

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

Facultad de Derecho

**EXTENSION DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL AL CAMPO  
-PROBLEMATICA-**

LIBRERIA EDITORIAL  
DE LA UNAM

**TESIS**

**Que para obtener el título de**

Licenciado en Derecho

**P R E S E N T A**

**FRANCISCO MIJANGOS RAMOS**

**MEXICO 1971**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A la memoria de mis padres.

A mis hermanos:

Manuel

Héctor

Jorge y

especialmente a:

Lupita y Gloria.

Al Sr. Licenciado.

Porfirio Muñoz Ledo.

Al Maestro.

Jorge Gabriel García Rojas.

A

Juan Noguera Soto.

ESTA TESIS FUE ELABORADA BAJO LA-  
DIRECCION DEL MAESTRO, LIC. JORGE  
MORENO COLLADO, A CUYO TALENTO Y-  
VALIOSA GUIA, HAGO PATENTE MI RE-  
CONOCIMIENTO.

Es casi ritual al iniciar una exposición de esta naturaleza, el disculparse por las imperfecciones de la misma y apelar a la benevolencia del lector, - sírvanos de pretexto el hecho de que hazaña es ya, in - tentar deambular por los caminos de la investiga - ción, que no por recorridos por el lector, son mas - accesibles para nosotros.

Séanos permitido escribir sobre un tema cuya im - portancia y trascendencia rebasa las limitaciones a - que se reduce la investigación realizada, queriendo - decir con esto que, a pesar de lo ambicioso del títu - lo, el presente trabajo solo trata de bosquejar un - panorama general del agro mexicano, sus carencias y - los posibles pasos a seguir para la extensión del ré - gimen de la Seguridad Social a él.

Para llegar a ese bosquejo, creímos conveniente apuntar los conceptos de Seguro Social, Seguridad So - cial y de algunas otras Instituciones que en un mo - mento determinado llenaron o llenan una función del - tipo social de los primeramente señalados y somera - mente hicimos mención de las circunstancias en que - aparecieron y sus consecuencias.

Vaya pues nuestro intento.

El autor.

## CAPITULO I

Consideraciones sobre lo social.

Generalidades.- Conceptos.

Seguridad Social.

Seguro Social.

Elementos.- Características.- Funciones.

Diferencias.

Ninguna relación de convivencia podría entrar al terreno de la realidad si el ser humano no tuviese en sí mismo, los poderes, las funciones que lo hacen ser social, el hombre lleva en su propia constitución la socialidad.

La vida humana es vida social. No obstante, la sociabilidad -posibilidad de integrarse a los grupos, de asimilarse y de participar en los procesos sociales- es diversa en cada persona y en cada pueblo; se entorpece y dificulta por su falta de cultivo y este es uno de los mas graves fenómenos en el mundo moderno.

Esto nos hace pensar en el ansia y la dificultad de interpenetrarse en los fenómenos sociales que "padece" el hombre de nuestra época, impresionado por los avances tecnológicos de los que él ha sido autor y desconcertado ante el discernimiento de los procesos sociales como si viviera inmerso en una maraña de relaciones que lo dispersan y superficializan, citando a Sheler: "En ninguna época de la historia ha resultado el hombre tan problemático para sí mismo, co-

mo en la actualidad. (1).

Concluyendo: La esencia de lo social está en el hombre, es el hombre mismo. El fenómeno social se produce de las potencias y funciones del hombre, se enlaza y transforma con la convivencia y retorna enriquecida a la propia personalidad, que la reviste otra vez a la colectividad en sucesión infinita. "Es afluencia y refluencia que no se detiene, marcha con el tiempo". (2).

La convivencia es mas que coexistencia, es la puesta en práctica de lo social, adquiere realidad en el tiempo y en el espacio.

La convivencia, propicia pues, el nacimiento de múltiples relaciones entre los componentes de la sociedad, lo que a su vez es causa de que en no pocas ocasiones se creen conflictos entre ellos, conflictos para cuya solución se hace indispensable la creación de un orden jurídico que regule las relaciones humanas de cuantos forman el grupo social, garantizando la paz y la seguridad colectivas, bajo el amparo de la justicia y el bien común. Tal orden es el -

---

(1) "El puesto del hombre en el Cosmos", Cuarta Edic. Pag. 26. Edit. Lozada, B. Aires.

(2) Mac Iver R. "Causación social". f.c.e. Pag. 12. Mex. 1949.

Derecho y uno de los fines de él, es precisamente la Seguridad como lo reconoce la filosofía jurídica. - "En su sentido más general, la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques o que, si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquél que tiene la garantía - de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencia regulares -conforme a la regula-, legítimos-conforme a la ley" (1).

Si los procesos sociales se dan en la convivencia y esta solo es tal cuando existe la seguridad, - hagamos ahora, algunas reflexiones sobre esta última sin ajustarnos mucho al significado que la filosofía jurídica le da.

Al verse la criatura humana en el universo, perpleja ante los insondables misterios para su precario conocimiento y temerosa ante las tremendas fuerzas que retaban su endeble naturaleza, el primer impulso a que obedeció fue el de supervivir y supervi-

---

(1) J. T. Delos. Los Fines del Derecho. Le Fur, Delos, Radbruch, Carlyle UNAM. Fac. de Derecho. Pag. 47 Mex. 1967.

vir equivalía a vencer las amenazas, superar la incertidumbre, es decir, tener seguridad.

A principio esa seguridad se cifraba en vencer - amenazas a su integridad física, obrando como animal-puramente. Al integrarse los pequeños grupos socia - les, nacieron las formas de la convivencia humana manifestándose a través de comunidades pequeñas en que los individuos interrelacionándose directamente creaban un sentimiento común de seguridad cosmológica en su pequeño mundo dentro del que se desplazaban firmemente en un medio de certeza.

Decíamos que la seguridad del hombre no era más que vencer las amenazas, ¿hasta que punto las venció cuando se constituyó en elemento de un grupo social? - cierto es que coexistía con ellos como ellos con él, - ya hay un principio de identificación que da nacimiento a la sociabilización.

Pero las amenazas a las que se sigue enfrentando son variadas y complejas y así también va cambiando - el concepto de seguridad que ya es social, la seguridad en sociedad, vale decir, tiene que vencer las amenazas a su vida plena, socio-vital. Sin seguridad ve-

getaría a merced de la naturaleza; sin socialidad dejaría de ser hombre.

Ahora bien, la amenaza a la que se enfrenta no es solo el daño del riesgo social, pues eso sería un accidente, no lo propio ni lo esencial de su vida. - Es la eventualidad que puede impedir su autosuficiencia y mejoramiento. Luego la Seguridad Social no busca únicamente proteger o remediar a conservar (en esto se separa ya del riesgo y de su consecuente, el seguro), sino también de prevenir los azares y de mejorar la energía humana colectiva eliminando las contingencias de la vida en común.

Lo social de la seguridad alcanza al individuo-miembro de una colectividad, tanto como el Estado en cuanto pueblo, en cuanto sociedad. De todos proviene y a todos llega, al hombre concreto que es el fundamento de lo social y en cuya vida aparece la contingencia.

Por eso la contingencia es socio vital. Es la manifestación de aquella dicotomía existencial, de aquel ingrediente constitucional que hace social al hombre, la esencia misma sometida a la realidad con-

lo propio y lo accidental del ser. Y como en este caso es el ser del hombre, su vida en sociedad, la contingencia es sociovital.

Parecería a primera vista que todas las inseguridades del hombre, por tener un acento general, quedarían involucradas en la noción actual de seguridad social; pero esta no es una panacea de males del hombre ni una enciclopedia que todo lo absorba y resuelva, Debemos pues, adoptar un enfoque particularizado de su realidad.

Es del hombre, mas no toda inseguridad del hombre, sino la que puede afectar y de hecho afecta la energía humana colectiva. A diferencia de otras actividades referidas a los recursos naturales de un país, la seguridad social en un afán de proteger y mejorar la mayor riqueza del pueblo que es la energía humana, de la niñez hasta la senectud, antes del nacimiento hasta la muerte, a fin de atenuar, mitigar, compensar, prevenir y si es posible anular y superar los efectos nocivos de las contingencias en los grupos y en la estructura de la humanidad.

. Contingencias que serían físicas, psicobiológico -

cas, económicas, sociopsíquicas.

Contra esa marea de contingencias sociovitales - se yergue la apetencia de la seguridad del hombre y - en cuanto advierte, que para él solo sería imposible encontrarles remedio, busca una coordinación entre - la acción individual con la de los pequeños grupos y la de estos con los de otros mayores hasta alcanzar - al Estado, de modo que el aprovechamiento de la ener - gía colectiva, resulte completo y más extenso porque su fin es la protección y mejoramiento del hombre, - de toda la humanidad. Fue pues, la solidaridad y la - existencia de ese afán de seguridad -impulsos prima - rios de todo hombre- las bases que le dieron dimen - sión universal y permanente.

Hablar de Seguridad Social es hablar de la cris - talización de un afán esencial del hombre.

Debemos dar alguna definición del Seguro Social, la Seguridad Social, sus diferencias y así también hacer mención de algunos conceptos cuya cercanía a estos provocan confusión.

Aceptamos la definición que del Seguro Social, - hace Emil Scoenbaum, "Parte de la política social que se dirige a la protección contra las consecuencias - económicas, sociales y de salud, de fenómenos mas o - menos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por los- ingresos ordinarios, dentro del presupuesto de un tra- bajador -o de todo ciudadano- fenómenos que con base- en los datos de la Estadística, pueden ser valuados - para una colectividad amenazada por los mismos ries - gos, siempre que esa colectividad sea lo suficiente - mente numerosa y obligada al aseguramiento por una - ley". (1).

Siguiendo a Velarde B., diremos que este concep- to, reúne ciertos requisitos, a saber: a).- Establece la estructura social de la institución, al decir que- es una parte de la política social.

b).- Señala la intervención de una técnica espe- cial -actuarial- en la organización y administración- del mismo.

---

(1) Citado por A. Velarde B. en su obra ¿Seguro Social? ¿Seguridad Social? Publicaciones del IMSS).

c).- Considera una relación económica, al fijar como finalidad del Seguro Social, la protección contra las consecuencias económicas, sociales, de salud, de fenómenos casuales.

d).- Establece una relación jurídica al hacer intervenir al Estado en las actividades del Seguro Social, intervención que necesariamente debe apoyarse en un nexo de orden jurídico.

El concepto mencionado es lo suficientemente elástico y general para que en el tenga acomodo cualquier sistema de Seguro Social, no importando la extensión del campo de sus aplicaciones, ni los riesgos cubiertos, ni la forma de su organización y de su administración, ni los regímenes financieros introducidos.

Creemos conveniente insistir en algunas de las características del Seguro Social, aún corriendo el riesgo de la repetición de conceptos.

El Seguro Social es un servicio público.- Sobre el concepto de servicio público, citaremos algunas definiciones.

Hauriou: "Es un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua para la-

satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública no lucrativa". (1).

Rafael Bielsa: "Es servicio público propio toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía". (2).

Afirma León Duguit: "Es servicio público toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental". (3).

Por último Gabino Fraga sostiene que: "Se puede definir el servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter -

---

(1) Transcrita por Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo. Mex. 1961, 2a. edición, Librería - Manuel Porrúa, S. A. Pag. 242.

(2) Principios de Derecho Administrativo. Ediciones Depalma-Buenos Aires 1966.

(3) Transcrita por Gabino Fraga, en su obra Derecho Administrativo. Mex.-1966. Pag. 15 Editorial Porrúa, S.A.

ter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad". (1).

Como vemos no existe respecto a este concepto, un criterio uniforme, y tampoco podemos decir que reuna estrictamente tales y cuales características, sin embargo hay algunos elementos que configuran la noción de servicio público.

Encontraremos siempre la presencia de una necesidad colectiva, la distinguiremos de la necesidad general, pues mientras aquella presenta elementos no homogéneos, positivos y negativos, esta es la suma de los homogéneos, positivos.

A este servicio deben tener acceso todos los que estén en igualdad de condiciones respecto de la ley.

La administración pública tiene siempre el control de este servicio, es decir, puede proporcionarlo a través de sus propios órganos, a través de una empresa mixta o particular, pero que invariablemente esté bajo su control.

Las normas que deben aplicarse a este servicio deben ir mas allá de las simples normas de derecho

---

(1) Gabino Fraga, Derecho Administrativo. Pag. 22 Editorial Porrúa, S. A. México 1966).



gulan su funcionamiento son de derecho público.

Los fines del Seguro Social son de un gran interés para el Estado pues adelante veremos que el riesgo es un producto de la vida en sociedad y sus resultados afectan a la vida social, de donde, la acción tendiente a evitarlo o a disminuir sus estragos debe corresponderle a la sociedad.

Vimos como en el Seguro Social se reúnen los elementos que componen un servicio público.

El Seguro Social es obligatorio.

Seguiremos a López Núñez: "La previsión es una función social, porque sin ella sería imposible la vida colectiva. Los hombres agrupados en colectividad no tienen derecho a ser imprevisores, como no lo tienen a menospreciar las reglas de la salud, sin cuyo cumplimiento peligró la vida física de la sociedad. Siendo pues, la previsión una función social, es inevitable su cumplimiento por parte de todos y la sociedad unificada, o sea el Estado, ha de procurar, por cuantos medios tenga a su alcance, facilitar este cumplimiento y evitar su abandono. En este aspecto es como puede entenderse la obligación, que no merece es -

trictamente este nombre, sino en cuanto es una cierta acción natural e interna a la que la voluntad humana sólo puede oponerse por un verdadero desorden moral. No es fuerza, pues, la libertad humana obligando a los hombres al cumplimiento de estas funciones sociales; antes bien, lo que se hace con esta coacción, es mantener a la voluntad en la esfera de su racional ejercicio y evitar que, por circunstancias fortuitas y apartadas del recto camino, permanezca excéntrica al orden moral, sin el que sería imposible que el hombre cumpliera su misión providencial en el mundo". (1).

Es natural el llegar a la conclusión de que el Seguro Social es obligatorio porque aún cuando los benéficos fines son vistos por todos los individuos, no todos en un momento determinado, están dispuestos a proporcionar su aportación y si se dejara al arbitrio personal fracasaría el sistema pues una de sus bases son los cálculos sobre una población determinada y sobre ciertos riesgos también determinados o sea para un resultado cierto, tenemos que saber que elementos son componentes y así preveer ese resultado.

---

(1) Citado por Carlos G. Fosada en los Seguros Sociales obligatorios en España. Pag. 39. Madrid.

Administración.- En el estado actual de cosas, - no es admisible que el Seguro Social sea administrado por particulares, es demasiado "social" el interés - que se persigue para confiar en la gestión privada, - máxime que siendo precisamente su finalidad, social, - no vemos como se soslayaría el carácter lucrativo de toda empresa particular.

En nuestro país, creemos que se ha procedido - acertadamente con la creación, para esa administra - ción, de un organismo descentralizado -al que no nos atrevemos a llamar autónomo- en cuya dirección tengan intervención los patrones y asegurados además de los representantes del poder público. Tenemos así una - descentralización administrativa por servicio con fun - cionarios especializados, estatuto legal aplicable a estos, la responsabilidad de los mismos, la existen - cia de un patrimonio propio y de una personalidad ju - rídica.

Como ventajas reconocidas del sistema así admi - nistrado, señalaremos:

Al dejar en manos de personas especializadas el manejo de la institución, se tiene una garantía de - buen funcionamiento.

La administración central, tiene un problema me nos que atender al intervenir los interesados por me dio de sus representantes y se realiza un ideal demo crático con la consiguiente confianza.

Con la creación de su patrimonio propio, se ve-  
mas claro el fin que se dará a las aportaciones pues  
se sabe que no irán a confundirse con las contribu -  
ciones que se dan al estado en general.

Refiriéndonos a la aplicación del Seguro So -  
cial, diremos que este se inicia con los asalariados  
urbanos no precisamente por ser los mas necesitados -  
sino porque además de estar entre los más necesita -  
dos, reunían características tales que facilitaban -  
su aplicación no siendo este el caso, de los indepen -  
dientes o los asalariados del campo, claro está que  
esta aplicación tiende cada día a ser mayor hasta -  
llegar a abarcar la población socialmente necesitada  
y no economicamente fácil de incorporar.

"La extensión a todos los ciudadanos de los pla -  
nes de seguridad social correspondiente a la funda -  
mentación civil o social se abre camino en las legis -  
laciones con más lentitud y dificultad, debido a ra -  
zones económicas más que a motivos de criterio". (1).

---

(1) José Pérez Leñero. Fundamentos de la  
Seguridad Social. Pag. 23. Aguilar,  
S. A. Madrid 1956).

