fijación de coeficientes por cultivo y por hectáreas, incluso presentaba graves dificultades -- de comprensión y aplicación para el personal técnico especializado del -- Instituto Mexicano del Seguro Social.

Para los miembros de las sociedades locales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal se fijó el régimen de contribución bipartita; para ello las sociedades cubrirían por sus miembros la cuota anual determinada en las tablas ya existentes para tal efecto, y el estado entregaría al Instituto Mexicano del Seguro Social, una suma igual en la rama de Enfermedades Generales y Maternidad, Vejez, Invalidez, Cesantía y Muerte.

Para los efectos de la liquidación, se determinó que esta podría -- ser definitiva con respecto a los cultivos de invierno, que se estuviesen ejecutando en ese momento, y provisionalmente para los cultivos de vera

no, que se proyectasen realizar durante el año. Para lo cual se acordó - que los patrones deberfan presentar los datos y las comprobaciones pertinentes, a fin de ajustar la liquidación provisional al cultivo realizado y a la superficie trabajada.

Asimismo, las sociedades locales de crédito agrícola o de crédito ejidal, durante los dos primeros meses de cada año, deberfan formular una liquidación conteniendo los nombres de todos sus miembros y el importe de la cuota anual fijada en la tabla existente para tal efecto.

Se estableció, que para los casos de solicitud de préstamos refaccionarios ó de habilitación y avfo para trabajos del campo, las sociedades locales de crédito agrícola, las de crédito ejidal y las instituciones de crédito o auxiliares que operasen en la región, deberfan comprobar que el pago de las cuotas del Seguro Social se habfa efectuado previamente por los solicitantes, estimándose que, al no acatar la anterior disposición, - las Sociedades e Instituciones mencionadas se reputarfan solidariamente responsables del pago de las sumas adeudadas al Seguro.

En igual forma, se estipuló que los gerentes de los Distritos de Riego ó en su caso, los encargados de la distribución de las aguas para regadío, tendrían la obligación de exigir a los solicitantes de agua, el comprobante de haber cubierto sus cuotas al Seguro Social; y a su vez deberfan dar aviso al Instituto Mexicano del Seguro Social de las solicitudes recibidas y de la distribución de aguas que se proyectare hacer en cada sitio agrícola.

Resulta un tanto inexplicable el que el legislador haya establecido una sanción de responsabilidad solidaria en pago de sumas adeudadas al Instituto para el caso de omisión a la obligación de comprobar el pago de las cuotas, por lo que se hace a los representantes ó Directores de las sociedades e instituciones de Crédito, y en cambio no haya establecido sanción para los gerentes o encargados de la distribución de los recursos fluviales, a los que incluso el Artículo 22 del Decreto obliga a exigencias de comprobantes de pagos al corriente, como a ciertos avisos relativos a solicitudes y proyectos de distribución de aguas, obligaciones, que, al carecer de una sanción legal expresa, no tiene en modo alguno carácter de juricidad positiva. Es mas plausible creer en una omisión legislativa de tipo involuntario, que considerar deseo expreso de confiar a otro ordenamiento conexo la función o la conducta omisa, por lo que estimamos acertada la primera opinión que se ha expresado.

El decreto que estudiamos estableció que, los mismos beneficios otorgados a los asegurados, podrían ser proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a los miembros de las Uniones de Crédito Agrícola y a los agricultores independientes, en forma de seguro facultativo y mediante el pago de la cuota anual correspondiente.

Para acreditar la tenencia y vigencia de los derechos de los asegurados, se acordó la expedición de credenciales para los miembros de sociedades locales de crédito agrícola o de crédito ejidal; y de libretas para los trabajadores del campo, así como de las tarjetas de afiliación que,

tanto para los primeros como para los segundos, se entregaban, por efecto de la inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social; inscripción que debería efectuarse dentro de los quince días siguientes al ingreso del nuevo miembro en alguna Sociedad de Crédito Agrícola ó de Crédito Ejidal; y en el caso de los trabajadores al servicio de un patrón rural, dentro de los quince días siguientes a su contratación.

Los patrones tendrían la obligación de fijar en las libretas de sus trabajadores, los cupones de cotización semanal para que estos acreditasen el pago de las cuotas y la vigencia de sus derechos; para estos mismos efectos, las credenciales de los miembros pertenecientes a las sociedades aludidas en líneas anteriores, serían marcadas anualmente en lugares reservados para ello.