Por último haremos referencia a las prestaciones. Son aquellas acciones realizadas por el sistema para reparar las consecuencias económicamente nocivas que la actualización del riesgo produce, o para prevenir y evitar su acontecimiento. Es decir, hay dos formas de estas acciones; reparar y prevenir.

De la primera es sabido que ha caracterizado al Seguro desde sus comienzos, no es el caso de la segunda que recientemente se ha adoptado en el sistema aún cuando va más de acuerdo con su teleología.

La acción reparadora evita que el asegurado que de abandonado a sus propios recursos cuando sobreviene el siniestro. La preventiva va más allá, a evitar lo decíamos, a impedirlo a través de medidas de higiene, seguridad, capacitación e implantación de bolsas de trabajo para los casos de cesantía.

Estas prestaciones son en dinero y en especie: subsidios, pensiones las unas, atención médica y servicios, las otras.

#### Fines y Funciones de los Seguros Sociales.

A.- "Los Seguros Sociales, habida cuenta de que tienen que utilizar los recursos asignados del modo-

más racional y eficaz, están llamados:

a).- A organizar la prevención de riesgos tales como la enfermedad, la invalidez y los accidentes de trabajo, cuya realización tiene como consecuencia quitarle al trabajador su capacidad de ganancia, privándolo de la base económica de su existencia, acarreado privaciones y perjuicios para él y su familia y disminuyendo la productividad de la comunidad.

b).- A restablecer, lo más rápida y completamente posible la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente y a facilitar la ejecución de una función tan importante, biológica y socialmente, como es la maternidad.

c).- A proporcionar los medios de existencia necesarios en caso de interrupción o cesación de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de paro involuntario, de vejez, de muerte prematura del jefe de la familia.

B.- El Seguro Social obligatorio ofrece estas substanciales ventajas sobre otros métodos de previsión colectiva, tales como la asistencia social o los sistemas gratuitos de pensiones sostenidos exclusiva-

mente por los poderes públicos.

a).- Contribuye a asociar, material y moralmente, a los interesados -que están en la obligación de realizar un acto de previsión- en la defensa de su salud y de su capacidad de ganancia.

b).- Implica la creación de instituciones de seguro autónomas, llamadas exclusivamente a organizar la prevención y el servicio de prestaciones en especie y en metálico.

c).- Concede prestaciones debidas en virtud de un estricto derecho, y salva así el respeto a la personalidad del requirente, resguardándolo contra las decisiones arbitrarias del órgano encargado de la atribución de las prestaciones.

d).- Garantiza el servicio de las prestaciones mediante recursos específicamente determinados y distribuyendo las cargas en largos períodos, conforme a las previsiones establecidas según reglas técnicas.

C.- La seguridad sanitaria exige la ejecución de un conjunto coordinado de prestaciones en especie, que tengan por objeto ofrecer a los asegurados y a los miembros de su familia, aquellos medios de acción de la medicina moderna, que pueden preservar-

la salud y permitan que se diagnostiquen y traten las afecciones desde su inicio.

A ese efecto, el seguro debe preveer especialmente las siguientes prestaciones: cuidados de medicina general; servicios de medicamentos y de otros medios-terapéuticos, intervenciones quirúrgicas necesarias y servicio de especialistas; asistencia obstétrica, servicios dentales, hospitalización.

Al mismo tiempo que proporciona una asistencia individual eficaz, el seguro debe participar, por el -bien del grupo social cuya carga le incumbe, en la lucha contra las enfermedades sociales generalmente frecuentes en la población asegurada y que no pueden ser ni combatidas ni prevenidas exclusivamente por el tratamiento médico, sino que requieren una acción profiláctica metódica, apoyada por medidas médicas y sociales. El Seguro interviene, igualmente, en las medidas preventivas generales y contribuye al mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población asegura-da.

D.- Las prestaciones en metálico del seguro garantizan la subsistencia del asegurado y de su familia -

en caso de incapacidad de trabajo resultante de enfermedades, o en caso de paro involuntario. Para acrecentar la seguridad económica de los trabajadores resulta esencial instituir pensiones de invalidez, de vejez, de viudas y huérfanos, pensiones que prevean un mínimo garantizado y fijo, teniendo en cuenta el nivel habitual de existencia y las cargas de familia del pensionado.

Hemos hecho un señalamiento, aunque no exhaustivo de las características del Seguro Social que es una institución relativamente moderna, parte de la política social general y que inclusive puede dejar de existir. Es el Seguro Social, parte de la Seguridad Social que es una institución que ha existido desde muy remotos tiempos en la sociedad organizada.

La seguridad social es una de las funciones del Estado, al planear, organizar y realizar su política social, entendiendo por tal, al conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objeto es regular las relaciones de las clases entre sí, y con respecto a los poderes públicos según ciertas ideas estimativas, especialmente la equidad.

Y bajo este denominador común -seguridad social- los Estados modernos establecen diferentes y comple-

jos servicios públicos, sujetos a administraciones centralizadas o descentralizadas, partes todas ellas de su política social. Notamos acá que el Estado es el sujeto activo de la política social.

Entre las dos expresiones enunciadas, Seguro Social y Seguridad Social, existe una clara diferenciación, la de Seguridad Social es amplia, vaga, de una institución cuyos medios de acción se extienden cada vez más como razón de ser o como actividades parciales de diversidad de organismos y de entidades más o menos complejos según la organización y estructura de los Estados. El Seguro Social es Institución más concreta, es más delimitada, es un medio para alcanzar la seguridad social.

Reconocemos cuan difícil es poder dar una definición de estas expresiones que contenga también sus diferenciaciones puesto que entre ellas se establece el "horizonte", no podríamos decir donde se acaba una y donde empieza la otra.

Decía Altmeyer: "La Seguridad Social es el deseo de todos los seres humanos, por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la-

educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro".

Por nuestra parte, diremos que es la erradicación del humano temor al infortunio, es la suprema muestra de solidaridad social.

Se inspira en el profundo deseo del hombre para librarse del temor de la necesidad y para realizar tal idea, es preciso, eliminar hasta donde sea posible las causas de inseguridad y asegurar al individuo la protección contra los riesgos comunes de la vida, a los que el no puede subvenir por sus propios esfuerzos.

El Seguro Social representa la contribución más importante -hasta ahora- a la seguridad social, pero no es toda la seguridad social. Así concebido el Seguro Social se encuentra en un plano intermedio entre el Seguro Comercial "basado en la equivalencia de la prima pagada por el individuo y la indemnización prometida" y la Asistencia Social" que expresa la comunidad de la sociedad hacia sus miembros necesitados".

La fuerza incontrastable del Seguro Social radica -en su expresión natural de obligatoriedad- en la asociación la solidaridad de los presentes y de los futu

ros asegurados y patrones, en la responsabilidad financiera, en el carácter no lucrativo y permanente de sus instituciones, y en la especialización de ellas para el otorgamiento de prestaciones en dinero y en especie, en su acción preventiva.

La protección que deviene de la seguridad social, aparte de ser un estado de ánimo de confianza, de creencia de protección, debe estarse conciente en que las prestaciones estarán disponibles en el momento en que se les requiera, la protección debe ser adecuada, cuantitativa y cualitativamente.

La seguridad social contiene pues, dentro de su estructura, al Seguro Social pero sin que se agote la primera ya que dentro de ellas se encuentra la asistencia social que también forma parte de la política social del estado.

Hemos tocado un concepto que se presta a confusión con el de el Seguro Social, asistencia social.

La asistencia social es un sistema que otorga beneficios a las personas de escasos recursos, beneficios en cuantías suficientes para satisfacer un standard mínimo de necesidad y financiado por impuestos; - el Seguro Social es un sistema que otorga prestaciones -

nes -como derechos- y en un monto que combina el esfuerzo contributivo del asegurado con las cuotas del patrón y el subsidio del Estado. Los dos sistemas se complementan y cada día se acercan más para fundirse en una sola institución.

La asistencia social, se ha dirigido principalmente a las esferas de servicio en donde el interés público es mayor, hospitales generales, dispensarios de tuberculosos, servicios médicos escolares, oficinas de colocaciones, etc. Concretando, ambos sistemas forman la seguridad social.

Complementa al Seguro Social, debe otorgar las prestaciones necesarias en especie que él no proporciona y substituir las prestaciones del Seguro Social cuando el individuo no cumpla con las condiciones requeridas o ha agotado sus derechos. La asistencia social se interesa especialmente en los servicios de salubridad e higiene de la nación. (1)

La integración del Seguro Social y de la Asistencia Social en un solo sistema, tiene ventajas como son la simplicidad, economía en la administración, garantía para el beneficiario y un mayor aprovechamiento de los recursos con que se cuenta. Para esta integración hay que superar ciertos obstáculos de los que

(1) A. Velarde B. Seguro Social,  
Seguridad Social. Pag. 8 .

tal vez el mayor sea que el Seguro Social en casi todos los países, tiene como campo de acción las personas empleadas (asalariados) y la asistencia social a todos aquellos que tienen necesidad de sus servicios.

Creemos conveniente reseñar algunas ideas expuestas por Pierre Laroque, en cuanto a Seguridad Social-  
(1).

Dice este autor que fueron muchos y diferentes - motivos o causas las que impulsaron a los pueblos y - gobiernos en esta materia, pero independientemente de esas diferencias en motivaciones, la finalidad es común pues se trata de garantizar a cada hombre, que, - en todas circunstancias, tendrá la posibilidad de asegurar en condiciones convenientes, su subsistencia y - la de las personas a su cargo.

Los alcances de esta concepción de la Seguridad-Social son amplísimos, veamos: En primer lugar, la seguridad del empleo; a todos cuantos viven de su trabajo y solo pueden vivir de él, ha de procurárseles una actividad remunerada, lo que impone la eliminación del paro forzoso.

Eso presupone una organización económica que per-

---

(1) Revista Internacional de Trab.  
Agosto de 1948.

mita evitar las crisis y garantizar, en todas las circunstancias, la plenitud del empleo, lo que implica una organización de la mano de obra con adaptación constante y tan perfecta como sea posible de las ofertas y las demandas de trabajo por medio de una política coordinada de la colocación, de la orientación y de la formación profesional.

Esa política del pleno empleo debe tender a ocupar, no solamente a los asalariados, sino también a todos los trabajadores independientes: artesanos, comerciantes, cultivadores agrícolas, etc.

En segundo lugar, la Seguridad Social es la seguridad de su ingreso, es necesario que la actividad de cada trabajador le procure recursos suficientes; se fija así la política de salarios no en el puro sentido del rendimiento o productividad sino en función de necesidades del trabajador y sus familiares.

En tercer lugar, la seguridad social, es la seguridad de la capacidad de trabajo, es decir si el trabajador tiene un trabajo que le procura la totalidad de medios de subsistencia, el debe permanecer apto para ejecutar ese trabajo y para ello es preciso contar con una organización médica que lo preserve de enfermedad -

des o invalidez o sean medidas de higiene y seguridad para prevenir accidentes en el trabajo y evitar enfermedades profesionales.

Algunas pérdidas de ingresos por interrupciones del trabajo como la maternidad, la vejez, la muerte, deben ser reemplazados por el sistema de seguridad social.

La política de la Seguridad Social resulta de la conjunción de tres políticas diferentes, de acuerdo con lo que hemos visto.

Una política económica, impuesta por la necesidad de la plenitud del empleo.

Una política de organización médica.

Una política de repartición de los ingresos y las ganancias, tendiente a corregir la resultante del juego ciego de los sistemas económicos para adaptar los recursos de cada individuo a las necesidades de él.

Los planes de Seguridad Social difieren de los regímenes de Seguridad Social. En primer lugar por el hecho mismo de la diversidad de elementos económicos, técnicos, sociales- que ponen en juego, no -

pueden ser parciales y se han de aplicar necesariamente a la totalidad de la población.

No existe una política económica de la plenitud del empleo, ni una organización sanitaria, ni una repartición de los ingresos que puedan limitarse a ciertas categorías de trabajadores, unos y otros han de extenderse necesariamente a todo el país.

Por esa razón la Seguridad Social no se acomoda a una simple yuxtaposición de sistemas diversos, independientemente unos de otros, originados por principios diferentes y tratando cada uno de desarrollar un solo aspecto de la seguridad social.

Esta unidad fundamental de la Seguridad Social es tal vez el elemento esencial que se deduce de la evolución seguida por la política social, en todos los países.

Concluiremos, tomando en cuenta los conceptos emitidos, que la Seguridad Social es la meta final del Seguro Social, el Seguro Social integral combinado con acciones de política social.

Los riesgos sociales a cubrir en un plan de amplitud nacional, son los mismos que tradicionalmente cubre el Seguro Social y las diferencias que se ad -

vierten entre este y la seguridad social no son más- que consecuencias necesarias de su extensión, diferencias que a medida que se perfeccione el sistema irán desapareciendo.

Si en las primeras etapas del desarrollo de un país se limita la acción del Seguro Social a cierto grupo de la población, por ejemplo, los trabajadores asalariados, es evidente que la forma de organización y de administración de la entidad aseguradora debe adaptarse a las condiciones del grupo protegido y así en la medida que se vaya extendiendo el campo de aplicación a otros sujetos, a otras circunscripciones territoriales, la política de organización y administración se irá modelando hacia nuevas formas hasta llegar al Seguro Social integral.

A reserva de que más adelante señalaremos con mayor profundidad los elementos de un verdadero Seguro integral, ahora haremos alusión a determinados "mínimos" de ese Seguro, apegándonos al plan Beveridge:

Extensión del Seguro Social a la totalidad de la población.

Reconocimiento de la unidad esencial de funciones de la garantía de los medios de existencia.

Reconocimiento de la Unidad esencial en los servicios de salud, tanto preventivos como curativos.

Otorgamiento de prestaciones, a lo menos iguales, a los mínimos vitales, comprendiendo asignaciones familiares.

Mantener los principios del Seguro, particularmente el de la cotización de los asegurados.

Reconocer que la seguridad social es imposible - sin una política de pleno empleo.

Reconocer asimismo que la Seguridad Social constituye una parte de la lucha para la liberación de la necesidad.

Previsión de servicios complementarios de asistencia social, a efecto de cubrir las necesidades que el Seguro Social no satisface.

## CAPITULO II

Bosquejo histórico del Seguro Social.

Pueblos Primitivos.

Roma.- Grecia.

Hermandades.- Mutualismo.- Caridad.

Alemania.- Inglaterra.

Seguros Privados.- Previsión Social.

Plan Beveridge.

La Seguridad Social, como instrumento de bienestar fundado en la solidaridad, como parte de una política social que procura erradicar definitivamente los males que aquejan a la humanidad, es producto de un lento proceso de desarrollo conceptual respecto de los fundamentos y de los métodos concebidos para luchar contra la adversidad, que comienza a rendir sus frutos después de la segunda guerra mundial.

Hagamos un breve bosquejo histórico sobre la materia que nos ocupa.

Decíamos en anterior capítulo que el hombre fue paulatinamente venciendo los riesgos a los que se enfrentaba individualmente, con la formación de los grupos sociales pero que también, a la formación de estos grupos, vinieron aparejadas nuevas necesidades que habría que superar.

El temor y la inseguridad unió a los hombres por el parentezco, apareciendo la organización social cuyo control fue ejercido primeramente por los miembros mas ancianos del grupo. -Gerontocracia-.

"El mal que amenaza o aterroriza es producido por los demonios", comienza a hacernos sentir la pre

sencia de los misterios, de los dioses y también como respuesta nace la magia que solo permitía a escogidos miembros del grupo conocer el origen de estos misterios y a quienes mas convenía, para conservar esa hegemonía sobre sus congéneres, que esos misterios perduran, por lo que atribuían a diversos dioses, con los mas raros apetitos y deseos, la presencia de determinados fenómenos naturales. Para evitar los males, había que conjurarlos, para hacerlos accionar benévola-mente había que realizar ofrendas. Que preponderancia tan grande adquieren en esos momentos los primitivos-hechiceros que después y al hacer las ofrendas o expiaciones como rito, devienen en sacerdotes y, de ser un adivino de los deseos de los dioses o demonios pasan a ser intérpretes de ellos y representantes de los mismos ante el grupo.

Todos los pueblos primitivos en un momento histórico, crearon sus dioses, llámeseles Moloch o Huitzilopochtli y mientras mayor era su atraso cultural, mayores eran los poderes atribuidos a estos entes.

No vamos a detenernos en la enumeración de los dioses que tuvieron los pueblos primitivos, veamos mejor, como el hombre ejemplificado por Prometeo, logró

poco a poco arrebatárles los secretos, o tal vez debamos decir, les fue mermando atribuciones y poderes que el mismo habíales otorgado.

Deberemos considerar a Grecia como representativa de la ruptura del mito, cuando menos en el ámbito de la medicina -tal vez esta ruptura se debió a que los hombres se fueron familiarizando con los dioses- y "emparentando" con ellos-.

Así la medicina de los griegos no es ya el procedimiento mágico, rodeado de misterios en manos de hechiceros y cercado con tabú, es un proceso racionalizado, una suma de experiencias objetivizadas, no se ve a la enfermedad como maligna influencia de los dioses, sino como un producto de determinados factores, factores estos que podían ser conocidos, objetivados.

Cuanto tiempo ha pasado desde las enseñanzas y experiencias de Herófilo, Galeno, Hipócrates y aún -son base de la medicina moderna. Ellos le dieron importancia capital a la salud "la ciencia y el arte -no tienen nada que enseñar, el ánimo es incapaz de -esfuerzo, la riqueza inútil y la elocuencia ineficaz si falta la salud" son palabras de Herófilo. (1).

---

(1) Citado por Charles Singer -Medicina, el legado de Grecia- Universidad de Oxford. Pags. 262 y sigs.

Se desprende de esto el reconocimiento de lo contingente de los dones humanos ante la inseguridad. Sin embargo eran frases propias de filósofos que no se percataban de la realidad social, de las clases débiles, de los miles de esclavos que como elemento mecánico de producción solo figuraban para ellos como símbolo de un capital pero sin el menor signo de semejanza con las clases altas que se dedicaban al cultivo de la política, del pensamiento, del arte, a las armas o al comercio.

Consideremos a Pitágoras -la justicia es una relación aritmetica- reformador religioso, como originador de un movimiento de mutualismo, de solidaridad. Sus discípulos ponían sus bienes en común instituyendo un modo especial de vida privada, una asociación religiosa, ética y científica. El vínculo de la comunidad da origen a la ayuda mutua, al mutualismo; no temían siquiera largos y azarosos viajes para acudir a un funeral de un hermano muerto, al que muchas veces ni siquiera conocían. (1).

Pasemos ahora aunque brevemente, por Roma.

Roma con su constante preocupación -tal vez eso le dió dimensión- por institucionalizar las formas so

---

(1) Jacobo Burckhardt, Historia de la Cultura Griega. Tomo III, pags. 280.

ciales que aparecían, cobijó bajo ese manto las primeras muestras de solidaridad social y así es atribuida a Numa Pompilio las primeras organizaciones con el común denominador de mitigar los efectos de la inseguridad social, estas organizaciones eran las de artes y oficios creándoles un verdadero interés profesional y conciencia de comunidad.

Se citan también como ejemplos primeros de grupos solidarios que buscan la protección social de sus miembros, los colegios tenuiores, o corporaciones de artesanos.

No haremos alusión a algunas otras corporaciones que teniendo fines mas o menos similares, eran usados primordialmente para hacer política perdiéndose la simplista etiqueta de solidaridad social para caer en el de organizaciones que buscaban el poder y como parte de su actividad tenían la de reunirse en la celebración de bacanales y festejos que en manera alguna puede decirse que pretendiesen superar la inseguridad social.

Convenimos con Marx y Engels que una característica fundamental de la "pre-historia" fue el régimen

"propiedad" colectiva tanto de los instrumentos de producción como de los de consumo. Esta característica de la "gens" primitiva, comunidad de bienes, hacía innecesario, como lo apunta Ricardo R. Moles, (1), adoptar fórmulas especializadas de protección, dado que la subsistencia individual y colectiva estaba perfectamente resuelta en la unidad natural del grupo".

Tiempo más tarde, al establecimiento del régimen de propiedad privada, tanto de los instrumentos de producción como de los de consumo, nace el período que se conoce con el nombre de historia.

A medida que este régimen se va consolidando, el ámbito social va sufriendo cambios y diversificándose y una de las funciones de estos grupos sociales -la protectora- va siendo transferida a una entidad con mayor representación, con mayor aglutinamiento, así a la familia y posteriormente a la comunidad, que asumió la responsabilidad de protección a sus miembros y dentro de estos a los que mas necesitaran de ella.

Posiblemente estos elementos hayan llevado a varios tratadistas a considerar a la mutualidad primitiva como la forma mas antigua de protección social.

---

(1) R. R. Moles. Hist. de la Previsión Social en Hispanoamérica. De Palma Buenos Aires, 1962.

Nació en el seno familiar como una proyección inherente a la calidad de jefe de familia, pero también como una emanación del grupo o núcleo familiar respecto de sus integrantes. Se ve ya, el gérmen de la solidaridad.

"El espíritu de solidaridad fraternal y gremial-inspiró la fundación de asociaciones con fines religiosos y funerarias, cuyos miembros, al mismo tiempo, practicaban la ayuda mutua y el socorro a las viudas y huérfanos" (1).

El mutualismo, en esta forma, se practicó en la Grecia y Roma Clásicas. Grupos como los "hetaires" y "collegia" que tenían a su cargo el honroso entierro de sus miembros muertos y ayudar a sus familiares.

En proceso de maduración el mutualismo se diversificó en la edad media, siendo practicado por cofradías y confraternidades, con relevancia especial las confraternidades de compañeros u oficiales.

El mutualismo tiene trascendencia en el campo de la Seguridad Social, debido a que sirvió de base a otros sistemas más amplios como el seguro privado y el Seguro Social que encontraron en los principios bá

---

(1) R. R. Moles. Ob: Cit. Pag. 10

sicos del mutualismo una fuerte inspiración.

De origen tan remoto como el mutualismo es la caridad o asistencia privada propiamente dicha, que consiste en la benévola asistencia prestada al necesitado. Esta forma de ayuda recibió un gran estímulo con el advenimiento del cristianismo. Fue practicada principalmente por instituciones religiosas y filantrópicas, así como por particulares que por ese solo hecho, eran considerados como virtuosos.

"La caridad era una virtud que muy poco y sin constancia estaban dispuestos a ejercitar. Prácticamente se traducía en un acto sentimental, filantrópico o banal, que quedaba a la absoluta voluntad del dador, era unilateral y esporádico, no respondía a un sistema definido; el monto, la clase de beneficiario eran decididos por el donador, que ninguna obligación tenía de ayudar, ni derecho a exigir algo a cambio. (1).

La caridad, como fórmula adecuada para auxiliar al prójimo, encontró cierta resistencia pública pues resultaba un tanto afrentosa.

Hagamos un pequeño paréntesis en este resumen y

---

(1) O. G. Ramos Álvarez -Que es la Seguridad Social- en la Revista Mexicana del Trabajo. Pag. 149.

señalemos la aparición también del Seguro privado, - que más adelante veremos como sirvió de antecedente - a la Seguridad Social.

Hasta cierto punto, el Seguro transformó la teoría y práctica del mutualismo o tal vez produjo un tipo específico de mutualismo.

Al resultar insuficiente para satisfacer los intereses de los que lo practicaban, el mutualismo comenzó a declinar, dando nacimiento a nuevas formas de protección ya que es ley social el que cuando una determinada fórmula pierde su eficacia o su aplicación es obsoleta, las relaciones sociales entran en crisis y para salir de ella agudiza la inteligencia de sus miembros en la búsqueda de nuevas fórmulas que respondan a la realidad imperante.

Solo a manera de ligero recordatorio, señalaremos el nacimiento de los seguros en los registros de viajes navales, un comienzo que los tratadistas acertadamente han llamado de "apuesta" y que actualmente se ha cambiado por los términos "Ley de Probabilidades", "Cálculo de los grandes Números".

Bien, volviendo a la evolución de la caridad, es-

ta fue perfeccionada por medio de una nueva fórmula, la beneficencia que cobró un gran impulso en la edad media.

Siguiendo a Karl Schweinitz, la beneficencia consiste "en la ayuda prestada en dinero, especie o servicios, por una organización filantrópica o gubernamental, a las personas que por carecer de recursos o ganar un salario insuficiente no pueden cubrir las necesidades primordiales de la vida; y esta clase de ayuda puede prestarse en forma de mantenimiento en una institución como las llamadas casas de caridad, asilos, etc. o proveyendo de lo necesario a las personas necesitadas en sus propios domicilios". (1).

Por medio de la beneficencia se superaron ciertos obstáculos que presentaba la caridad y así los particulares hacían las donaciones pero sin ofender a los necesitados, es decir, esa donación se volvió impersonal puesto que era a través de una administración, que mantenía una relativa incógnita del donador, atraía un mayor número de donadores y de diferentes potenciales económicos, ofreciendo así mayores recursos y mejor dirigidos ya que la misma administración podía seleccionar mejor su campo de ac -

---

(1) Karl Schweinitz -Inglaterra hacia la Seguridad Social- Edit. Minerva, México, D. F. 1945. Pag. 9.

ción a determinados casos de necesidad, imponiendo -  
asimismo algunos requisitos a los beneficiarios, con-  
cretando; permitía este sistema un mejor resultado -  
de la caridad y además eliminaba hasta cierto punto,  
lastimar la dignidad del beneficiario, que en el an-  
terior sistema se sentía como limosnero y así era lla-  
mado.

Podemos encontrar, al lado de las formas de pro-  
tección social de vigencia en la edad media, otros -  
que son propios de la organización jerarquizada del -  
medioevo puesto que se encontraban "implícitas en vín-  
culos jurídicos que regían las relaciones de tipo se-  
ñorial; estos se reflejaban en las formas políticas -  
de amparo a las personas y bienes de los débiles den-  
tro de la organización feudal. En caso de enfermedad-  
e invalidez, la familia era ayudada por vecinos o en-  
tidades locales (diaconías), una persona podía inclu-  
so buscar protección en otra familia sirviendo con su  
trabajo personal u ofreciendo sus bienes en cambio de  
sustento y seguridad". (1).

La reforma religiosa, aparte de producir cambios  
en otros campos, trajo como consecuencia en este, el-  
que muchos de los que ejercían la caridad o beneficen

---

(1) R. P. Moles. Ob. Cit. Pag. 11

cia cesaran de hacerlo, debido a que el interés de ganarse un lugar en el cielo fue ocupado por el "interés" que podía producirles el dinero, puesto que, de conformidad con los nuevos dogmas, nada podía privarles del lugar que les correspondía en el cielo.

En virtud de la crisis en que se habían visto envueltas la caridad y la beneficencia, a consecuencia de la reforma religiosa y a que el mutualismo había resultado impotente para solucionar el problema de la "necesidad" en razón de la insuficiencia de prestaciones y a que estos solo se concedían a sus afiliados, el Estado decidió asumir, como un deber, el asistir al indigente. La acción adoptada de esta suerte por el Estado, recibió el nombre de Asistencia Pública. Al lado de la asistencia pública, siguieron ejercitándose el mutualismo, la beneficencia y el ahorro privado.

A partir de la Revolución Francesa, la asistencia pública, entró en auge.

Se consideró, con la aparición de esta asistencia, que al fin se había encontrado una eficaz forma para remediar las diversas carencias y tal vez fue -

así, solo que era insuficiente porque limitaba su acción a la indigencia pura, a casos de extrema pobreza, dejando marginados a enormes núcleos que en sí representaban la verdadera fuerza activa de la población, la parte productora; estos miembros se veían desprotegidos por esa asistencia aún cuando, con la presencia de la máquina -avanzaba el industrialismo- los riesgos eran inmensamente mayores.

Veamos, en un somero análisis, algunos de los hechos sobresalientes del siglo XIX, claro, en cuanto a la materia que estamos tratando.

La aparición de nuevos instrumentos previsionales que darán bases suficientes para la transformación de los métodos de amparo, de una previsión social a los Seguros Sociales, y de estos a la Seguridad Social.

El riesgo se eleva a la categoría de hecho social, tomando en cuenta para esto, los accidentes de trabajo, el maquinismo, el no poder culpar al particular de esta situación y que en última instancia constituía un elemento disociador, perturbador de la paz social.

Así también, por las proyecciones cualitativas y cuantitativas del riesgo pusieron de relieve, por una parte, la insuficiencia de los métodos de protección-tradicionales para cubrir las necesidades originadas-en la vida comunitaria, con la aparición del indus - trialismo y por otra, la necesidad de promover una - enérgica acción que antes de remediar, previniera.

Tenemos que, considerado ya el riesgo como hecho social afectando la paz y el bienestar general, ha - trascendido del plano individual al político social,- provocando una intervención más decidida del Estado.

Sin que esto sea una recapitulación, creemos con - veniente hacer algunos señalamientos de lo hasta aho - ra visto, en este resumen histórico.

De las diversas formas de protección social apa - recidas, todas nacieron de una experiencia anterior y con las miras de superar las deficiencias de su ante - cesora, respondiendo a un nuevo horizonte de casos, - fundándose en resultados positivos, después superados y así tenemos que unas no fueron suprimidas por las - otras, esto es, la previsión social no suprimió total - mente a la caridad, la beneficencia o la asistencia,-

pues aún subsisten y hasta cierto punto como medidas complementarias de la previsión social, tomándonos - la licencia, haremos una figura, la previsión social tuvo como nodrizas a las otras formas mencionadas y se nutrió de ellas, pero las ha dejado vivir a su lado sin confundirse con ellas y sin constituir casos de parasitismo.

La previsión social viene a significarse en la dinámica de este pensamiento como una verdadera conquista social, pudiendo definirla, como el Maestro De la Cueva "Es la política y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a facilitarle una vida cómoda e higiénica y a asegurarle contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancia". (1).

Algunos tratadistas como Carlos García Oviedo, le asignan una función preventiva meramente, otros como Miguel Angel Cordini, resacitoria. Consideramos que ambas funciones tienen perfecta cabida en la previsión social solo que en distintos momentos, aparecerá como dominante alguna de esas funciones, en su inicio, dado que fue hasta cierto punto complementaria -

de otras formas de protección, necesariamente tuvo - que tener mayor relevancia la resarcitoria, recorde - mos como a través de ella se fue variando el concepto o mejor dicho la vinculación entre el trabajador y - las consecuencias de los riesgos a los que se encon - traba expuesto hasta llegar, pasando por "vínculo en - tre riesgo y trabajo" a la responsabilidad del patrón por causas en las que ese vínculo tendía a desapare - cer.

Posteriormente fue tomando una mayor importancia en esta figura la función preventiva, que indudable - mente tiene un contenido social superior, puesto que - si la primera repara los daños, esta tiende a evitar - los.

Teniendo como origen, la previsión social, un - dinamismo característico de las instituciones socia - les, sería incongruente de nuestra parte el conside - rarla como estática y diseccionarla -sin querer tampo - co sostener, que es indefinida o infinita su acción - así el límite de la misma quedaría fijado de acuerdo - con el "sujeto al que dedica sus desvelos", teniendo - como consecuencia que en tanto el trabajador (protec - ción de él) sea su objeto principal, seguirá siendo -

considerada como previsión social, pero en cuanto su "objeto" deje de ser el trabajador y sea la comunidad, comienza a configurarse la Seguridad Social; ya en la previsión se encuentra el germen de la seguridad social.

Motivado por la previsión social, se impuso un cambio en el Estado, con respecto a las relaciones obrero-patronales; tuvo que dejar aquella actitud contemplativa y responder a los intereses de la comunidad vigilando el exacto cumplimiento de las obligaciones de los empresarios, presionado por la fuerza originada en una conciencia de clases, que podemos llamar, hermandad de la miseria.

Aun cuando no está a discusión, diremos que ese cambio en la actitud de los detentadores del poder fue en ninguna manera concesión o dádiva graciosa, fue resultado de una verdadera lucha provocada por la exasperante situación a que había llegado el Estado en el régimen del liberalismo económico que tan pronto había engullido y superado al tan orgulloso liberalismo político consagrado en la Revolución Francesa.

El régimen de previsión social ocupa en el devenir histórico, el lugar de un medio ideado por la humanidad pretendiendo aminorar los estragos que la lucha de clases ocasionaba y tal vez (aunque no nació con esa idea) crear las condiciones necesarias para la implantación de un régimen de justicia social.

Configurada ya la previsión social como forma de protección, el Estado tuvo que reconsiderar las situaciones sociales y no dejar en tanta "libertad" - el libre juego de las voluntades individuales, juego que había hecho que la explotación del hombre por el hombre llegara a la "sublime inmisericordia".

Comenzó a tomar forma el pensamiento, cien por ciento lógico, de que el riesgo ha sido originado por las estructuras económico-sociales imperantes, afectando la paz y el bienestar social, de donde, el evitar la causa del desasosiego social -el riesgo- es labor de la misma sociedad y no del individuo particularmente considerado; con esto queremos decir que deberá ser un esfuerzo en conjunto, comunitario. Vemos el surgimiento, a consecuencia del desarrollo de las anteriores ideas de la teoría de la responsa-

bilidad social y con ello, muy próximo el sistema de los Seguros Sociales.

Al igual que las demás formas de protección social que le precedieron, el Seguro surgió como una solución de los problemas humanos, con pretensión de dar mejor respuesta a la imperante problemática.