Cuando los asegurados requiriesen alguna prestación de las proporcionadas por el Instituto, deberían presentar además de las tarjetas de afiliación, la credencial con el resello anual, ó bien, en su caso, la libreta con los cupones correspondientes a las cotizaciones semanales cubiertas por el patrón.

El Consejo Técnico del IMSS, teniendo en cuenta las circunstancias regionales, técnicas y económicas, debería expedir un reglamento para que, de acuerdo con el mismo, se proporcionaran los servicios médicos.

2. - REFORMA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1959.

Con base en las experiencias obtenidas en la aplicación de este -- primer reglamento se reforma la Ley del Seguro Social, por Decreto del 30 de diciembre de 1959.

En la exposición de motivos del Decreto de 1959, textualmente se expresa que dicha iniciativa de reformas: " Crea las condiciones para ex tender el régimen a los ejidatarios, a los pequeños agricultores, a los -- aparceros y a los medieros en el medio rural..." (*)

"Por otra parte, la demostración más palpable de alcanzar las fi- nalidades que se propone esta iniciativa es cuando entre otras; las de las peticiones constantes de las agrupaciones sindicales, de grupos de traba- jadores de núcleos campesinos, para la mejora de los servicios y de las prestaciones en nuestro sistema de seguridad social "(**)

Además de las mejoras anteriormente citadas, las reformas a la Ley del Seguro Social establecen una restructuración de Seguro en el cam po, distinguiéndose a tres grupos de asegurados: el de los trabajadores - asalariados; el de los miembros de sociedades de crédito agrícola y de -- crédito ejidal y finalmente, el de los ejidatarios y pequeños agricultores - que no pertenezcan a las sociedades mencionadas. El primer grupo queda comprendido dentro del Régimen Ordinario del Seguro Social; para el se- gundo grupo, se fijan normas que permiten financiar y garantizar su ase- guramiento, y para el tercer grupo, queda prevista una reglamentación -

*/** Benito Coquet. - "La Seguridad Social en México". - IMSS. - Pág. 365

especial que fijará las condiciones de su incorporación.

3. - REGLAMENTO DEL 18 DE AGOSTO DE 1960

Publicado en el Diario Oficial del 18 de agosto de 1960, aparece el nuevo Reglamento de los Trabajadores del Campo, y en los considerandos expresa textualmente: "Al considerar esa experiencia (del Primer Reglamento y de las Reformas de 1959), y tomando en cuenta los estudios realizados por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como el Dictamen que tuvo a bien emitir el Ejecutivo Federal, es estima conveniente reunir en un solo ordenamiento las diversas disposiciones legales que norman el Seguro Obligatorio de los Trabajadores del Campo.

"Con tal propósito y a fin de superar las dificultades creadas con la clasificación que establece el actual Reglamento y modificar su terminología para responder a la tendencia moderna de no considerar mas que dos grandes núcleos de trabajadores agrícolos: Los independientes y los dependientes y subdividir el último en el de asegurados comunes y en el de trabajadores estacionarios, el presente reglamento comprende a los siguientes grupos de trabajadores: a los trabajadores asalariados del campo, a los trabajadores estacionales del campo y a los miembros de Sociedades de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal."

"El Seguro de los Trabajadores Asalariados del Campo se rige por las disposiciones generales de la Ley".

"De esta manera queda reiterada nuestra conducta de incorporar -

a la Legislación Positiva todas aquellas medidas que tiendan a mejorar - las condiciones de vida de la población campesina, incorporándolas a la Reforma Agraria, a la atención técnica, de riego de las tierras, de crédito agrícola, de seguro agrícola, a las que debe sumarse la Seguridad Social que protege al campesino y a sus familiares". (*)

Hemos mencionado anteriormente el tipo de trabajadores del campo que abarca el nuevo Reglamento, asimismo señalamos que los trabajadores asalariados del campo se registrarán por las disposiciones generales de la Ley del Seguro Social. Por cuanto hace a los trabajadores estacionales, se consideran como tales a aquellos que laboren en explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, únicamente en determinadas épocas del año limitadas a la duración de la cosecha, la recolección, el desahije y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta (Art. 17). Como beneficiarios de las prestaciones del Seguro, relativos a esta clase de trabajadores, encontramos a los trabajadores mismos, sus esposas o concubinas e hijos menores de 16 años que les acompañan y que no se dediquen a las tareas estacionales. Las Prestaciones son: atención médica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades generales contraídas durante el tiempo en que el trabajador preste sus servicios.