El Seguro Social se hizo eco de aquella generalización de ideas.... "todo ciudadano tiene la obligación de trabajar en interés de la sociedad todo el tiempo que pueda y cuando por cualquier motivo se quede sin trabajo, tiene el derecho a esperar una remuneración de cuantía apreciable que le permita mantener un razonable nivel de comodidades y dignidad.. una remuneración que habrá de tener la condición de derecho inalienable, no sujeto a ninguna prueba acerca de sus posibilidades o sus necesidades". (1).

La organización e institucionalización de los Seguros Sociales, se debe a Alemania.

El absolutismo prusiano del siglo XVIII tomó la inspiración del nacionalismo alemán y hubo un hombre que con tales tendencias proyectó a Alemania hacia el porvenir llegando a consolidar el II Reich, en

---

(1) K. de Schweinitz. -Inglaterra hacia la Seguridad Social Mex. 1945.  
Pag. 340.

donde el nacionalismo pierde su esencia, predominando el absolutismo prusiano "lo que quedó de pensamiento independiente individualismo y oposición contra la deificación del Estado y de las clases que se personifican, fue destruido o corrompido por el genio despiadado de Bismarck. Este aplastó a esas clases que en cualquier otra parte eran las más celosas y eficaces para impedir la intervención oficial en las vidas de las gentes". (1).

Una vez consumada la Unidad Alemana sus constructores se preocuparon por intensificar y controlar el desarrollo de las fuerzas económicas, a fin de procurar la prosperidad y el bienestar del Estado.

La situación de los trabajadores, fue fuente de preocupación para los artífices del recién nacido imperio, considerando que representaba un foco de continua agitación.

Al notarse claramente el auge que estaba tomando en la clase proletaria, las ideas de la socialdemocracia, se dictó la Ley Antisocialista, Octubre 21 de 1876, como legislación de emergencia, prohi-

---

(1) Stolper. Historia económica de Alemania. Pag. 22.

biendo toda tendencia a la transformación del orden político social, mediante la prédica de doctrinas, - democráticas, socialistas o comunistas. Con ello hubo descontento en las clases trabajadoras que provocó - que el Emperador Guillermo I anunciara en un mensaje la creación del Seguro Social.

Acónsejado por los economistas Wagner y Schafle y comprendiendo la trascendencia de los Seguros Sociales como instrumento político idóneo para evitar esas agitaciones y para atraerse a las clases económicamente débiles, unir las al Estado y robustecerlo, Bismarck se decide a la implantación de los seguros obligatorios.

Recojamos algunas de las expresiones del canciller al respecto, "El que tiene una pensión para su vejez, está mucho más contento y es mucho más fácil de tratar" "aunque se precisara mucho dinero para conseguir el contenido de los desheredados, no sería nunca demasiado caro: sería por el contrario, una buena colocación de dinero pues con ello evitaríamos una revolución que consumiera cantidades muy superiores". (1).

---

(1) Arnaldos. - Los Seguros Sociales en los Estados Totalitarios- Madrid 1941.

La Ley del Seguro Obligatorio de enfermedades, fue la primera de auténtico seguro social, junio 13 de 1883; la segunda en julio 6 de 1884 sobre seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales; y la de 22 de junio de 1889, creando el seguro también obligatorio de invalidez y vejez.

Fueron los trabajadores alemanes, los primeros en estar protegidos contra los riesgos. Si caía enfermo, el seguro de enfermedad proporcionaba atención médica y ayuda financiera adecuadas; cuando sufría un accidente, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos; cuando quedaba parcial o totalmente incapacitado, inválido, habiendo cumplido los 65 años y estando cesante, recibía una pensión para vivir decorosamente.

En cuanto al fincamiento, era de la siguiente manera: Los gastos del seguro de accidentes eran sufragados por el patrón; los del seguro de enfermedad por el empleado y la empresa y en los de vejez e invalidez, el Reich fue el tercer participante.

En el renglón de la administración autárquica participaban empresa y trabajador, según el monto de

sus aportaciones.

Lo que hemos visto hasta aquí, nos permite señalar como características de esos seguros: a).- Participación del trabajador en el costo del seguro, excepto en el de accidentes de trabajo.

b).- Participación del Estado en representación de la sociedad interesada en el sostenimiento de los seguros de invalidez, vejez, enfermedades y maternidad.

c).- Administración autárquica del sistema, con intervención de patrones y trabajadores.

Decíamos, que la implantación de los seguros no fue debido a un acto gracioso de los gobernantes con miras de altruismo puramente, sino que constituyeron el instrumento político ad hoc para consolidar el Estado y precisamente en contra de un movimiento cuya tendencia era la reivindicación de la clase proletaria, sin embargo, debe tomarse como un acercamiento a la justicia social.

Aún cuando en un principio fue acogida con hostilidad por los socialistas radicales que veían con esta acción del Estado, una clásica medida de distraer y detener el movimiento por ellos llevado, pos

teriormente tuvieron que ceder ante las presiones de sus mismos seguidores que se percataron de la bondad del Sistema.

Independientemente de las miras conque fueron creados, debemos hacer notar, que el momento fue escogido con auténtica certeza, en pleno desarrollo de la industria del país en que ya se habla no de economía nacional sino de proyección mundial y con esto se logró desalojar gran parte de los costos de los seguros a los estados compradores, hacia los clientes o público de consumo en última instancia; porque recordemos que fueron atinadamente dirigidos estos gastos, primero a los costos de producción que necesariamente repercutirán en los precios, precios que ya no tendrán que ser cubiertos en su totalidad por la misma Alemania, sino que pasaban a los países extranjeros a través de las ventas.

Los seguros instaurados por Otto Von Bismarck no comprendieron desde su primer momento a la totalidad de los trabajadores ni fueron establecidos en una organización unificada y centralizada, esto se logró posteriormente a través de reformas, hasta que

en 1911 se promulga el Código Federal de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de Empleados particula - res. Señalaremos como capital deficiencia en el Régi men de Seguros, debido a Bismarck, el que no previó - el desempleo.

Pasaremos por alto la serie de cambios y situa - ciones que afrontó el Sistema del Seguro Social Ale - mán, durante la guerra y situemos nuestro estudio en 1919 en que la Constitución señalaba como orienta - ción respecto a este renglón:

- a).- Competencia federal.
- b).- Seguros contra todos los riesgos de la vi - da del trabajo.
- c).- Predominio de las prestaciones preventivas.
- d).- Intervención de los asegurados en la admi - nistración de los seguros.

En 1922-23 y debido a la situación económica ad - versa, el sistema sufre un desequilibrio completo, - destruyéndose las previsiones y cálculos en que se ba - saba todo el sistema de seguros, provocándose la revi sión del Código de 1911.

"Al llegar el Nacional Socialismo al poder, los seguros sociales semejaban un montón de ruinas. Se podía calcular, casi con precisión matemática, el día en que el seguro de invalidez, especialmente y también el de las pensiones para los mineros, tendrían que cerrar sus ventanillas, por ser inexistentes y de imposible realización los medios necesarios para el pago de las rentas y de las pensiones". (1).

Después de diversos estudios a efecto de sanear debidamente el sistema, se llega a la redacción de la Ley de 5 de Julio de 1934, que autoriza al gobierno a dictar las disposiciones pertinentes.

Fiel a la concepción del nacional socialismo que pronunciaba -para el Estado no hay clases sociales- se dispuso que las cuotas del seguro serían abonadas por partes iguales entre asegurados y empresarios, -salvo el seguro de accidentes que sería sufragado íntegramente por el patrón -derivada de la teoría del riesgo creado-.

No habría contribuciones directas de la sociedad (Estado) ya que su aportación se hacía a través del consumo.

---

(1) Revue Internationale du Travail.  
Julio 1937.

En 1938 y como consecuencia de la anexión de - Austria al III Reich, se implantó el sistema en ella.

En ese mismo año, el Seguro se extendió a los - artistas y en 1940 a los marinos y pescadores costeros. Señalaremos solo someramente que en la contratación de personal para servicios al Seguro y como producto de la doctrina del nacional-socialismo, había-diferencias atendiendo al origen de las personas, si era ario o nó, si había prestado servicios al esta - do, etc. etc.

Considerando que hemos agotado (sintéticamente-claro) la historia del Seguro Social en Alemania y - solo como referencia; veremos a vuelo de pájaro algunos antecedentes en Inglaterra.

Las circunstancias han sido siempre el marco para el actuar humano y así vemos que, mientras en Alemania la creación del Sistema del Seguro Social fue una medida política que como dique contuviera el descontento de la masa proletaria, descontento avivado además de por la situación propia de ella por el planteamiento de una doctrina demócrata socialista; en Inglaterra la creación de este Sistema fue motivado por la formación del clima propicio para ello y porque la intensa y precoz industrialización hacía una verdadera necesidad la implantación del Sistema.

Existía en Inglaterra, desde principios del siglo XIX un seguro privado con bastante fuerza que se adaptó, incluso, al llamado Seguro Popular -Industrial Insurance-.

Aparte de este Seguro existían miles de asociaciones amistosas -friendly societies- y fondos de los sindicatos -trade unions- destinados a la prestación de gastos de entierro y ayuda en caso de enfermedad.

En Inglaterra, siempre fiel a su carácter nacional, no se abandonaron en ningún momento las viejas fórmulas de tratamiento de los daños sociales por me

que se la asistencia particularista y se de en ella -  
ella, primamente con la laboración del trabajo propio  
se de ellos, se trató el trabajo social. Por ello, -  
es en qué, para en conce un trabajo social estuvo  
de de estimar que el trabajo social es en un que -  
uno de los elementos principales, en un trabajo y estuvo  
de de ellos de ellos, para estimar un trabajo social -  
estuvo de la laboración social.

La política de ellos estuvo el trabajo social  
de por la asistencia social. Por en ello la laboración  
de beneficencia, estuvo por la laboración de la ca  
social; los trabajos y laboración por el trabajo social. Se  
laboración o se laboración la laboración social o laboración  
social.

Del trabajo estuvo una fuerza viva que se pro  
laboración en una ca laboración: el intento de resolver  
el problema, en virtud de que lo que se laboración era  
solamente el trabajo. En 1914 se laboración la Comisión de  
Beneficencia y laboración de la Asistencia y laboración de  
ella se laboración de la Sociedad de Organización de  
la Asistencia, destacando la personalidad de Octavia  
Hill. Frente a ellos otro grupo minoritario pero no  
por eso menos laboración. Los unos de inspiración reli  
giosa, los otros, laboración de un derecho a las reivin

dicaciones.

En las elecciones de 1906 pasa a gobernar el partido liberal, por primera vez los elementos obreros cuentan en el parlamento con un número considerable de diputados, muchos de los del partido laboral, recién fundado.

Hombres como David Lloyd y Winston Spencer Churchill quienes, en vibrantes discursos, habían señalado la necesidad de protección a aquellos que con su trabajo producen riqueza y no tienen más patrimonio que su capacidad de labor, necesidad de protección sí, pero no como dádiva que tuviese como presupuesto la calidad de pobre oficialmente reconocido.

Y así era aceptada en la vieja Inglaterra, la idea del Estado de servicio social. Paradojicamente, los liberales fueron los que propugnaron por ese estado intervencionista.

Fue en realidad fecundo aquél parlamento, en disposiciones de protección, en materia laboral, educación, incluyendo la ley de pensiones de vejez de 1908. Es en 1911 cuando aparece la primera legislación de seguros sociales.

Ya en 1870, el reverendo William Lewery Blackley, de la Iglesia Anglicana había iniciado una campaña en favor de los seguros contra la vejez y enfermedades.

Pasando por los planes de Chamberlain y Carles Booth, llegamos a 1893 en que se nombró una comisión para el estudio de la ancianidad desvalida; comisión que sostuvo que bastaba para la atención de ese problema, las sociedades de beneficencia que a la fecha operaban.

Pero la necesidad se hacía cada vez mas presente, más relevante y así fue nombrada una nueva comisión en 1899 que se inclinó por un sistema de pensiones, entre los miembros de esta comisión se encontraba David Lloyd George.

Al promulgarse la Ley de Seguros Sociales, 1911, ya se habían establecido las pensiones de vejez, siguiendo la idea programada por Booth y por ella esta Ley no abarcaba más que los seguros de enfermedades y el de paro involuntario o forzoso.

La Ley fue proyectada por Hubert Uevellyng Smith, Churchill y William Beveridge.

El seguro contra enfermedades gravitaba sobre el-

consumo, financiada por el Estado, patronos y trabajadores, la administración se confiaba a sociedades sin fines de lucro -socorros mutuos, uniones obreras-.

El seguro contra el paro se manejaba por un sistema nacional de bolsas de trabajo.

Diversos cambios y reformas sufrió la ley a la que nos venimos refiriendo, siempre supliendo alguna deficiencia, así en 1925 se extendió el principio del seguro a los riesgos de vejez y de muerte, concediendo asimismo las pensiones de vejez, viudez y orfandad incondicionalmente, diferenciándose de la ley de 1908 que había sujeto estas prestaciones a tantos requisitos que mas se asemejaba a la asistencia pública y no al Seguro Social.

Durante la segunda gran guerra, las masas sujetas a ella sin haberlo querido, deseaban o sentían que a cambio de tanta sangre y lágrimas, viniese un futuro mejor y ese futuro necesariamente partiría del presente y Churchill percibiendo ese sentir que aún no se hacía clamor, integró una comisión formada por once departamentos relacionados con la administra -

ción de los seguros y servicios anexos.

Presidió la comisión William Beveridge, quien ya antes y con el propio Estadista había colaborado en la implantación del Seguro Social.

Vino como consecuencia de este estudio, el informe que con justicia se ha llamado informe Beveridge.

Tentados estamos a detenernos en esta hermosa obra, tanto por su contenido en el momento de ser realizada, como por la bondad que encierra en sus proyecciones; sin embargo, dado que hemos repetido que el trabajo que estamos elaborando no podría profundizar en este acontecimiento histórico ya que las miras que perseguimos son otras, solo señalaremos algunos rasgos del informe de Beveridge.

Sentaba en él, las bases para dar a su país una nueva organización social. Examinó la problemática existente, los medios de que el pueblo británico podía disponer y formuló un plan para darles a los hombres, mas que seguridad, confianza. Este informe impulsó la transformación de los seguros sociales como sistema al régimen de la seguridad social.

Concebía al Seguro Social como parte de una política de progreso social, como medio para procurar a los seres humanos seguridad en sus ingresos, como un ataque a la indigencia.

Decía de la Seguridad Social "mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia" y fijaba como meta del plan "hacer innecesaria la indigencia en cualquiera circunstancias" señalaba que "la liberación de la indigencia no puede ser impuesta ni obsequiada a una democracia. Debe ser ganada por ella".

I.- Comprende a todos los ciudadanos, tomando en cuenta sus diferentes formas de vida; ampara en consecuencia, a toda clase de personas y de necesidades.

II.- Por cuanto a la seguridad social, divide a la población en seis distintas categorías:

a).- Empleados, personas cuya ocupación normal es prestar servicios en virtud de un contrato.

b).- Trabajadores independientes.

c).- Amas de casa, mujeres que han contraído matrimonio y están en edad de trabajar.

d).- Personas que estando en edad de trabajar se encuentren desocupadas.

e).- Quienes no han llegado a la edad de trabajar.

f).- Personas que han rebasado la edad para el trabajo.

III.- El limitado número de casos de necesidad que no cubra el Seguro Social, será atendido por la Asistencia Nacional, mediante la obligación en todos los casos, de comprobar la necesidad.

IV.- Se creará un ministerio de Seguridad Social que controlará el seguro social, la asistencia nacional y la supervisión del Seguro Voluntario.

La esperanza y fé expresada en este informe, en una mas justa organización social, señala la evolución, el tránsito de los seguros sociales tradicionales a una nueva etapa, la de la Seguridad Social que proteja integramente al ser humano, que contribuya a distribuir mejor el producto nacional de un país y a elevar los niveles de vida de la población.

Fue, ciertamente, un plan para aplicarse en la -

sociedad británica y para beneficio de ese pueblo pero sus humanísimos lineamientos trascienden de su ámbito nacional y han servido para que muchos países, - considerando sus propias insatisfacciones, sigan caminos similares.

Es pues, una obra con dimensión universal.

### CAPITULO III

El Seguro Social en México.

Planteamiento en la lucha de Independencia.

Antecedentes a la Revolución de 1910.

Período Revolucionario.

Período Postrevolucionario.

Ley del Seguro Social.

Ya hemos señalado, aunque en forma somera, los -  
diversos cambios de las instituciones de protección -  
social, hasta llegar al Seguro Social y a la seguri -  
dad social.

Esos cambios los hemos visto a lo largo de la -  
historia del mundo por lo que podemos decir que con -  
nombres diferentes pero con fines similares, nuestro -  
país también registró esas formas de protección so -  
cial, así que veremos ahora particularmente la trayec -  
toria o camino que la institución del seguro social -  
ha seguido en la historia de México.

Para algunos tratadistas, aunque embrionariamen -  
te, Morelos en su "Sentimiento de la Nación" expresó -  
el deseo de la implantación de un régimen de seguri -  
dad social al referirse a los propósitos de las leyes  
que emanarían del Congreso de Chilpancingo y señalar -  
como uno de ellos "moderar la opulencia y la indigen -  
cia de tal suerte que aumenten el jornal del pobre, -  
que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia." (1).

Por nuestra parte no consideramos que se esté -  
pretendiendo hablar de la implantación de un Sistema -  
de Seguridad Social, más bien se hace un señalamiento

---

(1) Cita de Miguel García Cruz. El Seguro  
Social en México. Pág. 3. Mex. 1965.

de fines que en última instancia eran los obligados por las circunstancias del momento y porque se trataba de un movimiento emancipador y como tal, debería señalarse como miras, la desaparición de las desigualdades que precisamente le dieron origen, es decir era una medida más de protección humana.

Es en 1824 cuando el Gobierno de la República expide un decreto en que se establece la carga al Estado del pago de pensiones a los funcionarios del poder Ejecutivo, de Justicia y Hacienda.

En 1832 se reformó la ley de pensiones de los servidores públicos a efecto de extender sus beneficios a las madres de ellos.

Así hubieron diversas intervenciones a través de leyes y decretos para beneficiar con determinadas prestaciones a los cónsules y empleados de correos.

Llegamos al año de 1904 en que José Vicente Villadas, Gobernador del Estado de México, votó en abril 30 una ley obrera que acogía en su seno no solo a los trabajadores del campo y las minas, sino también a los artesanos. Propuso la obligación por parte de los patrones, del pago de los riesgos profesio-

sionales, siendo con la ley de Bernardo Reyes de Nov. 9 de 1906, los dos cuerpos normativos en que se consagró el principio de la inversión de la prueba mediante el que todo accidente se presume motivado por el trabajo hasta en tanto el patrón probara lo contrario.

Señalemos que en 1906, el Partido Liberal Mexicano publicó su manifiesto político en que se pedía la reforma de la Constitución a fin de establecer en ella "la indemnización por accidente y la pensión a obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo" a este documento, lo califica Miguel García Cruz, como "el más valioso patrimonio ideológico de la Revolución Mexicana Constitucionalizada". (1).

Por su parte el Partido Democrático, en 1909 se comprometía a "la expedición de leyes sobre accidentes de trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de accidente". (2).

Fue en el movimiento armado de 1910 en que se palpó mas la necesidad de una verdadera protección a los desheredados.

---

(1) Miguel García Cruz. Evolución Mexicana del ideario de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México 1962. Pag. 19.

(2) Ob. Citada. Pags. 21-22.

Veamos algunas causas que dieron origen a este movimiento sin que pretendamos hacer un retrato de las condiciones que imperaban en la República en 1910. No queremos ignorar los levantamientos aislados, anteriores, solo que nos llevaría muchas líneas hacer un análisis -por breve que fuera- de ellos y veríamos que en el fondo los motivos y fines eran los mismos, por lo que nos concretamos a apuntar algunas situaciones.

Cierto es que la sistemática imposición de Porfirio Díaz en la Presidencia de la República, negaba toda idea de democracia, pero no era causa suficiente para levantar en armas al país ya que eran autenticamente pocos los ciudadanos que entendían el juego político, las formas de gobernar y la bondad de un determinado sistema político, cierto es también que la lucha comenzó abanderada por el Sufragio Efectivo, No Reelección, pero qué inexplicable sería para nosotros hacer nacer un movimiento semejante con esa razón puramente política; tendremos que convenir en que las supremas causas que lo originaron fueron: La existencia de profundas desigualdades sociales, de inicuas diferencias entre el conglomerado nacional, -

frente a una minoría de privilegiados detentadores de los medios de producción, protegidos incondicionalmente por el poder político, existía una inmensa mayoría que sujetos a una extrema e inhumana explotación vivían en condiciones patéticas; pero sigamos en algunos renglones a Luis Cabrera, explicando o narrando este estado de cosas.

Decía don Luis, en abril de 1911, que eran motivos determinantes del movimiento revolucionario.

"El caciquismo: o sea la presión despótica ejercida por las autoridades locales que están en contacto con las clases proletarias, y la cual se hace sentir por medio del contingente, de las presiones arbitrarias, de la ley fuga y de otras múltiples formas de hostilidad y de entorpecimiento a la libertad del trabajo.

"El peonismo o sea la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero, sobre todo el enganchado o deportado al sureste del país y que subsiste debido a los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado.

"El fabriquismo o sea la servidumbre personal y económica a que se halla sometido de hecho el obrero fabril, a causa de la situación privilegiada de que goza en lo económico y en lo político el patrón, como consecuencia de la protección sistemática que se ha creído necesarios impartir a la industria."

"El hacendismo: o sea la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural - ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto y de una multitud de privilegios - de que goza aquella en lo económico y en lo político y que producen la constante absorción de la pequeña - propiedad agraria por la grande."

"El científicismo: o sea el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que - ejercen los grandes negocios sobre los pequeños, como consecuencia de la protección oficial y de la influencia política que sus directores pueden poner al servicio de aquellos."

"El extranjerismo: o sea el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales, a -

causa de la situación privilegiada que les resulta - de la desmedida protección que reciben de las autoridades y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos". (1).

Hasta aquí, Don Luis Cabrera.

Vemos que a través de ese artículo se revela la situación del país en aquellos momentos, desajustes y contradicciones, desigualdades tanto en el plano económico como social y político, todo ello constituyese en combustible para que de aquella pequeña llama del sufragio efectivo, se hiciera enorme hoguera que arrasara todo el "orden" establecido. La inmensa mayoría de aquellos hombres que se lanzaron a la lucha ignoraban que ideario los guiaba en ella o que programa vendría como respuesta a su acción, lo único que sabían (o sentían) era que se imponía un cambio, que urgían nuevos modos de vivir, que habría una manera de terminar con su hambre, con las vejaciones que a diario sufrían, con las arbitrariedades del patrón, con los despojos de sus tierras, con los encarecimientos injustos, con la presencia de los señores rurales y tal vez, en última instancia, que-

---

((1)) Veinte años después. Lic. Blas Urrea.  
 Págs. 49-50. Ediciones Botas,  
 Mex. 1938.

riendo rescatar la dignidad de hombres que les quedaba; todo eso los impulsó a la lucha que se convirtió en torrente purificador.

Cabe aclarar que la clase campesina, mayoritaria, no tenía una plena conciencia de lo que acontecía, situación que no se daba en la clase obrera que ya había hecho algunos intentos porque sus derechos fuesen respetados.

La Revolución, con Madero a la cabeza, triunfó pero no se hacía ninguna reforma social que había sido inspiración en las masas que la habían llevado al triunfo y así, en noviembre de 1912, don Luis Cabrera en emotivo discurso señalaba, el hasta esa fecha incumplimiento por parte de la Revolución, de reformas sociales que llevaran consuelo a los desheredados, cito algunas palabras de ese discurso.

"Frente a la obra seria y meditada de reformas que constituye la tarea de la Cámara de Diputados, se presentaban como elementos de perturbación, dos impaciencias sociales que es muy difícil contener: la impaciencia por las reformas, aunque no haya paz y la impaciencia por la paz, aunque no haya reformas..."(1)

---

(1) Blas Urrea. Ob. Cit. Pags. 57 y 59.

Planteaba después la disyuntiva y la acción como apremiante, no obstante, en todo el gobierno de Madero no hubo reformas de carácter social.

Muerto Madero, Huerta en el poder, Carranza se levantó en armas iniciando la revolución constitucionalista, es importante destacar los conceptos que vertió en aquel discurso en Hermosillo, Son., en que hacía ver la necesidad de legislar en materia obrera y señalaba como inaplazable la lucha de clases y las reivindicaciones de éstas, el consagrar por medio de leyes la modificación de los sistemas legales adecuándolos a la resolución de los problemas sociales a los que reconoce como producto de las desigualdades imperantes. El movimiento tomó la senda de las reformas sociales.

Y fue bajo esa égida que se dictaron leyes protectoras del trabajo en algunos Estados.

Manuel M. Diéguez en Jalisco (1916), estableció el descanso dominical, las vacaciones, el descanso obligatorio.

Manuel Aguirre Berlanga en el propio Estado de Jalisco, creó las Juntas de Conciliación y Arbitraje,

reguló algunos aspectos del contrato individual de trabajo y lo mas importante para este estudio, impuso a todo trabajador la obligación de depositar, para un servicio de mutualidad, el cinco por ciento de sus salarios. Este servicio sería administrado en cada municipio por la junta respectiva.

Cándido Aguilar en Veracruz (1914), promulgó la Ley del Trabajo consignando en ella la jornada de trabajo, salario mínimo, los Tribunales del Trabajo y además un Sistema de Previsión Social en el sentido de que los patronos tenían la obligación de proporcionar servicio médico a sus trabajadores, así como medicinas, alimentos y el salario cuando estuviesen incapacitados, siempre que las enfermedades o incapacidades no fuesen por conducta viciosa del trabajador, extendiéndose estas prestaciones a los trabajadores a destajo. Previno además a los dueños de establecimientos industriales de negociaciones agrícolas que "mantuvieran por su cuenta y para el servicio de los obreros; hospitales, enfermerías dotados de médicos, enfermeras y medicinas necesarias". Es incuestionable lo adelantado de esta Ley.

En 1915 y en el Estado de Yucatán, el general Salvador Alvarado expide una ley que sustenta una ideología verdaderamente avanzada, se aparta del individualismo en la misma medida que del totalitarismo; ni Estado abstencionista fin de la primera corriente, ni Estado omnipotente, meta de la segunda; en su lugar, participación del Estado en el fenómeno económico-social a fin de garantizar idénticas oportunidades a todos los hombres, promoviendo lo necesario al bienestar colectivo con la consiguiente liberación de todas las clases sociales. La ley a que nos referimos estableció el salario mínimo, la jornada de trabajo, medidas protectoras a las mujeres y a los menores, indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; aún mas, con un sentido avanzado y original, reguló la huelga y el paro, reconoció la asociación profesional, creó un sistema de vigilancia para la aplicación verdadera de las disposiciones laborales.

En materia de previsión social, dispuso "El Estado organizará una sociedad mutualista en beneficio de los trabajadores y en virtud de la cual todo obrero depositando unos cuantos centavos de su salario -

podrá ponerse a cubierto para la vejez y en el caso de muerte sus deudos no quedarán en la miseria" y en el siguiente artículo, ordenaba: "Esta sociedad acapará a todos los trabajadores del Estado constituyendo la institución de seguros mas factible y benéfica que pueda concebir". (1).

Vemos en esta ley los horizontes entre la mutualidad obligatoria y los Seguros Sociales.

Hubieron entre los años de 1914 y 1915 diversas leyes expedidas por jefes revolucionarios en diversos estados regulando la jornada de trabajo y fijando el salario mínimo.

Carranza obligado a abandonar la capital, estableció su gobierno en Veracruz desde donde expidió un decreto en el que se decía que durante la lucha, el gobierno seguiría poniendo en vigor leyes encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país en cada una de las ramas y situaciones que fueran necesarias.

Reestablecido que fue el gobierno nuevamente en la Ciudad de México, Carranza convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857 -

---

(1) Gustavo Sánchez Vargas. Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México. Pags. 27, 28. Cuadernos de Sociología. UNAM.

que debería reunirse en Querétaro, iniciándose sus labores en Diciembre 10. de 1916 y las terminaría en Enero 31 de 1917.

Por considerarlo de interés, veamos la gestación del artículo 123 de nuestra Constitución.

Garranza al enunciar los propósitos de la reforma que proponía en materia de trabajo, manifestó.... "Con la facultad que se confiere al Poder Legislativo Federal, para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantaran todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de las horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender al cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato con sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidente; con los seguros para los casos de enfermedades y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar mejor su situa-

ción"; ... con todas estas reformas, repito, espera fundadamente el gobierno de mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales". (1).

Siguió a esta iniciativa una brillantísima polémica por cuanto debería o no reglamentarse en la Constitución, lo concerniente a horas de trabajo de mujeres y menores, etc. polémica que de reseñarla nos llevaría bastante espacio y no siendo la finalidad de este estudio, específicamente la legislación laboral, pasaremos por alto el exámen de los valiosos documentos que contienen estos alegatos, pasando en seguida a ver la exposición de motivos del artículo 50., en cuanto a previsión social se refiere: "Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como los de salubridad de locales, preservación moral, descanso hebdomadario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones

---

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo I, Pág. 392 Mex. 1960.

de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente, que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública". (1).

De otra parte, la fracción XXVII del proyecto, estatúa: "Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular".

La fracción reseñada pasó a ser la XXIX del artículo 123, artículo único del título VI denominado Del trabajo y de la previsión social que en Enero 23 de 1917 fue aprobada por el Congreso Constituyente.

El usar en esa fracción el término fomentar como intervención del Estado y por la vaguedad misma con que en aquella época, en nuestro país se trataban

---

(1) Pastor Rouaix. Génesis de los arts. 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.

los temas sociales, fueron causas que hasta cierto punto impidieron la instauración de un auténtico sistema de seguros sociales.

Una vez consagrada en la Constitución, la facultad de los Estados de legislar en materia laboral, en diversas entidades se promulgaron leyes al respecto, incluyendo disposiciones sobre seguros. A pesar de estas reglamentaciones no se llegó a consolidar el régimen de seguros populares.

Hubo en 1921 un proyecto de ley -debido a Alvaro Obregón- que constituyó un paso en firme para la implantación del Seguro Social, desgraciadamente se quedó en proyecto.

Con la Ley de Pensiones Civiles de Retiro (1925) se da un paso más en la previsión social.

Es en 1928, durante el gobierno del general Calles, cuando se elaboró un proyecto de Código Federal del Trabajo, que establecía el Seguro Social Obligatorio en toda la República comprendiendo en ese seguro, riesgos profesionales y no profesionales de enfermedades y accidentes sufridos por los trabajadores, cualquiera que fuera su origen, la invalidez,

las jubilaciones, la muerte, la falta involuntaria de trabajo, maternidad, viudez y orfandad, todas las prestaciones eran consideradas como derechos inalienables e irrenunciables y no podría constituirse gravamen alguno sobre ellos; las indemnizaciones serían inembargables y estarían exentas de impuestos. Establecía la aportación entre el Estado, trabajadores y patrones, excepto la de riesgos profesionales que corría a cargo del patrón exclusivamente. La organización y administración sería encomendada a la Institución Nacional del Seguro Social. Además establecía el seguro potestativo para todos aquellos que sin ser asalariados, vivieran del producto de su trabajo (producto que no debería exceder la suma de \$ 4,000.00 anuales). Al decir de Gustavo Sánchez Vargas "de haberse transformado el proyecto, al través de los conductos legislativos, en normas jurídicas, se habría anticipado la implantación del Seguro Social para beneficio de las clases trabajadoras de nuestro país. Sin embargo, se interpusieron circunstancias políticas las limitaciones impuestas por el gobierno provisional de la República al Partido Laboral y a la Confederación Regional Obrera Mexicana-

que lo difirieron". (1).

Siendo Presidente de la República Emilio Portes Gil, se promovió la reforma del artículo 123 en su fracción XXIX (1929).

Para esta reforma se hicieron las siguientes consideraciones: Que el precepto constitucional, al establecer facultativamente los seguros populares, solo entrañaba el enunciado de un buen propósito, de una buena recomendación, que desde luego no podía ser suficiente para la obtención de su implantación; que los seguros populares, ya en desuso, eran solo una forma limitada de la previsión social; que era necesaria la implantación de un verdadero sistema de seguros sociales; precisando la unificación de la legislación al respecto.

En el Diario Oficial del 6 de septiembre de 1929 se publicó el texto modificado de la fracción XXIX del artículo 123, que quedó así:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros

---

(1) G. Sánchez Vargas. Ob. Cit.  
Pags. 57-58.

con fines análogos".

Con esta reforma, el Seguro Social adquiere carácter obligatorio, reconociéndosele como institución de utilidad pública.

En 1934, una comisión de la Oficina de Previsión Social del Departamento del Trabajo, fue encargada por el entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez de hacer un proyecto de Ley del Seguro Social.