Por cuanto hace a los miembros de las Sociedades Locales de Cré

* Benito Coquet. - "La Seguridad Social en México". - IMSS. - Tomo I. Pag. 445

dito Ejidal y de Crédito Agrícola, cuando están asegurados son beneficiarios ellos mismos y sus familiares de todas las prestaciones señaladas en la Ley del Seguro Social.

Quedan excluidos de este Reglamento los trabajadores de explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, que realicen labores de oficina, de transporte, de almacenamiento ó de exposición o venta de productos, los cuales deben ser considerados como trabajadores asalariados urbanos.

Por otra parte, se considera como patrono rural a toda persona física o moral que, en virtud de un contrato de trabajo, emplee el servicio de otra persona en explotación agrícola, ganadera, forestal o mixta, cualquiera que sea el fundamento legal de esa explotación. Por lo tanto son patronos: los propietarios, poseedores, ejidatarios, colonos, arrendatarios y aparceros que utilicen a uno o más trabajadores. Se consideran como patronos, igualmente a las Sociedades Locales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola (Art. 3o.).

Para el sistema de contribución se adopta el régimen bipartita, a cargo del Estado y de los Patronos, cuando se trata de los trabajadores estacionales del campo y de los miembros de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal.

Para cubrir estas cuotas, tratándose de trabajadores estacionales, los patronos rurales pagarán al Instituto la cantidad que éste fije periódicamente.

camente por jornada-trabajador y la contribución del Estado será igual al total de las cuotas que corresponda pagar a los patronos rurales. Se establece la prohibición a los patronos rurales de efectuar descuento alguno a sus trabajadores por concepto de cuota del Seguro Social.

El pago de las cuotas, tratándose de los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola o de Crédito Ejidal, se hará por dichos miembros según la cuota anual fijada en el propio reglamento, a no ser que dicha cuota hubiera sido entregada al Instituto directamente por los Bancos Regionales; el Gobierno Federal entregará una cantidad igual, en las ramas de los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte.

Es meritorio que los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola, de Crédito Ejidal y los Bancos Regionales se hallen obligados a conceder créditos independientes a los de avío y refacción, con el objeto de cubrir las cuotas del Seguro Social; de esta manera se amplía la función del crédito, no tan sólo a las necesidades de la producción agrícola sino que también al amparo del trabajador, en el aspecto de su seguridad social.

Hemos analizado anteriormente una serie de Instituciones de carácter oficial subordinadas a su vez, a distintas Dependencias Gubernamentales tendientes a realizar una labor sistematizada y conjunta para atacar los problemas del campo.

Por otra parte, es justo el reconocer la tendencia oficial de procu-

rar la solución de los diversos problemas del trabajador del campo. Sin embargo, por la naturaleza misma del trabajador y por la situación especial del elemento humano que labora en el campo podemos decir que tales problemas no han alcanzado una solución total.

4. - DESARROLLO INTEGRAL DE LAS COMUNIDADES AGRARIAS COMO TECNICA DE POSIBLE EMPLEO POR EL SEGURO SOCIAL PARA ELEVAR EL NIVEL ECONOMICO, EDUCACIONAL Y HUMANO DEL TRABAJADOR DEL CAMPO.

Pensamos nosotros, que con base en las experiencias de otros países y en algunos intentos locales del nuestro, pudiera planearse un verdadero desarrollo de las comunidades agrícolas tomando como base las técnicas que se han ido elaborando, en lo que constituye ya una verdadera -- disciplina: "El desarrollo de las comunidades".

El campo de desarrollo de la Comunidad, según T. R. Batten, incluye: "Toda acción aceptada por cualquier organización y diseñada en principio para beneficio de la comunidad" (*)

No podemos decir que haya una definición generalmente aceptada acerca de lo que es el "Desarrollo de la Comunidad", en algunas definiciones se destaca la actuación de la comunidad. Como se expresó en Cambridge en 1948 en una Conferencia de Administración Coloniales, quienes al referirse al desarrollo de las comunidades consideran que: "Incluye la totalidad de las actividades de desarrollo en los distritos, ya sea que se encarguen de ellas el gobierno o las corporaciones oficiales" (**).