Presentaron el proyecto en que se notaban como características: establecía un organismo de previsión único, que se denominaría Instituto de Previsión Social con proyecciones de seguro nacional, por lo que comprendería a todos los trabajadores de la industria, agricultura y comercio y por lo demás coincidía con las ideas anteriores, salvo algunas medidas tales como agencias de colocaciones, orientación y reeducación profesional para evitar el riesgo de cesantía. Este proyecto de ley, también se quedó en eso, en un proyecto. No obstante sentó principios de importancia para la realización de los fines que se perseguían.

Lázaro Cárdenas, en 1935 envió un proyecto de -

Ley del Seguro Social, al Congreso de la Unión. En el se establecía el Seguro Social único y obligatorio, encargándose a un establecimiento público, como servicio descentralizado del Estado y bajo el nombre de Instituto de Seguros Sociales; con personalidad jurídica propia, sin fines lucrativos, autonomía en su gestión, de composición mixta; patronos, Estado y trabajadores, tendría como órganos directivos, una asamblea general (tripartita), un Consejo Director, como organismo de administración, un Presidente del Instituto con funciones ejecutivas y una Comisión de Vigilancia. Tendría servicios similares a los que hemos hecho referencia en los proyectos anteriores. Y tal como aconteció en pasadas ocasiones, tampoco llegó a cristalizar en ley.

Sin embargo, "Los repetidos intentos y proyectos habían contribuido a avivar la conciencia social sobre la impostergable necesidad del seguro obligatorio y también había logrado, como un esfuerzo persuasivo generalizado, el esclarecimiento y la precisión de los conceptos". (1).

---

(1) G. Sánchez Vargas. Ob. Cit.  
Pag. 79.

Vamos a referirnos al mensaje que Manuel Avila - Camacho dirigiera a la Nación, al asumir la Presiden cia de la República. El 10. de Diciembre de 1940, ex presó:

"Toda conciencia libre de prejuicio que reflexio-  
ne en que un país no puede realizar grandes y nobles  
aspiraciones sin haber elevado a las masas a la dig-  
nidad de sus derechos, a la conciencia de su fuerza-  
y de su responsabilidad, llegará a la conclusión de-  
que la Revolución Mexicana ha sido un movimiento so-  
cial guiado por la justicia histórica, que ha logra-  
do conquistar para el pueblo una por una sus reivin-  
dicaciones esenciales.

Cada nueva época reclama una renovación de idea-  
les, el clamor de la República entera demanda ahora-  
la consideración material y espiritual de nuestras -  
conquistas sociales en una economía próspera y pode-  
rosa. Demanda una era de construcción, de vida abun-  
dante, de extensión económica.

No olvidemos que nuestros ideales de justicia co  
lectiva están muy lejos de haberse logrado; el desem-  
pleo y los bajos salarios que existen en nuestro -

país reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos - sean permanentes y, por otra parte, todos debemos - asumir desde luego, el propósito -que yo desplegaré- con todas mis fuerzas- de que en un día próximo las leyes de Seguridad Social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el - desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir".

La creación del Departamento de Seguros Sociales, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en 1941, fue el primer paso, después del mensaje presidencial, para establecer el seguro social. Se confirió a este Departamento el estudio de proyectos relacionados "con el establecimiento de seguros-sociales sobre la vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de - acuerdo con lo ordenado por la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional; recopilación de datos es-

tadísticos e informaciones necesarias para el desarrollo de los trabajos antes indicados; y vigilancia del cumplimiento de las normas legales del Seguro Social".  
(1).

Fue formulado un ante proyecto de ley, que reiteraba la denominación de Instituto Nacional de Seguros Sociales, incluía un seguro por muerte y, en general, procuraba dar amplitud y precisión a los principios, sistemas y procedimientos del Seguro Social.

Poco después se creó la Comisión Técnica para la elaboración del proyecto de Ley de Seguros Sociales sobre el anteproyecto a que nos hemos referido. El proyecto de ley que esta comisión elaboró, fue aprobado por el Congreso y por Decreto de 31 de diciembre de 1942 se convirtió en ley.

En esta ley podemos señalar determinadas características, que como decíamos en otra parte de este trabajo, casi se encontraron en todos los proyectos pues se fue llegando paulatinamente y a través de ellos a fijar mejor los conceptos que acá aparecen ya perfectamente delimitados:

El Seguro Social constituye un servicio público

---

(1). Gustavo Sánchez Vargas. Cb. Cit. Pag. 85. Reglamento de la Secretaría del Trab. y Prev. Social, art. 39.

nacional de carácter obligatorio; comprende los seguros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada; es obligatorio el aseguramiento de trabajadores de empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixtas, a los miembros de las sociedades cooperativas de producción y a los aprendices; para la organización y administración, se crea, con personalidad jurídica y patrimonio propios, un organismo descentralizado que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social; se establece el régimen de aportación tripartita; los trabajadores que perciban salario mínimo estarán exceptuados de aportar; el seguro de riesgos profesionales es de la exclusiva cuenta de los patrones; sus órganos: Asamblea General, Consejo Técnico, Comisión de Vigilancia y el Director General, de los que, los 3 primeramente señalados se compondrán por representantes del Estado, de los patrones y de los trabajadores, en igual proporción, se establece el recurso de inconformidad para resolver las controversias que con motivo de la aplicación de la Ley, se susciten; jun-

to al seguro obligatorio se crea otro voluntario para aquellos que hayan dejado de pertenecer al primero, las prestaciones consisten en pensiones y subsidios así como en servicios.

Una vez que fue implantado el régimen del Seguro Social en el D. F. -Enero 10. de 1944- acatándose el Decreto de abril 10. de 1943, se fue haciendo extensivo a las demás entidades federativas en el plano geográfico y también en el plano de las categorías de trabajadores. Hubieron para ellos diversos decretos y reglamentos, señalaremos:

El decreto de marzo 30 de 1955, que incorpora al Régimen del Seguro Social, a los trabajadores de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares; el reglamento del Seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos del 24 de junio de 1960; el reglamento para el Seguro Obligatorio de los trabajadores del campo, de agosto 10 de 1960; el decreto que incorpora a los productores de caña de azúcar en junio 27 de 1963.

La Ley del Seguro Social ha sido reformada en varias ocasiones, adecuándola al mejor método de conse-

guir sus fines y extendiendo su acción a otros sectores de población, así señalamos como fechas de las modificaciones mas importantes: Diciembre 30 de 1947, Febrero 3 de 1949, diciembre 29 de 1956, diciembre 30 de 1959 y la que a nuestro juicio reviste una trascendental importancia, nos referimos a la reforma que por Decreto de Diciembre 30 de 1965 y publicado en el Diario Oficial el 31 del mismo mes y año, fue hecha a esta ley, para incorporar a la población rural mexicana al régimen de protección relativo. Partió la iniciativa de esta reforma del Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, citaremos textualmente las bases de las modificaciones:

Primera. Reformar el artículo 8o. para prevenir la extensión en favor de ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas de no más de diez hectáreas de riego o su equivalencia en otra clase de tierras, que no sean miembros de las sociedades locales de crédito agrícola y de las sociedades de crédito ejidal, los seguros que establece la ley, con excepción del relativo a la cesantía, por ser incompatible con el carácter de no asalariado que corresponde a los grupos que se trata de beneficiar, e indicar que las

cuotas por dichos seguros, incluyendo los de accidentes y enfermedades profesionales, sean cubiertos por partes iguales entre el Gobierno Federal y los beneficiarios.

Segunda. Se modificaría el inciso c) y se adicionaría el inciso d) del citado artículo 80. de la ley para preveer que las instituciones o personas - que financien a ejidatarios o agricultores deben exigir la comprobación sobre pago de las cuotas del Seguro Social, correspondientes al período o ciclo durante el cual deben invertirse los recursos del financiamiento y que, en su caso, con cargo a estos re cursos, se retenga y pague el importe de dichas cuotas, imponiendo a las mismas empresas o personas financiadoras la responsabilidad solidaria en caso de violación de lo preceptuado.

Tercera. Reformar los artículos 64 y 95 que consignan el monto de las contribuciones del Estado para los seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad y de invalidez, vejez, cesantía en edad - avanzada y muerte, a fin de reducir dichas contribuciones a la mitad de su importe actual.

Cuarta. Reformar los artículos 63 y 94 que con--  
signan las cuotas relativas a los seguros a que se con--  
trae el párrafo que antecede, incrementando las que de--  
ban cubrir los patronos con la parte que dejará de cu--  
brir el Gobierno Federal como consecuencia de la reduc--  
ción que se propone. (1).

Es incuestionable que el Sistema de Seguridad --  
Social Mexicano, tuvo como modelos, los organismos de --  
seguridad ya existentes que habían nacido como produc--  
to objetivo de la experiencia Europea, en su lucha por  
encontrar y establecer medios idóneos para evitar el --  
desamparo de los económicamente débiles. Ahora bien, --  
el propio proceso de desarrollo del país, ha hecho que  
la institución vaya tomando matices propios y actual --  
mente, es algo mas que la compensación económica o la  
fórmula para ofrecer asistencia médica; no surgió como  
en los países europeos, como consecuencia lógica de un  
grado de desarrollo, como un medio de conservar la --  
fuerza de trabajo sino como una medida de política so--  
cial.

Para ello ha organizado sistemas que protegen al  
hombre frente a las consecuencias economico-sociales, --  
resultantes de la consumación de los riesgos inheren --

---

(1) Iniciativa que reforma la Ley del Seguro  
Social del 15 de Dic. de 1965. Boletín --  
Interno del IMSS No. 4. Mex. Ene. 1966.

tes al proceso vital, y a los que se encuentra expuesto cualquier conglomerado social, que directa o indirectamente afectan al bienestar individual, familiar y colectivo.

A través de estas instituciones se establece un conjunto de normas que sirven para evitar que una parte de la población se constituya en elemento económicamente pasivo, en una carga para la sociedad, que tal cosa significa el incapacitado transitorio, el anciano desamparado, el inválido permanente, el desocupado, la viuda y los huérfanos, en el caso de muerte del jefe de familia; la seguridad social ofrece coberturas en caso de: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, cesantía, muerte y riesgos profesionales.

Esto es en cuanto a las contingencias desafortunadas pero se pretende ir mas lejos, ya que mediante servicios educativos, se procura la consecución de mejores niveles de vida.

## CAPITULO IV

El Agro Mexicano.

Condiciones socio-económicas.

Problemas.

Recomendaciones.

Si pretendemos referirnos a la extensión del régimen de seguridad social al campo, es conveniente - considerar previamente algunas características de orden económico presentes en el país.

El desarrollo económico persigue, mediante el - sostenimiento de un esfuerzo productivo creciente, un mayor producto nacional, objeto de una distribución - equitativa, que de una manera convergente, determinen necesariamente la elevación del nivel de vida de los miembros de la colectividad; estos objetivos básicos del desarrollo económico, incluyen el paralelismo entre lo económico y lo social y deben ser la condición ineludible de una planificación integrada, que oriente y defina las metas de los programas de gobierno.

El grado de desarrollo logrado por un pueblo, - puede medirse de múltiples formas; la mas sencilla es aquella que se basa en el porcentaje de la población ocupada que se dedica a las actividades primarias; - cuando este índice es alto, los signos mas específicos de subdesarrollo estarán presentes.

"En México, 50.6% de la población ocupada, se dedica aún a las actividades primarias, la situación es congruente con nuestra estructura demográfica y con -

el estado de desarrollo alcanzado; la cifra nos indica que tenemos un problema de marginación y nos obliga a reconocer la existencia del México urbano con fuertes tasas de crecimiento económico y la del México rural, con indicadores bien definidos de estancamiento secular que prevalece en muchas zonas del mismo".(1).

En páginas anteriores ha quedado anotado que la aplicación del Seguro Social en las zonas urbanas excluyendo a la población campesina, tan necesitada de ese servicio, crea una situación de injusticia social contradictoria con los fines propuestos por la Revolución.

Ahora bien, si la incorporación al régimen se hace únicamente a aquellos trabajadores rurales que están en condiciones de aportar el pago de las cuotas, se agravará la situación económica de los grupos más débiles, más desamparados y que viven en las condiciones más miserables, debido a las cargas económicas indirectas que deberán soportar por el aumento en los costos de producción, que repercuten en los precios de los artículos.

---

(1) Ignacio Morones Prieto. "La seguridad social y el desarrollo de México". Conferencia sostenida en la Asoc. Iberoamericana de Hamburgo. Dic. 12-1968.

No podemos esperar, por otra parte, que las condiciones económicas de esos trabajadores se modifiquen para hacer extensivo a ellos el amparo del Seguro, pues aceptar esto, es aceptar consciente y criminalmente el abandono del mayor núcleo de población, abandono que no solo representa la persistencia de una injusticia social, sino también el principal factor que entorpece el progreso de nuestro pueblo; ya que por el bajo nivel de vida que tienen, su poder de consumo es muy reducido y es ésto precisamente lo que hay que aumentar.

Consideramos que la extensión del Seguro Social al campo, se plantea como problema irresoluble cuando se piensa rigidamente en las características actuales de este sistema de protección, pero cuando se piensa en su extensión, orientada por la seguridad social, su aplicación es factible y para ello, requiere del esfuerzo coordinado del estado y de la sociedad.

Para nosotros, la seguridad social es la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad. Ideal que solo se podrá lograr mediante una explotación y conservación ra

cional y planificada de los recursos naturales y elevación de los valores humanos.

Esta orientación nos permite llegar a nuevas - consideraciones:

El problema fundamental del campo es el atraso en la técnica de su producción, que para ser modificado se requiere la intervención del estado quien deberá crear nuevas condiciones donde la explotación y conservación de los recursos naturales sean verdaderamente producto de una planificación. Como vemos el Seguro Social tiene una gran intervención a la consecución de la justicia social pero no es el único a quien compete y seguramente irá a un fracaso si no cuenta con ciertos cambios anteriores a su implantación.

De que sirve que el Seguro Social proporcione - medicinas, si la población no tiene que comer; de - que sirve que otorgue pensiones, si al poco tiempo, - por las bajas del poder adquisitivo de la moneda, re - sultan ridículas e insuficientes para satisfacer las necesidades mas apremiantes de los inválidos, ancianos, viudas o de los huérfanos; de que sirve que el-

Seguro Social, utilizando los adelantos mas modernos de la ciencia, ataque individualmente las enfermedades infecto-contagiosas, si la gente vive en sitios malsanos y la mas vergonzosa promiscuidad, de que - sirve, pues, atacar individualmente el efecto si no se ataca colectivamente la causa?

El Seguro Social nunca podrá elevar por sí solo, el nivel de vida de la población que ampara, por que unicamente constituye un sistema de protección - para los casos de enfermedad, maternidad, riesgos - profesionales, invalidez, vejez, desempleo y lo que necesita la población es una protección más amplia, - que solamente podrá dársele con una política de seguridad social integral, de la que el Seguro Social es una pieza, requiriéndose por tanto, además de este sistema de protección, una acción complementaria del Estado, que combata las causas que originen los deficientes de vida del campesino.

Establecido el principio que consideramos debe-orientar la extensión del Seguro Social al campo, es timamos de interés fijar las ideas generales de apli cación, por lo que se refiere a problemas de orden -

técnico-organizativo, aceptando de antemano que las sugerencias que demos no tendrán una aplicación general, pero también aclaremos que van dirigidas a regiones que presentan las mayores dificultades.

La intención va encaminada a resolver el problema de la protección del trabajador campesino de bajo nivel económico (perdón por la redundancia), que no puede aportar cotizaciones de la magnitud de las del trabajador urbano y nos limitamos a tratar los problemas desde el punto de vista del Seguro Social, considerando que una vez asentada la tesis que orienta nuestro pensamiento, sólo cuando creemos absolutamente necesario, hacemos mención a la seguridad social, por la relación directa que puede tener el sentido de ésta, en la modificación de la organización clásica de los seguros sociales.

Al inicio de este trabajo hicimos la consideración de los riesgos a que el ser humano se encuentra expuesto, veamos con mas detenimiento los riesgos a cubrir.

Son de diferente tipo, magnitud y consecuencia. pero los que cubre el Seguro Social, son aquellos que

afectan la vida y la economía del individuo.

Señalamos como clásicos los riesgos cuya cobertura se hace actualmente por el sistema de protección - "Seguro Social", a saber: enfermedad, maternidad, daños ocasionados en el empleo, invalidez, vejez, desempleo, muerte y las asignaciones familiares que mas bien corresponden a una protección mas amplia.

Estas contingencias clásicas, por las consecuencias que originan en el hombre, podemos dividir las en tres grupos:

1o. Daños a la salud que causan temporalmente la disminución o pérdida de los ingresos.

2o. Daños que causan definitivamente la disminución o pérdida de los ingresos.

3o. Exigencias de mayores ingresos por lo numero de la familia.

El primero comprende a la enfermedad, a la maternidad y al desempleo; el segundo a la invalidez, la vejez y la muerte, y el tercero, a las asignaciones familiares.

Enfermedad-Maternidad.- La enfermedad es el riesgo que en forma mas frecuente encontramos como causa-

del desequilibrio económico del trabajador, ya sea - que impida la actividad laboral y por consiguiente la percepción de ganancia, o bien, por exigir el gasto - de la atención médica aún cuando no haya incapacidad - para el trabajo; es además, sobre todo cuando no es - tratada en forma oportuna, eficiente, causa de esta - dos de invalidez, vejez prematura o de muerte.

Después de la enfermedad, es la maternidad la - que con mayor frecuencia ocasiona el desequilibrio - económico del trabajador, debido al gasto que implica la asistencia obstétrica o por anular durante un tiem - po toda actividad laboral a la mujer trabajadora.

Desempleo.- Pasando por alto la magnitud de este problema en los países altamente desarrollados, vemos que en el agro comienza a ser frecuente y aún cuando - no tiene tales proporciones, existen casos como son - los desastres a que está expuesta la agricultura por - riesgos naturales propios de ella; inundaciones, se - quías, granizo, heladas, incendios, etc. que cuando - se realicen, haciendo imposible el pago de cotizacio - nes, no deben ser motivo de la suspensión de las pres - taciones que se otorguen por el Seguro Social.

Fuera de estas contingencias, que además están fuera del alcance actual para evitarlas, el desempleo debe prevenirse y no protegerse mediante el pago de primas que haga el trabajador al Seguro Social, para recibir un subsidio en dinero en caso de realizarse.

El incremento de la población campesina, la mecanización de las actividades agrícolas, la destrucción o no recolección de las cosechas por exigencias del mercado, pueden traer en mayor o menor grado el desempleo de trabajadores asalariados o la pérdida de ganancia para el trabajador libre, problemas que pueden y deben ser previstos al proyectarse la utilización racional de los recursos y valores humanos, derivando el excedente de trabajadores hacia la industria agrícola, la apertura de nuevas tierras, conservación de bosques, etc., condiciones que previenen el desempleo o la emigración ilógica de los habitantes.

Igual previsión debe tenerse para utilizar el tiempo perdido por los trabajadores del campo, quienes por el mismo ciclo periódico de las actividades agrícolas, disponen de tiempo para dedicarse a actividades conexas a la agricultura.

Invalidez, vejez, muerte.- Iguales estados de invalidez o de incapacidad parciales entre obreros, industriales o trabajadores del campo, no tienen las mismas consecuencias, debido fundamentalmente a que éstos viven en un medio en que hay un gran número de actividades sencillas que permiten la reeducación de individuos parcialmente inválidos. La gran invalidez, la incapacidad total o la muerte del trabajador, aún cuando sí son causa de la desgracia y la miseria del núcleo familiar, no presentan para la mayor parte de la población, el carácter de riesgos inmediatos, en contraposición de la enfermedad o la maternidad que si lo tienen.

Por otra parte, sería difícil aceptar para un trabajador del campo, la obligación de pagar cuotas para su protección por un probable estado de invalidez, para una vejez o una muerte que se ven lejanas, mientras no tiene para comer o cubrir sus necesidades mas inmediatas e indispensables.

Asignaciones familiares.- La alta mortalidad infantil del medio rural es un indicativo de la forma como debe darse esta ayuda y creemos que debe ser en prestaciones en especie y no en forma de subsidios -

en dinero, esto es servicios médicos, farmacéuticos - y hospitalización, ayudando de esta manera, las erogaciones del presupuesto familiar exigidas para la atención de enfermedades y maternidad.

Por otra parte, la ayuda a familias numerosas debe estar orientada también a la educación de los hijos.

Ya hemos visto que en la propia ley original, se otorga el derecho a las prestaciones en especie, a los familiares de los asegurados y, cuando los huérfanos pensionados estudian, tal derecho se les prorroga hasta la edad de 25 años.

Riesgos Profesionales.- Los riesgos profesionales en el campo, no tienen la misma importancia y consecuencia que en la ciudad, en virtud de que se presentan relativamente en forma muy reducida, excepto en algunos tipos de trabajadores como los mineros expuestos a la silicosis; además, las enfermedades profesionales en el campo, por lo general se confunden con las enfermedades generales y los accidentes se realizan en forma apreciable solo en aquellas zonas en donde existe un índice considerable de maquinismo,

cosa que no es característica en nuestro medio.

Lo que importa de un riesgo profesional realizado en el campo, es su inmediata atención médica, y ya al hablar del riesgo enfermedad-maternidad, hemos dejado asentado que comprendemos dentro del término "enfermedad", tanto al accidente y la enfermedad, cualquiera que sea su causa; por lo que es necesario aclarar nuestro criterio sobre esta yuxtaposición de riesgos en la extensión del seguro social al campo.

Muy lejos está de nuestra mente el desconocer las leyes del trabajo, sobre previsiones para la reparación del riesgo profesional; menos aún cuando nuestra convicción es que el trabajador del campo tiene el mismo derecho para la protección contra los riesgos originados en el empleo que el trabajador urbano de la industria.

La protección a los trabajadores del campo que sufran algún riesgo profesional, debe comprender:

a) Asistencia médica necesaria para recuperar la capacidad de trabajo.

b) Aparatos de prótesis u ortopedia cuando sean necesarios.

c) Subsidios en dinero, que sustituya el salario durante las incapacidades temporales para el trabajo, y,

d) Pensión vitalicia o indemnización global, como reparación a incapacidades permanentes.

La consecuencia para el trabajador ante este riesgo es la misma que ante el de enfermedad no profesional; merma o pérdida del salario. La diferenciación se ha establecido con la adopción de la teoría del riesgo profesional, que se funda específicamente en la responsabilidad de la industria, quien es por consecuencia, responsable de la indemnización correspondiente al daño sufrido por el trabajador.

La asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria debe ser otorgada por el seguro, ya que la asistencia médica que necesite un enfermo es ajena técnicamente a la posibilidad de que se trate de un riesgo profesional o de una enfermedad no profesional.

Por lo que hace a las obligaciones en dinero, ya sean subsidios, pensiones o indemnizaciones globales, no deben ser problema de otorgamiento, con la

experiencia del seguro en el medio urbano.

En resumen, la realización de las diversas contingencias que provocan la disminución o pérdida de la capacidad de trabajo, el grado de mayor o menor trascendencia que para la colectividad tienen cuando se realizan y, la necesidad de protección inmediata o mediata, nos llevan a sugerir que en la extensión del Seguro Social a una zona rural, la cobertura de los diversos riesgos se haga en forma progresiva, en diferentes etapas y siempre de acuerdo con el nivel económico de la población.

La progresión puede comprender tres periodos:

En el primero, y en una etapa inicial, debe darse la asistencia médica y obstétrica necesaria para todo caso de enfermedad o maternidad, sin otorgamiento de prestaciones en dinero; en una segunda etapa, debe completarse la cobertura del riesgo enfermedad-maternidad y la reparación económica de los accidentes de trabajo.

En el segundo período, y en etapas sucesivas, debe protegerse a la población contra los riesgos de invalidez, vejez y supervivencia.

En el tercero, y también en etapas sucesivas, de be hacerse la cobertura del desempleo y cargas familiares.

La progresión en la cobertura, siempre debe estar de acuerdo con las condiciones de la población amparada.

Y al respecto de esta población, señalaremos en este apartado:

Personas a proteger.- Analizando, con base en la edad y el estado civil, de las personas a proteger, en función de su aseguramiento o dependencia de un asegurado, podemos concluir en lo siguiente:

I.- Toda persona mayor de 16 años, o asalariado-permanente aún cuando no tenga dicha edad, debe tener la obligación de afiliarse, con la calidad de asegurado, en el Seguro Social.

II.- Deben quedar comprendidos en el Seguro Social, pero con derechos dependientes de algún asegurado:

a) La esposa o compañera del asegurado.

b) Los hijos menores de 16 años.

c) Los que sufran un estado de invalidez total, que los incapacite para desarrollar alguna actividad. Siempre que no estén pensionados.

d) Los hijos mayores de 16 años que estudien en escuelas del Estado o incorporadas.

#### Prestaciones a Otorgar.

Las prestaciones por otorgar deberán estar de acuerdo con la etapa que se viva de riesgos cubiertos, es decir, con la etapa alcanzada según el desarrollo del plan económico previsto, comenzándose por proporcionar en el primer período de extensión del sistema al campo, aquellas prestaciones en especie y en dinero que se consideran como las más urgentes para la protección de la población. Durante el segundo y tercer período, o sea, durante la evolución misma que el sistema logra en una región, deben irse aumentando las prestaciones en especie y en dinero, hasta alcanzar la intensidad de la protección otorgada por los seguros en las zonas urbanas.

Todas las obligaciones de un Seguro Social integral que compense los daños económicos, quedan com-

prendidas en cualquiera de estos tres grupos.

1o. Prevenir.

2o. Curar.

3o. Reparar.

En el primero, están incluidas todas aquellas - prestaciones que tiendan a proteger la capacidad de - trabajo del individuo: prevención de enfermedades - evitables, de accidentes y enfermedades profesiona - les, de accidentes no profesionales, educación higié - nica a toda la población amparada, especialmente lo - que se refiere a los capítulos materno-infantil y ve - nereológico.

El segundo, comprende todas las prestaciones de - carácter médico necesarias para recuperar la capaci - dad del trabajo del individuo cuando se altere por - alguna enfermedad o curar la enfermedad de los bene - ficiarios. En el quedan incluidas la asistencia médi - co-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, los apa - ratos de prótesis u ortopedia y los estudios médico - psiquiátricos indispensables para lograr la rehabili - tación de los individuos inválidos.

El tercer grupo, incluye las prestaciones en di -

nero, que se dan como substitución del salario cuando éste no puede percibirlo el trabajador o la familia, en caso de supervivencia.

#### Financiamiento.

A lo largo de este trabajo sentamos como premisa, el que la población rural no tiene la suficiente capacidad contributiva para el sostenimiento de los servicios del seguro social e inclusive insinuamos una redistribución de impuestos, también señalabamos que la implantación del sistema debería hacerse progresivamente, ahora bien, al respecto del financiamiento, se nos ocurre pensar que podría tomarse, como inicio, la construcción de las unidades médicas administrativas necesarias para el otorgamiento de prestaciones, cubriéndose el costo, recurriendo a los siguientes procedimientos, según el caso:

a) Si la región es de una potencialidad económica regular o alta; mediante la inversión de las reservas técnicas del seguro urbano, libres y aprovechables para este fin, cargando a las primas por pagar en la región rural la amortización del capital invertido, el rendimiento previsto en los cálculos



siste en tratar de hacer realidad dicha protección, -  
saliéndonos de los cánones clásicos del Seguro So -  
cial, para adentrarnos mas al terreno de la Seguridad  
Social, tal y como la concebimos, ya que a fuerza de  
ser sinceros, consideramos que el seguro social es a  
la fecha, el sistema que se ha demostrado como el más  
eficaz para garantizar la protección de una población  
determinada, en lo que se refiere a los riesgos clási  
cos a que está expuesta, sin desconocer las enormes -  
dificultades que presenta la extensión, materia de es  
te trabajo.

Así, basados en el principio de Seguridad So -  
cial, consideramos que todo individuo, tiene derecho  
a la protección que es factible de otorgarse en una -  
región determinada y, por otra parte, sostenemos que  
todos los individuos de una sociedad, están obliga -  
dos a cooperar por el bienestar de ella. De tal mane  
ra que, el sostenimiento del Seguro Social aplicado a  
la población rural, debe tener como base un sistema -  
especial de contribución, en el que participan el ase  
gurado, la propiedad y el Estado.

Hablamos de propiedad, porque tenemos la idea -  
de que la población que se ampare, no debe estar supe

ditada a su carácter social; trabajador o patrón; es decir no tomamos en cuenta si existe o no salario, - solo consideramos que existe un individuo cualquiera que sea su posición social o económica, que debe ser amparado y que debe contribuir al financiamiento de su protección.

En tal virtud, consideramos que el sistema contributivo debe desprenderse de los siguientes puntos:

1o. Todo individuo mayor de 16 años debe ser - una persona asegurable y con obligación de cotizar, - exceptuando a la esposa o compañera, a los hijos menores de 16 años, a los mayores cuando estudien y a los inválidos que no puedan desarrollar alguna actividad.

2o. Toda la propiedad, sea agrícola, industrial o comercial, enclavada en una región rural donde se va a extender la protección del Seguro Social, deberá ser gravada con un impuesto determinado para el - sostenimiento de los servicios que otorgue el sistema en dicha región, exceptuándose aquellas empresas - que quedan incorporadas dentro de las característi -

cas del Seguro Social urbano.

30. La población del medio rural es la más débil económicamente y sus deficiencias culturales y etnológicas los incapacita para allegarse de mejores ingresos. Esto se acentúa más en zonas de economía atrasada.

Para el financiamiento del Seguro Social al campo, el Estado debe participar de acuerdo con las necesidades del financiamiento del sistema en cada región, siendo así que, para las zonas de escasos recursos económicos, su participación debe ser tal, que permita la aplicación del sistema de protección, aunque sea para el otorgamiento de las mínimas prestaciones.

Tenemos la convicción de que este sistema, presenta las mayores ventajas de simplificación administrativa, además de lograr una verdadera justicia social, al hacer partícipe a la propiedad, en su financiamiento, ya que así, los que tienen más, darán más para los que tienen menos.

Haremos una aclaración, respecto a la "propiedad ejidal" que por sus condiciones de "intransferible, inalienable e inembargable" no debe gravarse -

ella, sino mas bien la producción.

Tocaremos frecuentemente el problema del salario mínimo para efectos de cotización.

Consagrada la garantía de que al salario mínimo no podrán hacerse deducciones, considerando que en el agro, la casi totalidad de trabajadores ganan solo eso, nos encontramos con el dilema de que, o prácticamente desaparece el asegurado como cotizante, o bien, como se acostumbra en el seguro urbano, los patrones tendrían que pagar la cuota correspondiente al trabajador que tiene salario mínimo.

Lo anterior nos lleva a hacer las siguientes consideraciones:

No es conveniente por ningún motivo, que la mayor parte de los asegurados dejen de aportar directamente para el sostenimiento de su sistema de protección, sino por el contrario, debe buscarse que aporten aunque sea una mínima parte, a fin de que, al sistema que los protege, lo sientan como suyo, y los beneficios que les otorgue, no lo consideren como de beneficencia pública.

Además, no creemos que en los casos de trabaja-

dores del campo, con salario mínimo, debe ser el patrón el que pague la cuota, basados en lo argumentado anteriormente, y porque sostenemos la idea de que dada la gran movilidad y carácter de temporalidad que tienen los trabajadores del campo, creemos que las relaciones deben ser directas entre el asegurado y la institución que los asegure, es decir, que sea precisamente el trabajador asalariado el que en principio, haga efectivas sus aportaciones al Seguro Social, ya que por sus características, no podría ser controlado por medio de los patrones, a pesar de que tuvieran que hacerse fuertes erogaciones representadas en controles administrativos. Asimismo, la aportación del patrón en forma simplista y justa, desde el punto de vista social, debe obtenerse de la propiedad directamente.

De todo esto se deduce, que a fin de no perder al asegurado de salario mínimo, como cotizante, es necesario que al hacer los estudios previos de implantación en una región rural, se haga también el estudio para la determinación del salario mínimo, considerando además de lo clásico: alimentación, habitación, -

etc., la cotización que le corresponde pagar al trabajador para el sostenimiento del Seguro Social.

El principio de solidaridad social, mediante el que, el sano coopera para proteger al enfermo, el de salarios altos para nivelar las cuotas de las personas con salarios bajos, debe ser la norma social que oriente la organización del seguro social al campo. Congruentes con este principio de solidaridad social, la protección de la población campesina deberá ser solo parte del gran conjunto con que el seguro social ampare a la totalidad de los habitantes de la nación; es decir, el seguro social en el país debe organizarse como unidad, principalmente por lo que a su financiamiento se refiere.

#### Obligatoriedad.

La obligatoriedad de la afiliación de las personas motivo del aseguramiento, es la única base firme para el funcionamiento de los seguros sociales, ya que además de otras ventajas, permite hacer posible el cálculo y la seguridad de los ingresos, la de no dejar al arbitrio de los individuos su protección y, la de poder planear en forma integral en un grupo

humano determinado, la protección que deba dársele - de acuerdo con sus condiciones económicas principalmente.

Siguiendo nuestra idea, el procedimiento a seguir para aplicar la obligatoriedad del aseguramiento, queda expresado en las siguientes líneas:

En el primer período debe ser obligatoria la inscripción en el Seguro de enfermedad-maternidad, para toda la población con las excepciones señaladas líneas antes.