* "Las Comunidades y su Desarrollo". - Fondo de Cultura Económica. - México, 1966. - Pag. 10

** Cit. por Batten en op. cit. Pag. 9

Lo básico de este sistema es la participación activa de la comunidad que se pretende desarrollar, en combinación con los organismos encargados de dicho desarrollo. Por otra parte, las técnicas a seguir tienen una gran significación ya que no basta la buena voluntad, muchas veces matizada de romanticismo, sino que es preciso actuar con bases en ciertas técnicas que hagan eficaz la noble intención del desarrollo de una comunidad. Pero es preciso tener en cuenta que las condiciones y la forma de ser de una comunidad varían, a veces opuestamente de una comunidad a otra, por lo cual será preciso escoger entre los medios para lograr dicho desarrollo, los más adecuados a la comunidad de que se trate, por lo que, como ya anotamos, es imprescindible la colaboración entre el organismo y la comunidad misma para planear conjuntamente la actuación de desarrollo.

En las sociedades actuales nos encontramos con el fenómeno sociológico de la marginación de ciertas clases sociales, entre ellas los trabajadores del campo que no han alcanzado el desarrollo humano que ofrece la vida actual. Por otra parte nos encontramos otros sectores que, dada su capacidad económica, se hallan, en la posibilidad de una realización humana más completa. Lo que hace falta son organizaciones que sirvan de puente de unión entre las clases citadas, para llevar los beneficios de la cultura y las civilizaciones actuales a las clases desfavorecidas. Este puente de unión viene a constituir los programas de desarrollo de las comunidades a cargo de las instituciones que se comprometen a ello.

Consideramos laudable la actuación del Instituto Mexicano Mexicano del Seguro Social, tanto desde sus intentos propuestos desde su fundación, hasta la proyección que actualmente se le ha ido dando, ampliando su esfera de acción que nos permite decir que se va acercando más a un verdadero régimen de Seguridad Social Integral. A la vez pensamos que éstas nuevas técnicas del desarrollo de las comunidades podrían ser aprovechadas, con resultados fecundos por el Instituto, proporcionando de esta manera, no tan solo el aseguramiento de la vida del hombre en lo social, sino que pudiera alcanzarse un verdadero desarrollo humano, económico y social en beneficio de las comunidades, que al sumarse produciría, como consecuencia lógica, el engrandecimiento material y moral de nuestra Patria.

5. - CONDICIONES DE LAS INSTITUCIONES OFICIALES ENCARGADAS - DE OTORGAR PRESTACIONES AL TRABAJADOR DEL CAMPO.

El problema de la falta de coordinación de las Dependencias Oficiales avocadas a la resolución de los problemas del trabajador del campo, es preciso resolverlo para hacer eficaz dicha tarea y evitar el desperdicio de los recursos y esfuerzos, tanto económicos como humanos, procurando aprovecharlos de manera más conveniente que reditue resultados más positivos.

Ya el maestro González Díaz Lombardo hace alusión a este problema y propone para ello la creación gubernamental de un "Instituto de Bienestar y Seguridad Social Campesina, dándole una unidad institucional, de acuerdo con las exigencias técnicas, administrativas y sociales de nues--

tro tiempo " (*). Y más adelante afirma su convicción de que: "Los problemas del campo deben de ser resueltos directa e inmediatamente por - los campesinos con la colaboración, siempre eficaz y decidida del Estado" (**)

Es interesante leer lo relativo a dicho Instituto, ya que representa un interesante estudio técnico-administrativo que abarca diversos aspectos que no es nuestra tarea analizar.

Incluso, el actual Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, ha expresado lo siguiente:

"Es preciso coordinar las acciones de los distintos organismos de Seguridad Social y Dependencias de Salud Pública para evitar duplicidad - de esfuerzos e inversiones; hospitales, clínicas, sanatorios, dispensa -- rios; deben cubrir el país como única y trazada red de servicios que conviertan en posibilidad práctica el derecho del mexicano a combatir la enfermedad con el auxilio de la ciencia..."

Así mismo el Dr. Ignacio Morones Prieto, actual Director del IMSS. refiriéndose a la Comisión Coordinadora de Actividades de Salud Pública - ha expresado lo siguiente:

"Mucho tenemos sin embargo que hacer todavía para coordinar nuestros trabajos. No estaremos satisfechos plenamente con los frutos de la - acción conjunta mientras veamos instalaciones médicas que con óptimas - condiciones de operación trabajan con bajos índices de ocupación, por ser

* Francisco González Díaz Lombardo. - "Proyecciones y Ensayos Socio-
** Políticos de México". - 1a. Ed. - Ediciones Botas. - México 1963. - Pag. 328

escasa la densidad de población que tiene acceso a ellas, y a su lado otras que teóricamente están al servicio de toda la población e incluso de todo el país, pero cuyas carencias son tales que les impiden el cumplimiento de sus propósitos..."

En realidad no es fácil hacer una extensión total e integral de la Seguridad Social al trabajador del campo, ya que es preciso tener en cuenta que las condiciones de este tipo de trabajador difieren grandemente de las del trabajador urbano para el cual fue planeado inicialmente el Seguro Social.

Uno de los problemas fundamentales en este aspecto es el de los altos costos operacionales del Instituto, así como los costos para la implantación del seguro ya que nos encontramos frente a un grupo social con un escaso nivel de ingresos, como lo es nuestra población rural.

Por lo tanto se hace indispensable programar un sistema que seleccione el orden de prestaciones que deberán impartirse al trabajador del campo, buscando la reducción de los costos operacionales, sin incurrir por ello, en una disminución de la calidad de los mismos.

Por otra parte, es conveniente una transferencia de recursos de los sectores comerciales e industriales al sector campesino, aun cuando sea por la mínima razón de estrategia para el desarrollo y seguridad general de la Nación.

También es necesario un acercamiento directo y constante con la población campesina para provocar su interés y concientizarlo acerca -

de los beneficios de la seguridad social, de su desarrollo integral para poder organizarlo debidamente y lograr una mejor realización de su propia seguridad.

Ya para concluir, podemos reconocer, en justicia, que como fruto de la Revolución Mexicana la cuestión agraria ha cambiado y en cierta parte ha sido resuelta. La problemática de la tenencia de la tierra a favor de quien la trabaje, quedo decidida legislativamente; sin embargo a pesar de otras instituciones, ya analizadas, para resolver los problemas del hombre que se dedica al cultivo de la tierra, aún subsisten en múltiples aspectos y, en algunos casos sin exageración ni demagogia, presentan todavía perfiles dramáticos.

Nuestra intención, al desarrollar este modesto trabajo ha sido -- hacer incapié en los diversos problemas del trabajador del campo, puesto que el conocimiento de los problemas y su correcto planteamiento ya constituye un inicio de su solución, pues se sientan las bases para quienes tienen en sus manos la solución de los mismos.

Esperamos confiadamente que, los regímenes gubernamentales actuales conscientes de la situación de ese gran número de compatriotas -- lleguen, próximamente a alcanzar mediante el esfuerzo conjunto del Gobierno y los otros sectores sociales que he apuntado, un nivel de vida decoroso, acorde con el eminente valor de su persona.

CONCLUSIONES

- 1.- La Seguridad Social significa, en su connotación amplia, la situación en que se encuentra toda persona para poder resolver las contingencias que se le presentan en su vida y que le provoquen una disminución o carencia total en sus ingresos económicos por diversas causas, situación garantizada por el Estado como gestor del bien común.
- 2.- La Seguridad Social, como rama del Derecho Público en nuestra legislación, la que es orientada por la doctrina, tiene como finalidad proporcionar a los miembros de la sociedad un status de seguridad social, en el concepto anteriormente expuesto, así como los medios para hacer factible un ambiente propicio al desarrollo integral de la persona humana.
- 3.- Si bien hubo preocupación durante el México Colonial, Independiente y pre-revolucionario por resolver aisladamente ciertos problemas de inseguridad, no es sino hasta la Revolución de 1917 cuando se enfoca el problema de la inseguridad social, sobre todo con el establecimiento del art. 123 Constitucional que constituye una garantía social a favor de la clase trabajadora.
- 4.- La creación del Seguro Social en 1943, representa el inicio de la institucionalidad de la Seguridad Social Mexicana.
- 5.- Es preciso distinguir la seguridad social del seguro social, ya que éste solo representa uno de los instrumentos para la realización de la seguridad social.

- 6.- Existen diversas instituciones públicas y privadas que pretenden resolver, aunque parcialmente, los problemas relativos al trabajador del campo, en cuanto se refiere a crédito, asistencia técnica y - - asistencia social; entre ellos destaca el Seguro Agrícola, que si bien hace del trabajador del campo un sujeto de crédito, sin embargo, - en caso de producirse el siniestro, el beneficiario directo es la ins- titución que otorgó el préstamo. Otra Institución que, en parte, ayuda al trabajador del campo es el Crédito Obligatorio que, independiente de los avíos y refacción deben proporcionar los Bancos de Crédito -- Agrícola y Ejidal para cubrir las cuotas del Seguro Social, ya que - ésto si beneficia directamente al trabajador, pues al cubrir sus cuotas al Seguro, puede recibir las prestaciones que se otorgan a los -- trabajadores a que nos referimos.
- 7.- Como apuntamos en la conclusión anterior, los problemas del campo en sus variados aspectos, están a cargo de diversas Secretarías, Instituciones Públicas Descentralizadas y algunas Instituciones de carácter privado. Pero es de observar en las Dependencias Oficiales, una falta de coordinación entre ellas que es obstáculo para cumplir satisfactoriamente las tareas que tienen a su cargo, ya que en diversas ocasiones por la política interna de las mismas y por un celo excesivo se desperdician elementos materiales y humanos con una re- - percusión negativa en la prestación de los servicios encomendados. Urgen una coordinación eficaz, con verdadero espíritu de servicio, para resolver los problemas del trabajador del campo entre dichas instituciones.

8. - Es conveniente, que el Instituto Mexicano del Seguro Social aplique las prestaciones al trabajador del campo, en igual forma que las -- otorga a los trabajadores urbanos, procurando por otra parte la afiliación de todo trabajador del campo, aun cuando sea independiente.
9. - Debe crearse un Instituto, u Organismo semejante, que coordinen y canalizen las labores de las diversas Dependencias Oficiales y Privadas, para evitar la duplicidad de prestaciones y de esfuerzos, así como de recursos económicos y humanos para la atención y resolución de los problemas del trabajador del campo.

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

- 1.- ARCE CANO GUSTAVO. - "Los Seguros Sociales en México". - Ediciones Botas. - México, 1944.
- 2.- BARRIOS ROBERTO. - "El Hombre es la Tierra". - B. Costa Amic Editor
- 3.- CASASOLA AGUSTIN. - "Historia Gráfica de la Revolución Mexicana". - Tomo IV
- 4.- COQUET BENITO. - "La Seguridad Social en México". - I.M.S.S. Tomo I. - México, 1964.
- 5.- DE LA CUEVA MARIO. - "Derecho Mexicano del Trabajo". - Editorial Porrúa. - Tomo I y II. - México, 1969.
- 6.- DE QUIROZ JUAN. Lic. - "Apuntes Inéditos". - Jefe de Investigación y Documentación del CIESS.
- 7.- FRAGA GABINO. - "Derecho Administrativo" 12a. Ed. - Editorial - Porrúa. - Mexico, 1968.
- 8.- GARCÍA CRUZ MIGUEL. ING. - "La Seguridad Social". - México, 1956.
 - "Crónica de los 20 años de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social". - Sobretiro de la revista Seguridad Social del C. I. S. S. ". - Núms. 17 y 18. - México, 1962.
 - "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social". - Instituto de Investigaciones Sociales. - U.N.A.M. - México. 1962.
 - "México 50 Años de Revolución". - Fondo de Cultura Económica. - Tomos II y III. - 1a. Ed. - Noviembre 1961.
 - "La Seguridad Social es Ciencia". - Año IX Núm. IV. - Epoca III. - Julio-agosto. - México, 1960.
- 9.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO. - "Cursillo de Seguridad Social Mexicana". - Monterrey, N.L., 1959. - "Proyecciones y Ensayos Sociopolíticos de México". - 1a. Ed. - Editorial Botas. - México, 1963.
- 10.- GONZALEZ NAVARRO MOISES. - "Historia Moderna de México". - Dirigida por Daniel Cossío Villegas. - El Porfiriato. - Editorial Hermes. - México, 1957.

- 11.- MANZANILLA SHAFFER VICTOR. - "Reforma Agraria Mexicana" Universidad de Colima. - 1966.
- 12.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. - "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". - 2a Ed. - Editorial Porrúa. - México, - 1966.
- "El Problema Agrario en México". - Editorial Porrúa, México, 1968.
- 13.- PALAVICINI FELIX F. - "Historia de la Construcción de 1917". - Tomo I. - México, 1938.
- 14.- PEREZ LEÑERO JOSE. - "Fundamento de la Seguridad Social". - Editorial Aguilar. - Madrid, 1956.
- 15.- PORTES GIL EMILIO. - "Autobiografía de la Revolución Mexicana" Instituto Mexicano de Cultura. - México, 1964.
- 16.- REA MOGUEL ALEJANDRO. - "México y su Reforma Agraria Integral". - Antigua Librería Robredo. - México, 1952.
- 17.- WELLR ARNOLD. - "Derecho del Trabajo y Seguridad Social". - OIT. - Alemania, 1968.
- 18.- CAMARA DE SENADORES. - "El Congreso de Anáhuac". - México, D.F., 1963.
- 19.- CODIGO AGRARIO. -
- 20.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. -
- 21.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. -
- 22.- LEY Y REGLAMENTOS DEL SEGURO SOCIAL
- 23.- LEYES REGLAMENTOS E INSTRUCTIVOS. - I. M. S. S. - México, 1964.
- 24.- OCTAVA ASAMBLEA DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. - "Continental de Panamá. - Febrero, 1968.
- 25.- PUBLICACIONES C. I. S. S. - "Memoria de Labores"
- 26.- PUBLICACIONES C. I. S. S. - "Memoria de Labores". - Tomo I. - Actas y Resoluciones. - Mayo-junio. - México, 1968.
- 27.- PUBLICACIONES C. I. S. S. - "Memoria de Labores". - Tomo II. - Informes. - Julio-octubre. - México, 1968.
- 28.- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA. - "Plan Nacional Agrícola, Ganadero y Forestal 1969-70. - México, D.F.

I N D I C E

INTRODUCCION	Pág.
CAPITULO I	1
LA SEGURIDAD SOCIAL	
1. - Concepto	2
2. - Fundamento	7
3. - Principios	9
4. - Aspecto Histórico: Generalidades	12
5. - Alemania	18
6. - Inglaterra	21
7. - América	23
CAPITULO II	34
1. - México Prehispánico	35
2. - Epoca Colonial	35
3. - México Independiente	38
4. - Epoca Revolucionaria	40
5. - Constituyente de 1917	41
6. - Legislación Estatal sobre el Trabajo y Previsión Social	43
7. - Proyecto de Ley sobre Seguro Voluntario -- del Gral. A. Obregón	46
8. - Reforma Portes Gil	48
9. - El Seguro Social del Gral. Lázaro Cárdenas	49
10. - Implantación de la Ley del Seguro Social por el Gral. Manuel Avila Camacho	50
11. - El Seguro Social. - Su Naturaleza Jurídica. - Sus Elementos. - Seguro Social y Seguro Privado. - Análisis de su Definición Legal, Servicio Público, Estatal, Nacional Obligatorio	51
12. - El Instituto Mexicano del Seguro Social. - La Descentralización por Servicio. - El Instituto como Organismo Descentralizado por Servicio. - Sus Funciones. - Sus Organos. - Recursos Económicos. - Sus Prestaciones	57
CAPITULO III	
1. - Antecedentes Históricos: Hidalgo, Morelos, Juárez	70
2. - El Porfiriato	73
3. - Ley del 6 de enero de 1915	77

4. - Los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917	79
5. - Instituciones Actuales que pretenden favorecer al Trabajador del Campo	81

CAPITULO IV	93
-------------	----

EL SEGURO SOCIAL Y SUS REGLAMENTOS - PARA LOS TRABAJADORES DEL CAMPO.	
1. - Reglamento del 27 de agosto de 1954	94
2. - Reforma de la Ley del Seguro Social del 30 de Diciembre de 1959	100
3. - Reglamento del 18 de Agosto de 1960	102
4. - Desarrollo Integral de las Comunidades Agrarias como Técnica de posible empleo por el Seguro Social para elevar el nivel económico, educacional y humano del Trabajador del Campo	106
5. - Condiciones de las Instituciones Oficiales encargadas de otorgar Prestaciones al Trabajador del Campo	108
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFIA	115