A partir de esta primera etapa, el momento oportuno para hacer la imposición obligatoria de las subsecuentes ampliaciones del Seguro Social, hasta lograr la cobertura de todos los riesgos clásicos, debe estar determinada por las condiciones económicas del grupo de trabajadores mas representativo de la región.

La breve información que anteriormente dimos, sobre el agro, nos hace ver que en nuestro país, la posesión de la tierra, los sistemas de producción, la insalubridad del medio, la educación, las vías de comunicación, etc., etc. podrán variar de una región a

otra, pero en general existe la misma problemática - y para cuya resolución se requiere que en forma integral se ataque, coordinando esfuerzos del Estado (Gobierno) con la sociedad.

La Seguridad Social, confesémoslo, no puede compensar o aliviar las carencias que atavicamente se - han venido presentando en el medio rural, porque entonces se saldría de su cauce y por atacar el problema habitacional, pongamos por caso, se distraerían - fondos y personal e invadiría campos de acción que - corresponden a determinados ministerios y planes de gobierno. Ante esto, es deseable e indicado el darle a la seguridad social una directriz aunque ambiciosa, positiva y realizable.

Debe verse a la Seguridad Social en general, mas que como una carga a la economía nacional, como una inversión redituable en lo mejor que cualquier país tiene que es su población, el elemento humano.

Conceptuarse ya, como una serie de medidas de prevención para salvaguardar los recursos humanos y no simplemente como labor reparatoria o compensatoria. Es una actividad cuanto más valiosa (económicamente) por preservar precisamente el capital básico de la riqueza nacional, el capital hombre.

Como conclusiones de la problemática que se presenta, podemos señalar, aún cuando no en el orden de importancia:

- 1) Dispersión de la población a asegurar.
- 2) Deficientes medios de comunicación.
- 3) Bajo nivel de vida (insuficiencia e inseguridad del ingreso, heterogeneidad de la estructura de la fuerza laboral agrícola, vivienda insalubre, alimentación inadecuada).
- 4) Variedad en los regímenes de tenencia de la tierra.

5) Bajo índice de productividad en los procesos agrícolas.

6) Inestabilidad de precios en la producción.

7) Bajo nivel cultural.

8) Problemas de contratación de personal médico y paramédico.

9) Ausencia o funcionamiento rudimentario de servicios públicos auxiliares de la gestión administrativa.

10) Ausencia de coordinación de instituciones responsables de la salud.

11) Problemas en la construcción, funcionamiento y aprovechamiento de las instalaciones médicas.

12) Complejidad administrativa de las estructuras de seguridad social y altos costos de operación.

Ante esta problemática, tendremos que hacer reflexiones sobre, si bastan los conceptos tradicionales en materia de seguridad social o es necesario el uso de nuevos métodos que no se restrinjan al Seguro Social como actualmente se aplica en las urbes. También si bastan o no los recursos con que a-

nivel nacional se cuenta para afrontar de una vez todas las prestaciones que el Seguro Social urbano cubre.

Respecto a lo primero, el problema resulta insuperable si pretendemos solucionarlo apegándonos a los conceptos tradicionales.

En cuanto a lo segundo, no existen actualmente recursos nacionales suficientes y ante esto necesitamos concebir la extensión que se pretende como un proceso gradual en cuantía, tiempo y espacio.

Cuantía en relación al monto de prestaciones, con programas mediatos e inmediatos en función del tiempo y cubriendo cada vez mayor espacio del territorio nacional; es con este planteamiento cuando muchos puntos en apariencia inaccesibles, son fácilmente superados.

La dispersión de la población, manifestada por el alto número de localidades con pocos habitantes, exige la elaboración de índices que califiquen en escala nacional a todas las comunidades, determinando la posible elección o la eliminación temporal de cada una de ellas en futuros planes de extensión.

De esta manera si tenemos en mente el número de campesinos que deseamos incorporar a los beneficios de la seguridad social, estamos ante la posibilidad de seleccionar regiones que ofrezcan mejores condiciones relativas para la implantación del sistema.

Para la selección de regiones, se conjugan los factores determinantes de la potencialidad económica: las tierras, cultivos, productos, valor de la producción de los bienes primarios obtenidos y fuerza de trabajo aplicada, grado de mecanización, técnica de cultivo, empleo de fertilizantes y mercado, con lo que se determina el promedio mensual familiar o por persona, representativo del monto de capacidad para adquirir satisfactores de toda índole lo que a su vez refleja el grado de nivel de vida o bienestar. O sea zonificar el país con estudios que comprendan: localización geográfica, superficie, integración territorial, medio físico, demografía, potencial humano, recursos de producción, vivienda (características) y medios de comunicación actuales y posiblemente mediatos.

Una vez hecha la selección a la que nos venimos refiriendo, se procurará el aprovechamiento nacional

de recursos materiales y humanos existentes en esa zona.

En lo que respecta a el bajo nivel de vida, problema de tenencia de tierras, producción, falta de técnica, compete al Estado su planteamiento y solución a través de planes de alcances nacionales a efecto de hacer más amplia la cobertura.

En referencia a los problemas inherentes a la construcción, funcionamiento y aprovechamiento de las instalaciones médicas, aún bajo el epígrafe de regionalización, nos permitimos apuntar:

a) Aprovechar en lo posible las construcciones que se encuentren funcionando, adaptándolas para un servicio más amplio inmediato.

b) Respecto a nuevas unidades, se construirán con características específicas para el medio en que se va a operar, con los materiales adecuados pero procurando que sean de la región y utilizando mano de obra de la zona y sacrificando lo lujoso -a que somos tan afectos- por lo funcional y que tenga menos gasto de mantenimiento.

c) Dado lo disperso de la población, podría cons

truirse unidades móviles con lo más indispensable para su funcionamiento y así se abarcaría una extensión territorial mayor.

d) Estas unidades deberán contar, preferentemente, con recursos para atacar enfermedades que mas se presenten en la región, esto significa un ahorro de dinero, esfuerzo y personal que siempre tendría actividad.

e) Mientras mas se logre abarcar, se irían formando unidades mas completas.

f) Necesariamente deberá contarse con una especie de base, que sería un centro hospitalario, estratégicamente ubicado, con los elementos requeridos para un cabal funcionamiento y contando con las especialidades indispensables.

g) Por último, establecer una coordinación lo mas armoniosa posible con instituciones asistenciales y lograr así un aprovechamiento de las instalaciones que tuviesen.

Posiblemente de los más grandes problemas, sea el del personal médico y paramédico.

Estamos lejos de contar con relaciones médico-ha

bitantes satisfactorias, por la formación limitada de profesionistas y por la tendencia a congregarse en los grandes núcleos urbanos.

Indicamos:

I.- Formación de un personal médico y paramédico orientado desde los inicios de la carrera profesional al servicio en el medio rural, creándoles una mística de servicio.

II.- Familiarizar al pasante en las actividades y labores de la institución de seguridad social o semejantes.

III.- Incentivos económicos a aquellos que muestren inclinación especial por estos servicios.

IV.- Asegurarles una situación de trabajo inmediato dentro de la institución, a aquellos que además de capacidad, demuestren espíritu de servicios, dejando hasta donde sea posible las "recomendaciones", debiendo ser la dedicación y el esfuerzo, la base para los mas altos cargos administrativos.

V.- Considerando lo ya apuntado en la dispersión de la población, se debe establecer calendarios fijos

de visitas médicas para evitar el despilfarro de tener adscrito permanentemente a un médico en localidades muy pequeñas.

De la cuestión de financiamiento, ya apuntada, - consignaremos que siendo la aportación bipartita y - no tripartita como en el Seguro Urbano, deberá el Es tado soportar una mayor carga económica a fin de que la aportación del campesino no grave su ya precario- ingreso.

Abatiendo los costos de operación, las cuotas - del campesino podrán ser menores que las que actual- mente aportan los obreros sin que en momento alguno- pensemos que debe ser sujeto de asistencia social.

Se establecerían sistemas de aportación colecti- va que mostraría a la colectividad como unidad apor- tante y la liquidación de esa aportación podría ha- cerse, además de efectivo, en especie o trabajo.

Al tocar este sistema reparamos en la convenien- cia que tiene el incorporar a la comunidad al Seguro Social con la consiguiente disminución en gastos ad- ministrativos y sobre todo se crearía una absoluta - certeza en la bondad del régimen. Aceptamos también-

que al establecerse una afiliación de tipo comunal se presentaría el problema de que no todos podrían hacer su aportación en efectivo y por ello señalabamos renglones antes, que podría ser en especie o trabajo, en cuyos casos se tendría una situación económica que - aparentemente complicada, dejaría enseñanzas a esa - misma comunidad de la conveniencia de operar en conjunto e inclusive politizaría a esas masas.

Estamos hablando ya de una, aunque incipiente, organización comunal que requiere cierto grado de educación y que cada día requeriría mas por lo que es imprescindible que los sistemas educacionales con que cuenta actualmente la Seguridad Social, se avoquen - mas incisivamente a hacer llegar al mayor número de beneficiarios la doctrina de la Seguridad Social, lo que representa en la particular vida de una comunidad y hasta que punto trae aparejado un mejoramiento individual y colectivo y una manera de lograr el disfrute de los bienes materiales y culturales.

Reiteramos lo sostenido con anterioridad, respecto a que junto a las prestaciones que se otorguen, va ya un vasto programa educativo del beneficiario que -

partiendo de la base primaria del conocimiento del régimen, pase por la comprensión del común esfuerzo, - cree la mística, la fase doctrinaria en la bondad del aseguramiento y se convierta en catalizador permitiendo la consolidación del régimen.

## CONCLUSIONES

I.- Es imprescindible la implantación del Seguro Social al campo, como medio de mejorar las condiciones de vida del campesino.

II.- La implantación del régimen del Seguro Social al campo debe tender a la protección integral del trabajador y sus familiares, con todas las prestaciones que el trabajador urbano tiene.

III.- Esta extensión debe hacerse ajustándose a las condiciones socio-económicas de cada región.

IV.- Debe ser desarrollada en forma escalonada por regiones.

V.- Dentro de esas regiones, debe ser integral en cuanto a personas protegidas y diferencial y progresiva por cuanto a riesgos a cubrir.

VI.- La implantación se hará con sistemas, adecuados a la realidad imperante en el medio rural.

VII.- Estos sistemas deberán tomar en cuenta:

- a) Ambito territorial.
- b) Clase y cuantía de las prestaciones a otorgarse.
- c) Los sujetos de estas prestaciones.

d) Distribución de las cargas o sea, financiamiento.

VIII.- El primer paso de la aplicación del Seguro Social al campo, debe constituirlo la protección-hacia los riesgos enfermedad-maternidad.

IX.- La prevención de riesgos debe tener una especial atención y asimismo la medicina preventiva.

X.- El financiamiento debe hacerse con las aportaciones de los asegurados, del Estado y un gravámen a la propiedad enclavada en la región.

XI.- Imposición a todos los asegurados de una región, de una cuota única, e iguales prestaciones.

XII.- Formar una sola unidad financiera, técnica y administrativa del seguro rural con el urbano, basados en el principio de solidaridad social.

XIII.- La organización debe ser: centralizada en el control de su funcionamiento y descentralizada en sus funciones aplicativas.

XIV.- Por último, en casos en que no haya capacidad de sostenimiento de las mínimas prestaciones, el Estado debe proveer a esta asistencia, sujetándola -

a planes que tiendan a elevar el nivel económico de esa población para con ello alcanzar en el futuro, - suficiente capacidad de aseguramiento.

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

ARCE CANO, GUSTAVO: "Los Seguros Sociales en México".- México 1963.

BEVERIDGE, WILLIAM: "Bases de la Seguridad Social.- f. c. e.- México 1944.

BEVERIDGE, WILLIAM: "El Seguro Social y sus servicios-conexos.- Editorial Jus.- México 1946.

BIELSA, RAFAEL: "Principios de Derecho Administrativo. Tercera Edición.- Ediciones Depalma.- Buenos Aires - 1966.

BURCKHARDT, JACOBO: "Historia de la Cultura Griega".- Tomo III.- México.

CABRERA, LUIS: "Veinte años después.- Tercera Edición.- Ediciones Botas.- México 1938.

CASO, ANTONIO: "Antología filosófica. La existencia - como economía, como desinterés y como caridad. Primera Edición.- Ediciones de la UNAM.- México 1957.

CASO, ANGEL: "Derecho Agrario".- México 1950.

DE LA CUEVA, MARIO: "Derecho Mexicano del Trabajo.- Segunda Edición.- Tomo II.- México 1954.

DOLLEANS, EDOUARD: "Historia del Movimiento Obrero.- Segunda Edición.- Tomo I.- Buenos Aires 1962.

ETALA, J. J.: "Derecho de la Seguridad Social".- Buenos Aires 1966.

FRAGA, GABINO: "Derecho Administrativo".- Décima Edición.- Editorial Porrúa.- México 1963.

GARCIA CRUZ, MIGUEL: "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social.- México 1962.

GARCIA CRUZ, MIGUEL: "El Seguro Social en México.

GOMEZ MORIN, MANUEL: "El Crédito Agrícola en México. Madrid 1928.

LE DUR, DELOS, RADBRUCH, CARLYLE: "Los Fines del Derecho.- Manuales Universitarios UNAM.- Cuarta Edición.- Facultad de Derecho.- México 1967.

MAC IVER, R.: "Causación Social".- f.c.e.- México - 1949.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "Política Agraria".- México- 1957.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "El Problema Agrario de Méxi co".- México 1959.

MOLES RICARDO, P.: "Historia de la Previsión Social - en Hispanoamerica.- Ediciones Depalma.- Buenos Aires- 1962.

MINGARRO Y SAN MARTIN, JOSE: "La Seguridad Social en el Plan Beveridge.- Primera Edición.- Editorial Polis. México 1946.

PEREZ LEÑERO, JOSE: "Fundamentos de la Seguridad So - cial".- Ediciones Aguilar, S. A.- Madrid 1956.

POSADA, CARLOS G.: "Los Seguros Sociales Obligatorios en España.- Madrid.

RAMOS ALVAREZ, O. G.: "Que es la Seguridad Social".- Revista Mexicana del Trabajo.- México 1965.

ROUAIX, PASTOR: "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.- Segunda Edición.- Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Histó - ricos de la Revolución Mexicana.- México 1959.

SANCHEZ VARGAS, GUSTAVO: "Origenes y Evolución de la Seguridad Social en México.- UNAM.- México 1963.

SCHELER, MAX: "El Puesto del Hombre en el Cosmos.- - Cuarta Edición.- Editorial Losada, S. A.- Buenos Ai - res 1960.

SCHWINITZ, KARL: "Inglaterra hacia la Seguridad So - cial".- Editorial Minerva.- México 1945.

SERRA ROJAS, ANDRES: "Derecho Administrativo".- Segun da Edición.- Librería de Manuel Porrúa, S. A.- México 1961.

SINGER, CHARLES: "Medicina, el legado de Grecia".- - Universidad de Oxford.

URIBE RUIZ, J.: "Problemas y Soluciones en el desarrollo Agrícola de México.- México 1964.

VELARDE B., A.: "¿ Seguro Social ? ¿ Seguridad Social?. Publicaciones del IMSS.- México.

WUST, PETER: "Incertidumbre y Riesgo".- Ediciones Rialp, S. A.- Madrid 1955.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL IV REUNION.- Publicaciones del IMSS.

MEXICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.- Publicaciones del IMSS. 1952.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA AGRICULTURA.- Oficina Internacional del Trabajo.- Ginebra 1950.

CONFERENCIA SUSTENTADA POR EL DR. IGNACIO MORONES PRIETO.- "La Seguridad Social y el desarrollo de México".- Asociación Iberoamericana de Hamburgo.- Diciembre 12 - de 1968.

# I N D I C E

	Pag.
CAPITULO I	1
Consideraciones sobre lo Social.	
Generalidades.- Conceptos.	
Seguridad Social.	
Seguro Social.	
Elementos.- Características.- Funciones.	
Diferencias.	
CAPITULO II	32
Bosquejo histórico del Seguro Social.	
Pueblos Primitivos.	
Roma.- Grecia.	
Hermandades.- Mutualismo.- Caridad.	
Alemania.- Inglaterra.	
Seguros Privados.- Previsión Social.	
Plan Beveridge.	
CAPITULO III	68
El Seguro Social en México.	
Planteamientos en la lucha de Independencia.	
Antecedentes a la Revolución de 1910.	
Período Revolucionario.	
Período Postrevolucionario.	
Ley del Seguro Social.	

CAPITULO IV

97

El Agro Mexicano.  
Condiciones socio-económicas.  
Problemática.  
Recomendaciones.

CONCLUSIONES

134

INSTITUTO AGROPECUARIO

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS