

51
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

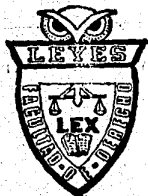


FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS
TRABAJADORES RURALES

T E S I S
PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS MELENDEZ GALLARDO

FALLA DE ORIGEN



CIUDAD UNIVERSITARIA

1990



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 está 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.

I N D I C E

PAGINA

i	ADVERTENCIA
iii	INTRODUCCION

C A P I T U L O I .

I. CONCEPTOS

1	I.1 El Derecho
3	I.1.1 El Derecho Social
12	I.1.2 Concepto del Derecho del Trabajo
13	I.1.3 Definición de Derecho del Trabajo
15	I.1.4 Concepto de Trabajador del Campo
20	I.1.5 Derecho de la Seguridad Social
26	I.1.6 Concepto de Seguro Social

C A P I T U L O II .

II. ORIGENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN

EUROPA

37	II.1 Grecia
41	II.1.1 Roma
43	II.1.2 Feudalismo, Cristianismo y Asistencia Privada.
50	II.1.3 Asistencia Pública
52	II.2 Evolución de la Seguridad Social en México

PAGINA

52 II.2.1 Aztecas
54 II.2.2 México Colonial

C A P I T U L O III.

III. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

60 III.1 La Constitución de Apatzingan
70 III.1.1 La Constitución de 1857
74 III.1.2 La Constitución de 1917

C A P I T U L O IV.

IV. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MEDIO RURAL

90 IV.1 Condiciones Sociales en el medio Rural
108 IV.1.1 La Seguridad Social en el Campo
111 IV.2 La Seguridad Social en la Legislación -
Laboral y Agraria
111 IV.2.1 Ley Federal del Trabajo
115 IV.2.2 Reforma Agraria
122 IV.2.3 Dotación de Tierras

C A P I T U L O V.

V. LEY DEL SEGURO SOCIAL

135 V.1 Antecedentes del Seguro Social Campesino

PAGINA

141	V.1.1	Ley del Seguro Social, Su Organización y su Funcionamiento.
159	V.1.2	El Seguro Social Obligatorio a los Trabajadores del Campo.
174	V.1.3	Sujetos del Seguro Social por Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio a los Trabajadores del Campo.
183	V.1.4	Modalidades del Seguro Social Rural con el Convenio I.M.S.S. - COPLAMAR.
185 . . .	V.2	Complemento de la Seguridad Social Rural con el Convenio I.M.S.S. - COPLANAR.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

Advertencia:

De las críticas, opiniones de este trabajo de investigación responde exclusivamente José Luis Meléndez Gallardo.

En este trabajo de investigación so
mos o estamos conscientes de que es
tá sobrado de errores y vicios por
lo que con antelación solicitamos -
sean indulgentes y comprensivos, ya
que no somos especialistas en la ma
teria.

INTRODUCCION

1

I N T R O D U C C I O N

En fechas recientes, surgió la necesidad perentoria de crear un sistema jurídico que permitiera preveer, prevenir y auxiliar a las clases económicamente débiles en todos los percances o riesgos que los inhabiliten para lograr el cubrimiento de sus necesidades socio-bio-económicas. En la actualidad a surgido una nueva forma o criterio de clasificación de las ramas del Derecho, debido a la compleja transformación social, económica y política que como consecuencia de una Revolución Industrial creadora de formas de vida nunca antes vista, resulta lógico y comprensible que el individuo de esa etapa de la historia de la humanidad no iba a permanecer en la inmovilidad, siendo característica del ente humano la adaptabilidad a los cambios de la naturaleza, prósperos o adversos; el individuo es acomodaticio a la nuevas formas de vida en su constante progreso tecnológico.

Si con la Revolución Industrial hubo transformaciones en lo social, en lo político y económico, resulta lógico que se despertara la inquietud de asegurar su dignidad humana; las clasificaciones de las ramas del derecho: en público y privado, no atendían a esa necesidad de aseguramiento ante cambios tan radicales, con el transcurso del tiempo y el surgimiento de nuevas necesidades; da pauta a la ideal

zación y creación del Derecho Social, este concibe al individuo como componente de la sociedad, es decir, vela por el individuo porque le interesa la colectividad. De las formas clásicas en que se había venido estudiando el derecho: en público y privado; surge el derecho social como solución a los ideales y realizaciones del individuo sobre todo en materia del trabajo, de educación, asistencia y previsión social y por último en materia agraria. El derecho social ha ganado terreno y respetabilidad entre los estados de derecho al ir desarrollando y perfeccionando sistemas o estructuras en el orden político, social y económico, obviamente en el jurídico para alcanzar logros en el terreno de la justicia social. Podemos afirmar sin temor, que el Derecho Social Mexicano tiene su fuente en la revolución social de 1910; el constituyente de 1917 plasmó en los artículos 27 y 123 de la constitución los ideales y aspiraciones legítimas de los mexicanos que provocaron el primer gran cambio político y social del presente siglo.

Y por último diremos, que el derecho social cuenta de manera principal con las siguientes ramas: Derecho del Trabajo, Derecho Agrario, Derecho Económico, Derecho Procesal Social y el Derecho de la Seguridad Social. A esta clasificación, indudablemente se le pueden agregar otras materias

(derecho social militar, derecho social del deporte, etc.), o formar otros criterios de interpretación, todos ellos válidos debido a que en las ciencias sociales y filosóficas es permisible la especulación; por otro lado el incipiente estudio del derecho social con sus ramas, permite estudios y elaboraciones de doctrinas contradictorias.

El derecho de la seguridad social como rama del derecho social no ha sido estudiada a profundidad, en México no contamos con muchos estudios sistemáticos, ni menos aun tematizados. La seguridad social por tal motivo se encuentra en un trance de fijación de conceptos al igual que su objeto de estudio, de ahí que haya confusión de conceptos, tales como asistencia social, previsión social y seguridad social. La seguridad social indiscutiblemente tiene su punto de apoyo y resorte en la problemática social y económica que se da con motivo de los riesgos a los que se encuentra sometido el individuo en su diario vivir, como son la muerte, la vejez, la enfermedad, la invalidez; y podemos concluir diciendo: - que la seguridad social se extiende a estas otras formas de amparo y con ello procura a grandes núcleos de población un nivel de vida y progreso social al individuo y por ende, a la colectividad.

En el primer capítulo trataremos una serie de conceptos, para en el segundo tocar someramente los orígenes de la seguridad social en Europa y la evolución de la misma. En México en el siguiente veremos la Seguridad social en las diferentes Constituciones que han regido nuestro País hasta llegar a la vigente, y continuar con las condiciones sociales en el medio rural, concluyendo con un análisis sobre la organización y funcionamiento de la ley del seguro social.

C A P I T U L O I

I. CONCEPTOS

I.1 EL DERECHO

I.1.1 EL DERECHO SOCIAL

I.1.2 CONCEPTO DEL DERECHO DEL TRABAJO

I.1.3 DEFINICION DE DERECHO DEL TRABAJO

I.1.4 CONCEPTO DE TRABAJADOR DEL CAMPO

I.1.5 DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

I.1.6 CONCEPTO DE SEGURO SOCIAL

C A P I T U L O I

I. CONCEPTOS

I.1 EL DERECHO

Es un hecho inobjetable que la vida humana se desarrolle en sociedad. Si asimilamos a la sociedad como agrupación natural o pactada de personas, con unidad distinta de la cada cual de sus individuos, constituida para lograr mediante la mutua cooperación alguno de los fines de la vida de relación, en la que unos individuos desarrollan actividades diferentes a otros individuos del mismo grupo; las actividades diferentes de los individuos dentro de la sociedad dan nacimiento y origen a conflictos inevitables. El maestro Trinidad García, (1) señala dos recursos para la resolución de conflictos motivados por el choque de las actividades antagónicas de los hombres en sociedad;

Es el uno la lucha entre las partes en pugna, hasta el triunfo de alguna de ellas, impuesto por la presión de una mayor fuerza. Es el otro la imposición a los contendientes de un elemento superior que fije los límites de la conducta de cada uno y concilie los intereses a discusión. Este elemento es la norma o regla a la que forzosamente deben someterse a los hombres.

Si entendemos al derecho como una norma constante que regula la conducta del hombre en sociedad; no podemos desconocer lo que dice el maestro Hector González Uribe (2) de -
ver al estado.

Primero como un hecho social; segundo como un poder organizado y supremo; tercero, como una institución dotada de una finalidad y valores propios, y cuarto como un fenómeno jurídico.

A nosotros nos interesa este cuarto aspecto. Cómo dice el mismo autor, que:

El Estado en nuestros días es una fuente importantísima de normas jurídicas. Y por medio de sus tribunales judiciales y administrativos, hace una labor continua de interpretación, aplicación y sanción de las leyes. (3)

De lo anterior podemos concluir: que el hombre en sociedad, crea normas jurídicas y al mismo tiempo crea organismos o instituciones para imponer su cumplimiento, en caso de incumplimiento, de la norma jurídica. El derecho es la forma de organizar las relaciones humanas en sociedad.

Se han vertido incontables conceptos y definiciones sobre el término Derecho: Así Trinidad García (4) nos señala los elementos esenciales del concepto derecho:

- a) El derecho es un conjunto de normas o reglas - que gobiernan la conducta externa de los hombres en sociedad;
- b) Es exclusivamente un producto social; fuera de la colectividad humana no tendría objeto;
- c) Se impone a los hombres por la fuerza de la misma sociedad organizada en poder y aplica una sanción al que viola la norma jurídica.

Rafael de Pina, (5) nos dice: "Derecho es el conjunto de normas eficaces para regular la conducta de los hombres".

Hector González Uribe, (6) define al Derecho como "El conjunto de normas que rige la convivencia humana, con poder coactivo, para la realización de los fines existenciales de los hombres."

Nosotros definimos al Derecho, como la institución social encargada y destinada, mediante normas de regir la conducta externa de los hombres en sociedad; con poder coactivo para hacer cumplir lo establecido en ellas.

I.1.1 EL DERECHO SOCIAL.

El Derecho Social es, como su propio término lo indica: un derecho de grupo; mismo que no atiende al individuo considerado aislada o concretamente, sino que ve al individuo partiendo de la sociedad.

Se ha considerado al derecho (en sentido lato) como un medio para alcanzar y realizar fines como la justicia y la paz (sólo para mencionar algunos); en este sentido podríamos afirmar que el derecho social pretende alcanzar la justicia social y la paz social. Antiguamente el derecho se preocupaba

ba de la propiedad y del capital, en esta etapa el derecho no se detuvo a considerar ni en las necesidades ni en las inseguridades del individuo. El derecho social surge nos dice el distinguido maestro Francisco González Díaz Lombardo (7). Históricamente en una etapa de la civilización, - condicionada por la industria e impulsada por la ciencia - moderna y los grandes movimientos de nuestro siglo.

Es precisamente en el siglo pasado, cuando se considera al derecho social, como un derecho diferente al público y privado; es Otto Von Gierke, (8) de los primeros en hablar y distinguir al derecho social y lo hace en los siguientes términos:

Es un derecho social el creado por las corporaciones, cuyos caracteres eran su autonomía y la circunstancia de que consideraba al hombre no - como persona considerada plenamente individual, sino en sus relaciones con un cuerpo social.

Del derecho social se puede decir que es un derecho de cooperación, ya que como dice Francisco González Díaz Lombardo (9).

Es un derecho igualador de las naturales desigualdades y nivelador de las desproporciones que existen entre las personas, en donde la igualdad - deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico.

De las corrientes de opinión entre los juristas algunos no aceptan el derecho social como una tercera rama dentro de la clasificación general del derecho; estos sostienen que todo derecho es social y nos dicen que no es admisible hablar de derecho social solamente para diferenciarlo del público y del privado.

La mayoría de juristas aceptan esta nueva rama (derecho social) dentro de la ciencia jurídica, por ser más flexible a las transformaciones sociales.

En la doctrina jurídica existen una serie de definiciones o conceptos sobre el derecho social, nosotros primeramente transcribiremos algunas definiciones o conceptos, para posteriormente dar nuestra definición o mejor dicho nuestro concepto, por ser este más flexible que aquél.

Para el distinguido maestro, Francisco González Díaz - Lombardo, (10) derecho social.

Es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social, de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social.

Derecho social según Luis M. Ponce de León Armenta, (11)

Es el sistema de principios, valores y normas jurídicas que regulan las relaciones humanas entre grupos e individuos desiguales, con la finalidad de lograr la igualdad por compensación y la justicia humana.

Lucio Mendieta y Nuñez (12) define el derecho social como:

El conjunto de leyes y disposiciones autónomas - que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.

De las anteriores definiciones podemos extraer rasgos comunes:

- A). El derecho social se integra por normas jurídicas que establecen relaciones entre grupos e individuos desiguales.
- B). El derecho social, es un derecho que persigue hacer vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humana.

Para nosotros el derecho social es el conjunto de principios y procedimientos jurídicos que regulan relaciones entre grupos desiguales de la sociedad, con la finalidad de lograr la justicia social.

Nos tomaremos, la libertad de transcribir el interesante estudio que hace el más grande maestro de amparo de este siglo y uno de los más importantes tratadista de la materia: Don Alfonso Noriega Cantú, (13).

Pero, las ideas y las instituciones pierden inexorablemente su fuerza y su vigencia. Al correr del tiempo, de una manera especial durante el presente siglo, la influencia de los notables y vertiginosos cambios sociales y económicos pusieron de manifiesto la incapacidad de las doctrinas individualistas y liberales para hacer frente a las angustiosas realidades que planteó el capitalismo que como hijo directo del liberalismo daba contenido y orientación al esquema formal del estado de derecho liberal y burgués.

Una de las piezas esenciales del estado de derecho liberal burgués es, sin duda alguna, la existencia de declaraciones solemnes de los Derechos del Hombre, de los Derechos Públicos Individuales, concebidos como derechos subjetivos, inherentes a los individuos. El Estado demoliberal, en su desarrollo, opuso tajantemente el derecho subjetivo- el interés individual- que constituyeron un segmento cerrado y autónomo, que constituya el ámbito individual por una parte y, por la otra, el mundo de lo social. Por un lado, el ser humano, es una individualidad, independiente, autónoma, con sus derechos subjetivos, propios y, por otro está, la sociedad, la masa de todos los hombres, con forma de vida peculiares, ajenas por completo a las del individuo base y objeto de las instituciones políticas.

Pero, la crisis que ha afectado al Estado liberal-burgués, ha ofrecido un fenómeno previo de algo que podríamos llamar globalización que -en compendio- entiendo, de la siguiente manera: los profundos cambios sociales y, en especial económicos que ha sufrido el mundo, han tenido el efecto de que, cada día se acercuen y relacionen más, el ámbito individual y el ámbito social, teniendo como consecuencia ineludible el hecho de que la autonomía individual, se transforma -necesariamente- en heteronomía.

Efectivamente esta interdependencia, esta vinculación de ámbitos ha producido un fenómeno unificado, que me he permitido llamar globalización. Es decir, ciertas acciones que acostumbraba el hombre considerar totalmente particulares, han llegado a ser necesariamente de interés social, de interés de la comunidad; y por otra parte, nuestra independencia, nuestra autonomía, se ha debido comprobar que es ilusoria, puesto que cada vez, somos más interdependiente, de tal manera que, a la postre, debemos darnos cuenta de que nuestras acciones individuales parecen tener sentido, únicamente, dentro del cuadro moral propio, puesto que la acción social, la acción comunitaria, exige imperiosamente, acciones organizadas de gran capacidad.

El fenómeno que desborda este aspecto tiene un ámbito individual y ámbito social y se extiende a los ámbitos sociales de otras naciones, lo que nos lleva a comprobar la existencia inexorable de una globalización.

Ante esta situación el Estado ha adquirido nuevas y muy importantes funciones y, para el ámbito individual las acciones estatales se configuran por medio de modificaciones muy serias en el ámbito social. El ámbito individual cada vez tiene menos oportunidades de eludir el ámbito social y muy pocos seres humanos hoy en día si es que existen pueden suponer que lo que sucede en el ámbito social no les afecta directamente.

Así pues, lo que llamamos globalización consiste en dos aspectos esenciales: Por una parte se afirma la indiscutible importancia del ámbito social para la realización y aún para la vida misma de las personas individuales; y por el otro, se afirma la conciencia en el ámbito social, aún de aquellas que lo parecían más lejanas.

La globalización en el ámbito social es directa: en el individual también lo es; pero, aparenta pasar primero por el ámbito social. Recordemos porque es oportuno, que los dos ámbitos a que nos hemos referido, existen únicamente como puntos de análisis, toda vez que, en la realidad son -sin duda- una unidad dialéctica.

Esta globalización de las ideas sobre la vida. Individual y social, tiene un primer efecto: la mayor posibilidad de afectación sobre el - ámbito individual, que obliga a estar consciente del ámbito social y, asimismo de la importancia de la acción estatal, en los diferentes ámbitos sociales.

Consecuencia lógica de lo anterior es lo siguiente: Colocados de una nueva relación ámbito individual, ámbito social, y acción estatal, la expresión de las ideas, considerada como uno de los símbolos más claros de la libertad, en el ámbito social e individual, necesariamente es cuestionada en el ámbito social.

Ante esta situación la acción estatal debe necesariamente ejercerse de tal forma que concilie ambos ámbitos, teniendo en cuenta que si bien, lo social ha llegado a tener una mayor importancia, la vida social misma se conforma de seres humanos con características particulares, y al mismo tiempo que si alguna individualidad es factible, ella únicamente se puede dar en el seno de la sociedad.

Como una consecuencia natural de este estado de cosas -social-político y económico- apareció como una realidad insoslayable el derecho social que tiene como realidad actualmente, el reconocimiento de la importancia primordial del ámbito social y, con ello, el necesario reconocimiento de la existencia, al lado de los derechos individuales, de los derechos del hombre, de otros derechos, vivos y presentes, los derechos sociales.

Efectivamente, el término derecho social ha sido muy a menudo, tomado como sinónimo de la política social del estado, muy especialmente en lo relativo a la política encaminada a la protección de las clases marginadas económicamente; obreros y campesinos; pero, éste es, sin duda, un concepto erróneo como tratarse de explicar. El derecho social es la consecuencia de un fenómeno ostensible de la vida social: el pluralismo de hecho que existe en las comunidades. Estas están formados de un conjunto de grupos que viven y actúan en su seno; es decir, de una pluralidad de grupos, autónomos, vinculados con la unidad total comunitaria.

Cada grupo y aún más, cada conjunto de grupos, tiene la capacidad necesaria para darse sus - propias normas, para engendrar sus propias leyes, su peculiar orden jurídico autónomo. Es decir, de esta manera que en la realidad social de hecho-existe en las sociedades políticas, un pluralismo social que, engendra un pluralismo - político.

Por otra parte, es indudable que si cada grupo tiene la capacidad para engendrar las normas que regulan su vida interior; estos grupos no necesitan de la intervención del Estado para participar en tanto que núcleos autónomos, en la trama compleja de la vida del Derecho, en la cual ellos se equilibran-jerárquicamente-, de la manera más variable.

Ese fenómeno de diferenciación entre el Estado y los grupos autónomos, queda de manifiesto de una manera muy clara si se recuerda la posible oposición que históricamente se comprueba, entre el derecho obrero autónomo, derivado de la acción -en especial- de los sindicatos, y legislación social emanada del estado.

Muy a pesar de las rigurosas prohibiciones de - las leyes francesas --recuerdese la Ley Chape--- llier- los sindicatos se crearon, tuvieron existencia real y actuaron, creando una buena parte de la legislación obrera, sin intervención del Estado.

Conviene en estas notas esquemáticas decir:

a) El derecho social como dice el célebre jurista Gurvitch es un derecho de integración, opuesto al mismo tiempo, al derecho de separación limitativa, y al derecho de subordinación.

El derecho social o derecho de integración, es engendrado por cada grupo, por medio de un fenómeno sustancial que se denomina hecho normativo.

b) Los derechos sociales, según el mismo Gurvitch, son precisamente, los derechos de participación de los grupos y de los individuos que los integran, en el conjunto de la vida del Estado.

c) Las personas -con su ámbito individual- tienden naturalmente a la sociedad y a la comunidad, en especial a la comunidad política y como la persona -el hombre- es parte de la sociedad política, tiende también al bien común, como superior y diferente del de los individuos.

d) Las sociedades políticas -reuniones de personas integradas en comunidad- son necesariamente pluralista, porque el desarrollo de las personas humanas reclama normalmente una pluralidad de comunidades autónomas, con sus derechos, sus libertades y autoridades propias.

Entre estas comunidades unas son de rango inferior al Estado y provienen, o bien de exigencias fundamentales de la naturaleza -como la comunidad familiar- o bien de la voluntad de las personas -que se asocian libremente en grupos muy variados. Otras comunidades, son -para algunas personas y grupos de ellos- superiores al Estado, como lo es por ejemplo, la iglesia, para los creyentes, o -bien la comunidad internacional, respecto de los estados nacionales.

e) Como una consecuencia lógica jurídica de esta nueva situación social y política, el Estado debe transformar su acción propia, y si de acuerdo con las doctrinas demo-liberales e individualistas, tenía la función de un mero guardián del orden, espectador y regulador de la no agresión entre los hombres; ahora debe, necesariamente intervenir activamente en el proceso social y en el económico y de acuerdo con las exigencias de las nuevas creencias, reconocer además de los derechos individuales clásicos los derechos de las personas en sus funciones sociales, económicas y culturales; es decir los derechos sociales, los derechos de la persona social.

Después de una lectura cuidadosa a lo antes transcrita, vemos que el estudio hecho por el gran maestro, Alfonso Noriega Cantú sintetiza con mucho -a nuestro modo de ver el estudio del derecho social, sólo nos queda decir en este

apartado, junto con otro de los "Más" grandes maestros de este siglo Don Mario de la Cueva (14),

Los derechos sociales son los que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humana.

I.1.2 CONCEPTO DE DERECHO DEL TRABAJO

El derecho del trabajo su concepto se desprende del artículo 123 Constitucional. El derecho mexicano del trabajo es un derecho esencialmente social porque busca equilibrar la justicia social entre la relación obrero-patronal. En México nació con la Constitución de 1917; el jurista-poeta mexicano Mario de la Cueva, (15) nos dice:

El derecho del trabajo de la revolución social - mexicana quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo, de un mundo en el cual el trabajador sería elevado a la categoría de persona, - no para quedar simplemente registrado con ese título en una fórmula legal, sino para vivir como persona en la realidad de la vida social.

Así, que el artículo 123 constitucional en su párrafo primero estatuye la garantía social a que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, es en consecuencia nuestra constitución política vigente una constitu-

ción evidentemente social con normas que abarcan aspiraciones de los grupos económicamente débiles: obreros y campesinos. La constitución político-social nos dice Alberto Trueba Urbina, (16).

Se caracteriza porque establece derechos individuales y derechos sociales, reglas especiales en favor de los individuos vinculados socialmente o bien de los grupos humanos que constituyen las clases económicamente débiles.

Por último, diremos junto con este mismo autor que el derecho del trabajo es protector y reivindicador de los trabajadores y de la clase obrera y es un punto de partida para hacer extensiva la seguridad social a todos los hombres.

I.1.3 DEFINICION DE DERECHO DEL TRABAJO

Buscando e intentando dar una definición del derecho del trabajo que nos permita captar la esencia misma del término es harto difícil. Pero cualquier definición que se intente deberá llevar la idea de justicia social, porque el derecho del trabajo no es un derecho de corte individual o privado; porque una de sus finalidades es preservar y garantizar la salud y vida del trabajador; por otro lado somos de la creencia que al intentar definir un concepto se deben

incluir a grandes rasgos algunas de las características - más trascendentes del término que se intente definir, así tenemos que en el derecho del trabajo en México algunas de sus características son: que el derecho del trabajo es un derecho de lucha de clases; el derecho del trabajo es una garantía social; es un derecho protector de los trabajadores: urbanos y del campo, es un derecho irrenunciable y revindicatorio.

Antes de dar nuestra definición sobre el derecho del trabajo, daremos solamente dos definiciones de la doctrina más representativa en México de esta materia: Mario de la Cueva, (17) Alberto Trueba Urbina, (18).

El primero lo define: "El nuevo derecho es la norma - que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajador y el capital".

El segundo lo define:

Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: Socializar la vida humana.

Consideramos que las definiciones transcritas son interesantes; la primera nos dice la finalidad última -a nuestro parecer de todo derecho social- del derecho del trabajo que es lograr y realizar la justicia social entre el trabajador y el patrón; la segunda nos dice el objeto del derecho del trabajo que es la protección y dignificación del trabajo frente al capital.

Para nosotros el derecho del trabajo es el conjunto de disposiciones legales y constitucionales protectores y tuteladores de la clase trabajadora en general frente al capital con la finalidad de lograr la justicia social.

I.1.4 CONCEPTO DE TRABAJADOR DEL CAMPO

Para efectos del derecho del trabajo, obrero o empleado, es sinónimo de trabajador; el trabajador es uno de los elementos dentro de las relaciones de trabajo, es objeto principal de protección y tutela del derecho del trabajo. El trabajador labora para su subsistencia económica; el artículo 123 de la Constitución protege al trabajador de ser víctima de la explotación económica por parte del patrón - dueño de los instrumentos de producción. Y se vincula jurídicamente con el patrón a través de una relación de trabajo personal y subordinado. La nueva Ley Federal del Trabajo

define al trabajador en los siguientes términos:

Art. 8

Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

Del análisis del artículo 8 de dicha ley se puede desprender:

- 1.- Que el trabajador es siempre una persona física.
- 2.- Adquiere la calidad de trabajador por el hecho de prestar un trabajo personal subordinado a una persona física o a una persona moral.

La nueva ley en su primer párrafo supera en mucho a la ley de 1931, (19)

Ya que estableció en su art. 3 que "Trabajador es toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos generos, en virtud de un contrato del trabajo:

Como se ve este artículo 3 de la ley de 1931 era difuso pues no determinaba si era trabajador la persona física o moral podrían ser sujetos de relaciones de trabajo. Con la

nueva ley se despejan las dudas en su artículo 8.

Como decíamos líneas arriba el trabajador adquiere ese carácter cuando realiza un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario. La subordinación de que habla el primer párrafo del artículo en cita es la característica y distintiva que hace nuestra modo de ver que haya relación de trabajo. La subordinación es una facultad única y exclusiva del patrón, esta se traduce en el derecho de mandar y a ser obedecido. Esta facultad no extensiva fuera del lugar del trabajo y fuera de la jornada laboral, es decir, el trabajador sólo está obligado a lo estipulado en el contrato de trabajo.

En el párrafo segundo del artículo en cita, define al trabajo como toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio. Este párrafo es claro al decir, que toda actividad humana ya sea material o intelectual es trabajo independientemente del grado de preparación del que lo preste.

La exposición de motivos de la nueva Ley de Trabajo de 1970, (20) al referirse a los trabajadores del campo estableció:

El problema de los campesinos debe resolverse, - principalmente, mediante la aplicación del artículo 27 de la Constitución, pero la legislación del trabajo es importante porque siempre será necesario que algunas personas cooperen, prestando su trabajo, en el desarrollo de las labores agrícolas. por otra parte, el proyecto se esforzó en la equiparación de los trabajadores del campo con los de la ciudad, a cuyo efecto, y como primera medida, emplea el término "trabajadores del campo".

El artículo 280 se propone asegurar la estabilidad de - los trabajadores del campo.

A ese fin dispone que los que tengan una permanencia continua de tres meses o más al servicio de la empresa, tienen a su favor la presunción de ser - trabajadores de planta.

Los problemas de aparcería y del arrendamiento agrícola se han usado frecuentemente para burlar la aplicación de la ley. Para evitar este mal dispone el artículo 281 que - el propietario de la hacienda es solidariamente responsable con el aparcerero, y que lo es también con el arrendatario - cuando éste no dispone de elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones - con los trabajadores, disposición esta última que concuerda con las normas generales que se dictaron para los intermedios.

Los restantes artículos del capítulo tratan de los de-

rechos y obligaciones. Entre estas últimas destacan las - que tienen por objeto la atención de los trabajadores en - casos de accidentes y enfermedades obligando a los patrones a, proporcionarles habitaciones con los servicios de estancia, dormitorios proporcionados al número de familiares, sa nitarios y un terreno anexo suficiente para la cría de animales de corral".

En el dictamen de la primera lectura, se hicieron las - siguientes observaciones, (21):

En los artículos 279, 280 y 281, que se refieren a los trabajadores del campo, se estimó preferible sustituir el término "empresa agrícola o ganadera por el de "patron" porque el primer precepto es poco conocido por los trabajadores del campo porque en ocasiones sería difícil establecer si un patrón constituye una unidad económica de producción, que es la fórmula que define a la empresa. La redacción que se propone clarifica dichos preceptos y precisa quienes son los obligados en las relaciones obrero-patronales en los trabajos del campo.

El artículo 279 de la Ley Federal del Trabajo define - al trabajador del campo en los términos siguientes:

Trabajadores del campo son los que ejecutan los - trabajos habituales de la agricultura, de la gana dería y forestal, al servicio de un patrón.

Los trabajadores en las explotaciones industriales se regirán por las disposiciones generales de esta ley.

Los trabajadores del campo gozan de los mismos derechos y beneficios que los demás trabajadores en general. En los capítulos que siguen abundaremos más sobre estos trabajadores.

I.1.5 DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El derecho de la seguridad social es una rama o pleonismo del derecho social, si entendemos al derecho social como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones que se dan entre sectores sociales desiguales, entonces la seguridad social queda encuadrada en el derecho social. Se ha dicho que la seguridad social es un fenómeno sociológico y un hecho histórico, porque está estrechamente vinculado con las condiciones en que vive el individuo en un momento determinado en una sociedad también determinada. En la literatura jurídica referente al derecho de seguridad social apreciamos que los autores analizan la seguridad social a través de la legislación de su país y de ahí la dificultad de comprender muchas de las veces las instituciones y su evolución. Rubén Greco, (22) sostiene que en:

La actualidad la seguridad social es un concepto abierto, que expande su objeto en la medida en que se promueven políticas tendientes a realizar el bienestar general, ya que este se define en realidades al ritmo de un mundo ávido de trans-

formaciones técnicas, biológicas y científicas.

Por otra parte nosotros sostenemos que el estado a través de medios y organismos es el encargado de promover e implantar los sistemas de seguridad social en virtud de su programación de política social, si como dijimos, que el estado es el encargado y responsable de los sistemas de seguridad social, esto lo lleva a cabo por medio de planes que conlleven acciones sociales para la ejecución de los mismos. Si vemos el estado moderno como un estado que no se limita únicamente a ser un simple observador de la vida, sino antes bien como un estado preocupado por los cambios sociales económicos y demás, que se dan en la vida del grupo, el estado así considerado protegerá a los sectores débiles de la sociedad mediante la expedición de leyes que los protejan de los accidentes y eventualidades derivadas del trabajo, dándoles una remuneración adecuada a sus necesidades vitales; de ahí que se considere que la seguridad social sea, un sistema que "disminuye" las injusticias sociales ya que aparece como un sistema estructurado que en muchos de los casos permite paliar o disminuir dichas injusticias, ya sea, atacando a los efectos o a las causas; pero hay que ser sinceros y realistas para no caer en utopías, la seguridad social en cualquier parte del mundo o bloque político-social no podrá ser ni es, la panacea de todos los males sociales.

El estado moderno se preocupa y se aplica a resolver problemas sociales como: el desarrollo económico, la salud - de los individuos, la educación, la producción y distribución de bienes y servicios, el mantenimiento de las relaciones entre el capital y el trabajo; mediante la actividad de órganos jerarquizados dependientes del propio estado. En otro capítulo abundaremos sobre este tópico, aquí solamente lo hacemos como un lineamiento general. Ahora trataremos de los principios básicos de la seguridad social como ciencia. Generalmente, se citan como principios generales de la seguridad social:

- a) La Universidad
- b) La Solidaridad
- c) La Integridad
- d) La Unidad
- f) La Internacionalidad.

Hay que destacar que estos principios deben orientar al legislador y al interprete, además es oportuno señalar lo que manifiesta Rubén Greco, (23) al respecto:

Estas tendencias o principios pertenecen a un plano distinto al de aquel en que se encuentran los principios generales del derecho, pues nos dice que constituyen categorías formales, circunstancia que si bien les otorga validez lógica, dificulta su aplicación normativa cuando los países no han alcanzado el nivel de desarrollo social que presuponen aquellos principios.

Esto se explica según los sistemas adoptados de seguridad

social según las necesidades de los países.

El principio de universalidad en la seguridad social -- consiste en que al grupo o grupos de personas protegidas -- sin importar la condición social, nacional, ser, raza, profesión; ya que este principio se explica en atención al acojimiento de cada vez un mayor número de personas en su ámbito protector.

El principio de integralidad, se refiere a las prestaciones que otorga el sistema de seguridad social impartido por cada estado, este principio se destaca por dos elementos:

- 1) La cantidad
- 2) Oportunidad

Cuando la prestación se otorga en cantidad insuficiente y fuera de tiempo lógicamente la prestación se hace innecesaria muchas de las veces.

El principio de solidaridad, es un principio arduo de esclarecer, y por tal motivo preferimos guiarnos por el -- pensamiento de un docto en la materia: El fundamento del -- principio de la solidaridad social -dice- Mesa, (24) acotan

do a Martí Buñill y a Lugo Peña.

Radica en el razonamiento de que si la población entera se beneficia con las prestaciones de la - seguridad social, es justo que toda ella contribuya a su sostenimiento en la medida de sus fuerzas o capacidad de aportación, para recibir en - la medida de sus necesidades y no de lo que haya cotizado cada cual. Es decir, que se abandona la idea de la contra-prestación individualista, propia del seguro privado, y la colectiva limitada a categorías o grupos que tienen particulares intereses y responsabilidades, característica del seguro social, por la colectiva total, basada en la redistribución de la renta, peculiar de la seguridad social.

El principio de unidad, sintéticamente lo podríamos - decir, que consiste en la unidad jurídica, económica y política todo ello visto desde la seguridad social; es decir, el principio de unidad - como lo señala Martín Fajardo, (25)

Procura una administración suficiente, bajo la - dirección rectora de una base legal, aprovechando el máximo de los recursos personales y materiales, sin que por esto, unidad no quiera decir que no puedan existir varios órganos gestores, si no antes bien, la coordinación, la sistematización y la integración lógica de las estructuras de los mismos, dentro de las coordenadas generales establecidas para un régimen nacional.

El principio de la internacionalidad, quizá sea el más difícil de establecer o plasmar en la legislación de un país, ya sea, en códigos o leyes de carácter social; este -

principio establece el derecho de que toda persona sin importar su calidad migratoria dentro de un país cualesquiera le sean reconocidos sus derechos de seguridad social adquiridos en su país; ya se encuentre en país distinto al suyo laborando o de tránsito, es decir, este principio - nos dice Martín Fajardo, (26).

Valora y tutela a la persona humana con prescindencia de su calidad de nacional o extranjera, - en tanto que el principio de internacionalidad - desplaza esa tutela detrás de cada persona hacia cualquier lugar del globo convirtiendo así a la seguridad social en el "estado natural del hombre social" según expresión del profesor Michell.

Ahora intentaremos dar un concepto de seguridad social, la entendemos como un sistema social que se adapta a la realidad, a la tranquilidad, al orden y al bienestar social, - vela además por la dignidad humana y con ello disminuye las injusticias sociales.

Decimos, que es un sistema social porque lo entendemos a este como un conjunto de normas jurídicas que tiene por - finalidad última proteger al individuo de las contingencias como pueden ser: enfermedad, vejez, muerte, accidentes y de ocupación; y con esta protección evita en algo la indigencia del mismo (individuo).

I.1.6 CONCEPTO DEL SEGURO SOCIAL.

La Ley del Seguro Social de 1943 es sin duda alguna dentro de la historia legislativa y jurídica mexicana un hecho relevante, porque con la promulgación y expedición de esta Ley se dió el paso en la creación del instrumento que sirve a la Seguridad Social para lograr una mayor justicia en las relaciones obrero-patronales y con el tiempo se ha ido extendiendo, además de los trabajadores asegurados a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo. Así tenemos que la finalidad del artículo 123 de la Constitución Política Federal vigente en su fracción XXIX, además, de dar protección al trabajador asalariado por medio del régimen del seguro social abarca en lo mayor posible a los sectores e individuos que compone nuestro núcleo social.

Es así, que en la Exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1973, (27) (Diario Oficial de la Federación del 12 de marzo de 1973), encontramos los perfiles actuales de Nuestro Seguro Social, esta exposición nos dice, entre otras cosas las siguientes:

El Seguro Social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador y, simultáneamente, una manera de elevar su salario. Es indispensable por lo tanto, realizar un esfuerzo cada vez más grande de solidaridad nacio

nal, a fin de que sus beneficios puedan irse extendiendo a los sectores más débiles.

Desde los gobiernos post-revolucionarios en México - siempre ha sido un problema no solucionado el mejoramiento de la vida del pueblo mexicano: del trabajador urbano, - del trabajador del campo, etc.

Volviendo a la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social de 1973, (28) encontramos una parte realmente hermosa que se refiere a la Seguridad Social como parte de una política armónica de un programa nacional de bienestar colectivo, esta parte expresa:

La Seguridad Social, como parte de esa política, precisa ampliarse y consolidarse, no sólo por el imperativo de proporcionar el bienestar de la comunidad, sino como exigencia económica, pues la redistribución de la riqueza que promueve, no frena el crecimiento, sino que por el contrario, lo impulsa de manera real y sostenida. Mientras que el hombre no disponga de elementos para superar sus limitaciones materiales y culturales no podrá alcanzar su plena productividad.

En la Exposición de Motivos de 1973 se establece la necesidad (para lograr la meta de la Seguridad Social de proporcionar servicios esenciales -cuando menos- a grupos débiles económicamente y a los marginados) de incorporar a grupos no protegidos por la Ley de 1943. La incorporación de estos grupos -dice la Exposición de Motivos de 1973- (29).

Gozarán de los beneficios del régimen obligatorio, una innovación de la exposición de motivos es que incorpora a los trabajadores a domicilio como sujetos, de aseguramiento, sin requerirse la previa expedición de algún decreto; por otro lado, en la misma Exposición se pretende la Extensión de la Seguridad Social al campo;

"A partir de 1954, en plan experimental, quedaron incorporados al régimen los trabajadores agrícolas asalariados con los mismos derechos y prestaciones ya establecidos para los asegurados urbanos pero sólo en una mínima parte se ha obtenido la protección de los campesinos debido a su dispersión demográfica y a las distintas condiciones de su trabajo y de su ingreso.

A fin de que pueda acelerarse la extensión de la Seguridad Social al campo y se incremente, o sí sea en forma gradual pero constante el número de campesinos que disfruten de ella, la iniciativa faculta al Ejecutivo Federal para fijar mediante decretos, las modalidades de aseguramiento que permitan una mejor distribución y un mayor aprovechamiento de recursos.

Se ratifican preceptos de la Ley vigente al definir como sujetos de aseguramiento a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, pero se agrupan en forma más detallada tomando en cuenta sus características en relación a los sistemas de cultivo y de crédito así como factores que influyen en su rendimiento económico, para adoptar formas de Seguros congruentes con estas peculiaridades.

Del Seguro Social se han dado múltiples definiciones, nosotros solo citaremos dos y daremos la nuestra.

El maestro Francisco Gonzalez Díaz Lombardo, (30) ha definido al Seguro Social:

Como la institución o instrumento de la Seguridad Social mediante la cual se tiende a garantizar, - solidariamente, organizados los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, para - atender a los riesgos y contingencias a que están expuestos y aquellos que de ella dependen, a fin de lograr el mayor bienestar social, biológico, - económico y cultural posible, que permita a todos una vida más auténticamente humana.

Mario Ruíz Massieu, (31) dice; que se

Define al Seguro Social como un sistema que otorga derecho a los asegurados a determinadas prestaciones, allegándose recursos mediante el esfuerzo combinado del propio asegurado, las cuotas patrimoniales y el subsidio del Estado. El Seguro Social cubre determinadas necesidades del individuo por causa de enfermedad, invalidez, vejez, muerte u otros acontecimientos independientes de la voluntad de los asegurados.

Para nosotros, el Seguro Social es el instrumento de - la Seguridad Social, que tiende a proteger la vida y la dignidad del asegurado y su familia contra los riesgos de la - existencia, sustentándose económicamente aquél en las cuotas y contribuciones que cubren los patrones, los asegurados y el Estado.

Como se observará de las dos definiciones transcritas líneas arriba y de la nuestra podemos decir: que la Seguridad Social estructurada o programada por el Gobierno a - través de su política social siempre tendrá los objetivos - (en lo que se refiere a la Seguridad Social); de garantizar

el derecho a la salud y a la protección o los medios de -
subsistencia.

Por otra parte podemos aseverar que el Seguro Social
no persigue algún fin lucrativo.

Para cerrar este punto, queremos hacer mención, una -
vez más a la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro So
cial de 1973, (32); porque creemos -en la parte que trans-
cribiremos- que encierra la realidad dogmática y pragmáti-
ca tanto del Seguro Social como instrumento de la Seguri--
dad Social como de esta misma.

El tránsito del régimen de seguros sociales al -
de Seguridad Social no puede realizarse súbita--
mente, menos aún en un país que inicia apenas su
proceso de desarrollo; pero no podemos mantener
cerrado en la práctica el acceso o los beneficios
del sistema, porque ello sería prolongar y agudi-
zar el esquema de una sociedad dual, en que al-
gunos grupos, incluidos en procesos económicos -
más modernos, diferencian rápidamente sus condi-
ciones de vida de una mayoría de la población cu
ya marginación parece inalterable.

C I T A S

- 1.- GARCIA, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Décima Primera Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1963. p. 9
- 2.- GONZALEZ URIBE, Hector. Teoría Política. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1984. p. 201
- 3.- IBIDEM.
- 4.- GARCIA TRINIDAD. Op. cit. p.11
- 5.- PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho. Décima Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- 6.- GONZALEZ URIBE, Hector. Op. cit. p. 202
- 7.- GONZALEZ DIAS LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Segunda Edición. Editado por la U.N.A.M. México, 1978. p. 49
- 8.- OTTO VON, Gierke. Citado por CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Tercer

- ra Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1975. p. 71
- 9.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 49
- 10.- IBIDEM. p.51
- 11.- PONCE DE LEON ARMENTA, Luis M. Derecho Procesal Agrario
Editorial Porrúa. S.A. México 1988. p. 21
- 12.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Derecho Social. Segunda -
Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1980. p.p. 66 y
67
- 13.- NORIEGA CANTU, Alonso. Lecciones de Amparo. Segunda E-
dición. Editorial Porrúa, S.A. México 1980. p.p. 1067
a 1090.
- 14.- CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 41
- 15.- IBIDEM. p. 45
- 16.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Mexicano del Tra-
hajo. Editorial Porrúa S.A. México 1975. p. 131.
- 17.- CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 85

- 18.- TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 135
- 19.- Ley Federal del Trabajo Reformada. 1931. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto. Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa. S. A. México 1955. p. XXI.
- 20.- Ley Federal del Trabajo. 1970. Quincuagésima Cuarta Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1986. p. VIII
- 21.- IBIDEM, p. XII
- 22.- GRECO, Rubén. Jurisdicción de Seguridad Social. Artículo publicado en el Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social. Argentina. 1967. p. 158
- 23.- IBIDEM. p. 172
- 24.- MESA, CITADO POR FAJARDO Martín. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Aguilar. España 1975. p. 112
- 25.- IBIDEM, p. 114
- 26.- IBIDEM, p. 115

- 27.- Ley del Seguro Social. Novena Edición. Editorial Trillas. México 1988. p. 14
- 28.- IBIDEM, p. 15
- 29.- IBIDEM, p. 16
- 30.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. Cit. p.14
- 31.- RUIZ MASSIEU, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano. Editado por la U.N.A.M. México 1981. p. 128.
- 32.- Ley del Seguro Social. Op. cit. p. 17

C A P I T U L O I I
ORIGENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA

C A P I T U L O II

- II. ORIGENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA
 - II.1 GRECIA
 - II.1.1 ROMA
 - II.1.2 FEUDALISMO, CRISTIANISMO Y ASISTENCIA PRIVADA
 - II.1.3 ASISTENCIA PUBLICA
 - II.2 EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO
 - II.2.1 AZTECAS
 - II.2.2 MEXICO COLONIAL

C A P I T U L O I I

ORIGENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA

II.1 GRECIA.

Al buscar los antecedentes de la seguridad social en el contexto de la historia de la humanidad resulta que nos encontramos ante la evolución del hombre mismo, o lo que es lo mismo ante el desarrollo de la civilización, en la historia del hombre se explican los fenómenos sociales económicos, políticos, antropológicos y demás por lo que aquel ha tenido - que pasar y pagar por alcanzar niveles de cultura superiores. El hombre es por esencia y naturaleza un ser creador, modificador y realizador, en esa medida desde prístinos tiempos ha atendido a sus múltiples necesidades por medios o mecanismos que le permitieran la satisfacción de las mismas y siempre - buscando no correr riesgos que pudieran provocarle la muerte o alguna mutilación de su cuerpo, ejemplos podríamos citar - bastantes, pues los libros de carácter histórico lo señala en demasía.

El hombre ha temido desde siempre a lo desconocido, por su incapacidad para explicarse hechos y fenómenos que no los puede volitivamente someter, como son la muerte, la vejez, - la enfermedad. Podríamos afirmar que estas inquietudes se - encuentran en todas las culturas o civilizaciones antiguas,

de ahí que el hombre se organice con métodos incipientes para preveer de alguna manera la inseguridad a su futuro (incierto), pensamos que la primera medida que tomaron fue el ahorro o acopio de elementos o bienes que les permitiese asegurarse de eventualidades funestas a su paso por la vida cotidiana, de ahí la preocupación de tiempo inmemorial de conservar y acrecentar el patrimonio familiar como una forma de asegurarse. no obstante lo anteriormente dicho, el hombre a sentido temor de no satisfacer adecuadamente algunas de sus necesidades naturales por encontrarse obstáculos diversos - que le hacen sentirse incapaz ante tal situación, y estas contingencias lo limitan para alcanzar su propio desarrollo.

Grecia, la cultura más destacada de la antigüedad; donde florecieron grandes ideas e instituciones; no obstante, - su gran desarrollo cultural e intelectual, era un "estado esclavista", al hombre se le consideraba como cosa sometida a la voluntad de otro hombre; ante tal posición era lógico que no gozaran de ningún beneficio o privilegio (todo ello lo decimos, a grandes rasgos, pues sería interesante tocar este tópico desde un punto de vista sociológico y político, lo soslayamos porque el tratamiento de este rebasaría con mucho el propósito del presente trabajo), el estado del hombre esclavo en Grecia era de miseria. Podemos decir, que el hombre desde que aparece en el escenario del mundo siempre a tratado de so

meter y subyugar al mismo hombre y de ello hay noticia minuto a minuto desde siglos; una forma de subyugación era la guerra, el vencedor tenía derecho al botín este se conformaba con bienes y de hombres, sobre estos últimos tenía decisión de vida o muerte, en muchas ocasiones el vencedor respetaba la vida del derrotado para absorverlo como parte de su patrimonio.

El Gran pensador Griego Aristóteles, (33) sostiene en su obra Etica:

Hay quienes pretenden que el poder del señor sobre el esclavo, es contrario a la naturaleza, y que esta no establece diferencia alguna entre los hombres que sólo por virtud de la ley son los unos libres y esclavos los otros, y que por lo mismo la esclavitud, hija de la violencia es una iniquidad... Pero la sociedad es inútil sin instrumentos adecuados y que estos pueden animados o vivientes, resultara que no solo son necesarios a la propiedad, sino que ellos mismos forman parte de la propiedad.

En el pueblo Griego nos dice el Historiador Nack Wögnér, (34):

La esclavitud es también un importante elemento en el cuadro conjunto de la vida de la antigüedad clásica... Donde más dura vida llevaban era en las grandes explotaciones, como en los talleres de forja de armas y en las minas. Recibían sólo el alimento estrictamente necesario para que conservaran su capacidad de trabajo... Consideradas en conjunto, las condiciones de la esclavitud en Grecia eran mucho más suaves que las imperantes en Roma...

El pueblo Griego desconoció conceptos manejados hoy en día por la seguridad social, este pueblo ocupó mayor parte de su tiempo en guerras para mantener y defender su soberanía, el Historiador antes citado resume magistralmente este aspecto en los siguientes términos...

Estos demonios dividieron al pueblo, lo consumieron en continuas discordias y guerras. Sólo dig pusieron de unas pocas horas estelares de paz y reposo para entregarse a su misión creadora...(35)

No obstante lo anterior, Grecia en su época de esplendor, en tiempos de Pericles, sino previó aspectos de previsión social y demás aspectos hoy día conocidos contribuyó - en algo al mejoramiento de la vida Ateniese: el historiador que venimos citando manifiesta al respecto.

Cuando más amplio era el sector del pueblo que había sufrido los horrores de la guerra, tanto más extensivos debían hacerse los derechos... Hasta entonces los magistrados habían ejercido sus funciones gratuitamente; en consecuencia, los altos cargos sólo podían ser desempeñados por ciudadanos acomodados, pues los de condición modesta debían atender al cultivo de sus campos o a la marcha de su taller. Semejante estado de cosas constituía por tanto, una notable falla del régimen democrático; por eso Pericles introdujo no sólo la remuneración de los hoplitas, marineros y remeros en tiempo de guerra, sino además, estableció sueldos y dietas para los magistrados y funcionarios. - Los consejeros percibieron una dracma diaria; los jueces, tres óbolos; los que formaban parte de la Asamblea del Pueblo, una dracma. Facilitóse también a la población pobre la asistencia a las fiestas y a las comidas rituales, se establecieron en su favor repartos de trigo, y se le pagó la entrada al teatro... La administración de las fi--

nanzas bajo Pericles fue tan hábil y próspera que, a pesar de los enormes dispendios exigidos por el gran número de obras públicas, existió siempre su perávit. (36)

II.1.1 ROMA

De la historia del pueblo Romano, ¿qué podemos decir? Que fue la cultura más grande, del pasado clásico; el pueblo Romano alcanzó el grado socio-político más grande e inimaginable del pasado; dicha sociedad no se puede comprender, sino se analizan aspectos relevantes como el militar, el comercial, el político y el religioso, nosotros por la brevedad del presente trabajo, solamente analizaremos, brevemente algunos aspectos de la vida laboral Romana, que tengan relación con nuestro tema de investigación.

El historiador Alemán Ludwing Friedlaender, (37), nos dice:

Que en la vida Imperial Romana había riqueza y pobreza; esta última era a tales extremos que muchas personas llevaban como dieta sólo ajos, cebollas, algunas especias y una medida de vino e incluso - llegaban a la mendicidad; la vida económica y productiva se componía de diversas formas tales como la industria; artesanía; diversos oficios; el comercio y sin olvidar las profesiones liberales y - la burocracia.

Plutarco nos informa, que en Roma existían los "colegios" estos eran agrupaciones formados por los artesanos, el primer colegio según aquél fue fundado por Numa; en las Doce Tablas donde se reconocían la existencia de estas agrupaciones, se regían por si mismas, tenían autoridades internas que eran elegidas por los asociados; el historiador Ludwing Friedlaender, (38) nos da una idea de como funcionaban estos gremios:

Los gremios velaban a veces por el enterramiento en común de sus socios; sin embargo, la mayoría de la gente pobre, que no disponía de medios para costearse un entierro propio, hallábase indudablemente asociada en mutualidades los admitían en su seno, además de los hombres libres, los libertos y esclavos, que mediante el pago de una módica cuota mensual aseguraban a sus socios un entierro decoroso, el cuál se llevaba a efecto en los llamados columbarios, grandes espacios abovedados, y a los que se les daba ese nombre por su parecido con los palomares.

Los miembros de los colegios disfrutaban de algunos beneficios, además del salario que percibían por su trabajo; estaban segregados de las funciones públicas y de los gravámenes municipales y gozaban del beneficio de excusarse de toda tutela, si se les acusaba no eran sometidos a tormento, también fueron eximidos de la prestación del servicio militar. Podemos decir, que estaban obligados a permanecer en su oficio ya que era hereditario; y era obligación continuar

con el oficio cuando el heredero era de sangre, también se impuso esta obligación a los instituidos y hasta los de sucesión por otra índole.

Los colegios existían o podían existir si contaban con autorización, la obligación de los colegios era contar con los estatutos y estos se discutían libremente por sus miembros; el colegio no podía suprimirse por el simple querer de sus miembros, sino, que era necesario contar con la resolución de la autoridad respectiva.

II.1.2 FEUDALISMO, CRISTIANISMO Y ASISTENCIA PRIVADA

El feudalismo etapa de la historia de la humanidad oscura, en esta etapa se da el vasallaje, que era el eje de la sociedad feudal en el que un hombre (el vasallo) renunciaba espontáneamente a la plenitud de su libertad individual en favor de otro hombre (dominus o señor); el derecho feudal según Zoé o Idenbourg, (39).

Ataba el hombre al hombre por un vínculo personal en principio indisoluble y se basaba mucho más en la noción de "persona" que en las nociones más abstractas de Estado, Justicia o bien común.

En este período se reconocían dos valores: el hombre y la tierra; pues en este período los países o Estados eran casi exclusivamente agrícolas, a este

período se le puede identificar con la frase: "Ni señor sin tierra, ni tierra sin señor".

Como se ve el feudalismo no era otra cosa que un sistema de contratos recíprocos entre dos partes: por un lado el soberano y el súbdito por el otro a quién se confiaba el cuidado de una cierta porción de tierra. En este lapso histórico, los campos eran labrados con arado y sin abonos y dejados en barbecho cada dos o tres años alternativamente, producían la mitad de lo que hoy, y no rendían lo suficiente para alimentar a la población; el campesino casi siempre siervo tenía que dejar la mitad de la cosecha para su amo, y con el resto no llegaba nunca a terminar el año; por otro lado las industrias existentes, aunque numerosas, no pasaban del nivel de la artesanía, esto es por lo que se refiere a las industrias locales; otro aspecto que hay que destacar es que los productos fabricados eran muy caros; y los pobres - hasta los ricos - prescindían indispensables al confort más elemental y que habían sido del uso más corriente en la Roma antigua.

Otro aspecto que hay que resaltar es que en las grandes ciudades; en las grandes fábricas requerían de muchos obreros, las fábricas de tejidos atraían a las ciudades, a los campesinos arruinados y al no existir costumbre o ley que reglamentara la relación entre patrones y obreros, los más débiles (los obreros) se encontraban enseguida excluidos del resto de la sociedad, se les explotaba con dureza y se veían constantemente amenazados por el hambre en caso de paro o de pérdida en las ventas, es decir, que llegaban a constituir una especie de proletariado mucho más esclavo y desprotegido que los mismos siervos de la gleba a finales del siglo XI, estos trabajadores desfavorecidos no eran aún sino una pequeña minoría, una minoría perturbadora y algo anárquica que no pensaba todavía en salir a la conquista de unos derechos que una sociedad sólidamente lo negaba.

De los siglos VI hasta finales o mediados del siglo XIV, la iglesia toma parte gradual y ascendentemente en la vida -

social, política, cultural, económica y hasta militar, de este lapso histórico, lo que nos interesa es únicamente el aspecto social de la iglesia; el cristianismo suavizó el carácter y espíritu selvático de los conquistadores, junto con el de los vencidos, los instruye técnicamente para el trabajo - en torno a cada convento, los va agrupando formando aldeas - que más tarde se convertirían en ciudades, en este tiempo, - la iglesia efectúa una labor de caridad extraordinaria pres-tándole ayuda a la colectividad, podríamos decir, que la caridad que prestaba la iglesia es la primera fórmula de solidaridad humana.

La iglesia prestaba ayuda a los pobres bajo el principio del amor al prójimo; la iglesia para lograr esta ayuda - al prójimo instituyó el "diezmo" como mecanismo eficaz para la obtención de fondos y estos se repartían como limosnas a los necesitados; pero no era la única forma de ayuda que - prestaba la iglesia, sino, que además hacía repartos de comida a los menesterosos. Durante los primeros siglos en que - se desarrollo el cristianismo los beatos socorrían al enfermo, al anciano y en general al necesitado, atendiendo a los huérfanos, etc.

Santiago el apóstol consideró a la caridad como la esencia del cristianismo.

La iglesia en España instituyó la caja de préstamos, - estos se otorgaban sin interés alguno, a favor de los menes terosos y campesinos.

Las instituciones religiosas crearon fraternidades que son agrupaciones que tienen como principio la fraternidad, la caridad y el amor, estos se volcaban en una sola idea - "el amor al prójimo".

De las diferentes órdenes religiosas, la Franciscana - otorgó préstamos pecuniarios a los pobres sin exigir inter ses o alguna garantía.

En el lapso histórico a que nos venimos refiriendo sur gen los gremios, estos los entendemos como las manifestaci o nes de formas o de búsqueda del hombre para protegerse. Los gremios tenían como elemento característico el monopolio hacia lo exterior de lo que fabricaban y por otro lado la - seguridad para los integrantes del gremio de por vida.

Vemos que en estas agrupaciones ingresan todos los hom bres de una profesión u oficio y estos se clasificaban en:

- a) Aprendiz
- b) Oficiales
- c) Maestros
- d) Jurados y custodios
- e) Cofradía

a) El aprendiz ingresaba al gremio como aspirante, por virtud de un contrato celebrado entre el padre del aspirante y el maestro, este último absorbía al aprendiz como si fuese su propio hijo: lo incorporaba en su familia, lo vestía, lo alimentaba y obviamente le enseñaba el oficio. El aprendizaje generalmente no era gratuito.

- b) Los oficiales. Una vez terminado el aprendizaje de forma satisfactoria, el aprendiz se contrataba como oficial con algún maestro por el término no menor de dos años; en este grado el oficial practicaba de forma intensiva desarrollando un trabajo remunerado con salario, el oficial se ligaba a los estatutos de la agrupación; recibía habitación, alimentación y vestido si no era casado. Era común que en el grado de oficial el agremiado viajara por algunos países para perfeccionarse en

su oficio o conocer nuevas técnicas.

- c) **Maestros.** Obteniendo el grado de oficial y haber demostrado su competencia en la confección o creación de una obra maestra, que examinaban los jurados y en caso de aprobación el oficial se convertía en maestro; además tenía que comprar la patente o diploma que lo acreditaba como tal, teniendo que jurar los estatutos.

- d) **Jurados y Custodios.** Ser maestro dentro de estas agrupaciones era tener un grado superior en el mismo; eran elegidos los representantes del gremio al consejo y se les denominaban jurados, estos presidían las asambleas; administraban justicia en los conflictos del gremio; otros eran elegidos sindicatos o custodios, estos visitaban los talleres, examinaban las mercancías importantes, ejercían inspección de los abastos y cuidaban de la policía interna.

- e) **Cofradía.** La cofradía era una sociedad de socorro o auxilio recíproco, por medio de sus administradores aplicaban los fondos provenientes de las cuo--

tas de oficiales y maestros, los aprendices no pagaban cuotas. La cofradía atendía los percances - inopinados o imprevistos, impartiendo ayuda por enfermedad, invalidéz y muerte; daban dotes para las mujeres comprometidas en matrimonio y pensiones para las viudas y ancianos; a los huérfanos los tomaban bajo su protección si no tenían bienes o cuidaban de ellos si los poseían.

II.1.3 ASISTENCIA PÚBLICA

En este apartado transcribiremos las ideas del tratadista Martín Fajardo, (40).

Por considerarlas más sintéticas y adecuadas.

- a) **Beneficencia** Antiguamente, alrededor de las edades media y moderna, en los países del noroeste de Europa las personas menesterosas y faltas de recursos solían acudir a los "Montes Píos" en busca de auxilio, a título de caridad, socorro, limosna, para evitar el estado de desesperación que creaba la miseria; en algunos países se les llamaba "Arcas de Limosnas", "Arcas de Misericordia" (España), "Montes de Piedad", "Montes Frugmentarios" (Italia), o "Leyes de Pobres" (Inglaterra), y en otros asistencia o beneficencia pública, y de ahí su nombre que más que un derecho, solía representar un sentimiento. Su administración estaba generalmente a cargo del Poder Público, al igual que su financiación, de por sí limitada, aunque a veces solía recibir donaciones filan-

trópicas y bienhechoras de particulares identificados con el dolor humano, o de recursos procurados diligentemente por las comunidades religiosas. La dádiva era entregada desmedidamente, esto es, sin criterio orientador, pudiendo algunos ciudadanos no alcanzar a obtener nada, luego de haber acreditado, como todos los demás su "Estado de necesidad". Evidentemente esta institución carecía de ánimo de lucro y tampoco buscaba la promoción de la colectividad, sino mitigar la necesidad del día, sin planificación ni prestaciones a firme o por lo menos nominadas. Las entidades de beneficencia pública existentes aún en algunos países han heredado y continúan gran parte de esas actividades a través de instituciones novísimas que han quedado, como hospitales, así que la cobertura de personas por la seguridad social está aún remota de la universalidad.

Por nuestra parte podemos agregar que el bienestar social tuvo su origen en la caridad y en el otorgamiento voluntario de prestaciones, el desarrollo moderno condujo a la invasión de éste campo por parte del Estado. Al aparecer la beneficencia pública en la que el Estado con sus recursos no muy bien organizados se encargó de socorrer a los necesitados.

Por otra parte consideramos, que la caridad o beneficencia pública no es la solución para el problema social, porque -creemos- no promueve el desarrollo social; si no, antes bien extingue o retarda dicho desarrollo.

II.2 EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

II.2.1 AZTECAS

En el siglo IX después de Cristo, el gobierno de los Aztecas lo ejercía el sacerdocio; pues si tomamos en cuenta lo dicho por la leyenda convertida en historia que sus sacerdotes voceros de su Dios "Huitzilopochtli ó Mexi", los guiaron por el espacio de quinientos años hasta encontrar el terruño prometido para radicarse en él, puesto que en todo ese lapso lo buscaron al salir de Aztlán y habiéndolo encontrado en el año de 1325.

Diversos autores aseguran que la tierra no representaba problema alguno en cuanto a su distribución. Mario Ruíz Massieu, (41) dice:

Hay que recordar que la propiedad indígena era básicamente comunal; la tierra no era de los miembros del Calpulli sino de la comunidad en general; los miembros como entes individuales, tenían el derecho de usufructo, pero no de propiedad privada al estilo Romano. Hay que apuntar que en el Imperio Mexica las tierras pertenecían a las comunidades como es el caso del Calpulli; a los nobles, quienes eran los únicos que podían enajenarlas, con la condición de que lo hicieran entre ellos, y había propiedades públicas que se utilizaban en el mantenimiento de los templos, las que-ras, los gastos de Palacio y del Gobierno... El fin que para los indígenas los tenía la tierra de

rivada de su propia utilidad, pudiéndose hablar en este contexto, de que conocían el sentido social de la propiedad.

Como se ve, la distribución de la tierra entre los Mexicanos no representaba problema alguno, los problemas empezaron, con la conquista de los Españoles, y prevaleció en toda la época colonial extendiéndose a la etapa de Independencia, al porfiriato y nos llega hasta la época actual en que sexenio tras sexenio no se puede resolver problema tan agudo que ha despertado y provoca inquietudes. Pero, retomamos el tema, la forma en que los antiguos habitantes de el Anahuac repartían la tierra vislumbra algunos puntos de seguridad social, por mencionar alguno, como la acción masiva en favor del Calpulli.

El Calpulli tenía la virtud de reunir familias emparentadas, así se procuraba que todas ellas descendieran de un antepasado común, que generalmente lo era un antiguo fundador de la ciudad.

Señala Luis M. Ponce de León Armenta, (42) que:

La propiedad comunal sólo correspondía a los descendientes de las familias que habitaron los Calpulli, y el crecimiento de la población provocó que estos descendientes sólo tuvieron la posibilidad de poseer tierra al presentarse alguna vacante. Este fenómeno aunado a la conquista de otros pueblos, originó una gran concentración de

indígenas que no tenían derecho de adquirir tierras formándose así grandes masas de individuos empobrecidos, que hubieran provocado una gran transformación de no haberse interrumpido, por la conquista Española, el proceso social dialéctico, que se ha dado en casos extremos de opresión.

II.2.2 MEXICO COLONIAL

Con la conquista y sometimiento de los antiguos habitantes del México actual por los españoles se inicia el período histórico conocido como "étapa colonial". Durante esta etapa el conquistador - español se apropió del territorio indígena, desde luego ejerciendo soberanía, sobre los territorios y poblaciones arrebatados a los indígenas. Es interesante conocer algunos fundamentos jurídicos que sostuvieron los conquistadores para sostener la legitimidad de la conquista y colonización de las tierras adquiridas por los españoles.

- 1) Los españoles para justificar la conquista y el empleo de las armas utilizaron como uno de sus argumentos principales la "Potestad Papal" derivada de la bula Papal de Alejandro VI, en la que se dividió el nuevo mundo entre España y Portugal; esta bula tuvo el fin de resolver los conflictos entre los países mencionados a causa de los territo

rios descubiertos. Este argumento fue atado por Francisco de Vitoria - según Mario Ruíz Massieu, (43).

Por considerar que el poder del Papa debe darse dentro del seno de la Iglesia Católica, teniendo por tanto un poder espiritual y no temporal, por lo que en todo caso tenía la facultad de elegir a los españoles como predicadores de la - fé cristiana en las indias, pero no de destruir a los señores que la gobernaban y traspasar su soberanía a los reyes de España.

- 2) Otros de los argumentos hechos valer fueron:
 - a) El derecho de conquista
 - b) El derecho de prescripción

El instinto jurídico español, ideó la bula Papal de - Alejandro VI, para deducir de ella la legitimidad de las - conquistas posteriores.

Sostiene Ponce de León Armenta, (44)

Por otra parte, podemos decir, que en esta etapa la tierra mexicana fue objeto de lucro personal y, lejos de ser una fuente común del bienestar social, libertad e independenciam, fue un mero instrumento de enriquecimiento ilegítimo y de esclavitud.

Por su parte Lucio Mendieta y Nuñez (45) sostiene que:

La propiedad eclesiástica favoreció en gran parte la decadencia de la pequeña propiedad agraria de los indios, por cuanto amortizaba fuertes capitales y sustraía del comercio grandes extensiones - de tierra.

A principios del siglo XIX, el número de indígenas despojados era ya muy grande; llegando a ser una masa de gentes sin amparo, favorable a toda clase de desórdenes.

En los tres siglos de explotación y vejación en que duró la Colonia, se expidieron la Leyes de indias que se destinaron a la protección y amparo del indio conquistado de México y de Perú, supuestamente para evitar la explotación que llevaba el conquistador español. Pero la realidad histórica nos señala que las leyes de Indias se quedaron en el papel, es decir, fueron simplemente, letras. El ilustre maestro Mario de la Cueva, (46) nos dice:

Que de los cuatro tomos de que se componen no existen disposiciones que tiendan a la igualdad de derechos entre el indio y el amo, sino que son más bien medidas de misericordia, actos píos por el remordor de las conciencias, concesiones graciosas a una raza vencida que carecía de derechos políticos y que era cruelmente explotada.

C I T A S

- 33.- ARISTOTELES. Gran Etica. Editorial Sarpe. Madrid
1983. p. 95
- 34.- WAGNER, Nack. Gracia. Segunda Edición. Editorial
Labor. México 1972. p.p. 168 y 169
- 35.- IBIDEM, p. 446
- 36.- IBIDEM, p.p. 242 a 244
- 37.- FRIEDLANDER, Ludwig. La Sociedad Romana. editorial.
Fondo de Cultura Económica. México 1987. p. 84
- 38.- IBIDEM, p. 174
- 39.- IDENBOURG, Zoe. Las cruzadas. Ediciones Destino. Es-
paña. 1976. p.p. 11 a 19
- 40.- FAJARDO, Martín. Op. cit. p.p. 24 y 25
- 41.- RUIZ MASSIEU, Mario Op. cit. p.p. 11 y 12

- 42.- PONCE DE LEON ARMENTA, Luis M. Op. cit. p. 49
- 43.- RUIZ MASSIEU, Mario Op. cit. p. 14
- 44.- PONCE DE LEON ARMENTA, Luis M. Op. cit. p. 52
- 45.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México-
co. Décima Edición. Editorial Porrúa. S.A. México.
1977. p.p. 92 y 93
- 46.- CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 39

C A P I T U L O I I I

III. SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

III.1 LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

III.1.1 LA CONSTITUCION DE 1857

III.1.2 LA CONSTITUCION DE 1917

C A P I T U L O I I I .

I I I . LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

I I I . 1 LA CONSTITUCION DE APATZINGAN .

Creemos oportuno, dar un panorama general histórico - del desarrollo de esta Constitución .

Es bien sabido y conocido que España sometió y dominó parte del Continente Americano por espacio de tres siglos - en virtud de la Conquista realizada a principios del siglo XVI . Dicha conquista en lo que se refiere al territorio me xicano España poseyó todo el territorio indígena . Durante este tricentenario, el indio es un paria y funciona a lo - más como peón . Trabajo' de sol a sol diariamente, durante - el tiempo en que se le sometió no protestó o se quejó abie r tamente por el temor del látigo del encomendero . El indí g e na no soportó por mucho tiempo el trabajo subterráneo debi do a su constitución física; para suplir al aborígen en las minas, los españoles encontraron la solución: los bien fo r nidos negros, y con ellos en la Nueva España se introduce - tan nefasto negocio . En el transcurso del tiempo en que du r ó la dominación española como consecuencia lógica de tal - dominación política, cultural, religiosa, militar y econó m i ca y hasta podríamos decir dominación física, por lo que se refiere a la libertad individual del conquistado "no obstan

te la generosidad de las Leyes de Indias", hubo un proceso de identificación y solidaridad entre el grupo sojuzgado. Cualquier nación que tenga algo de su conciencia de nacionalidad no puede dejar de existir de igual manera creemos, porque así ha sucedido en la historia de la humanidad que la idea de "libertad" es connatural con el hombre mismo. - Juan Jacobo Rosseau, (47) en su libro el contrato social ha dicho "que no se concibe a un hombre vivo sin libertad. "Durante la colonia todo es un enorme mestizaje, la población mexicana se ha formado precisamente de este modo.

El mosaico étnico del México de finales del siglo XVIII se constituyó de los siguientes grupos:

- 1.- Los indios fueron el núcleo más numeroso, se les empleó o se emplearon como criados o campesinos.
- 2.- Los mestizos, fueron dependientes, artesanos, soldados, horneros o labradores.
- 3.- Los criollos fueron sacerdotes, maestros, comerciantes, oficiales del ejército o hacendados.
- 4.- Los negros, sólo fueron esclavos, poco numeroso y en tal condición nada poseían.

De la certazón cultural en que se vivió en la Nueva España, se filtraron noticias insólitas europeas: la gente común arrancó las cabezas de los reyes; no les importó el origen divino de la realeza. El rey español, ha reconocido la independencia de las colonias Inglesas en América. El inexorable y necesario "Grito de Dolores" rompió la tranquilidad social. La revolución de Independencia en México tuvo un fin social: puso en contacto a las razas.

Los primeros adalides de Independencia: Hidalgo y Allende no tenían experiencia militar, por ese motivo hubo anarquía en los primeros grupos rebeldes; pero en el "sur" surgió el más grande caudillo de Independencia y sacerdote como Hidalgo, pero aventaja a éste, Morelos " El Siervo de la Nación ";era gran estratega, político y militar. Para resumir o sintetizar éste apartado citaré textualmente las palabras e ideas de Rubén Hermesdorf, (48)

...Y la asamblea de inmortales que rodea a Morelos es un brillante e imponente álbum de nombres: Galeana, Matamoros, Bravo, guerrero, Victoria, -- Trujano, Rayón, Verduzco, Liceaga, caos, Quintana Roo, ...Estrellas Novas en el firmamento mexicano ... Obra de Morelos es el primer Congreso Constitucional Mexicano, que significa ni más ni menos los cimientos sobre los que se construirá la nueva nación ... Así se cierra el ciclo historico de la independencia, que inaugurarán Hidalgo y Allen de, que sostiene Morelos quien anuda el principio

y el fin y que clausuran Iturbide y Guerrero. El principal actor ha sido el pueblo ...

El pensamiento social de Morelos es claro con respecto a la propiedad; su gigantesca labor va dirigida al pueblo, el autor Rubén Hermendorf, (49) atingentemente a señalado, que para comprender las leyes modernas mexicanas, sobre todo las que se refieren al problema agrario, es necesario conocer la obra mirífica de Morelos:

Es él quien, con palabra bronca y profética, abre las puertas del campo a sus verdaderos dueños: Los campesinos; cuando los terratenientes eran los amos del gobierno; Morelos con su voz y puño quebranta privilegios bastardos y da a cada quien lo que merece. El problema de la posesión de la tierra, tan importante en el mundo y tan agudo en México, encuentra su paladín en Morelos. El no solo se preocupó por el problema de la tierra, sino también de la justicia general, abolió las castas y la esclavitud. En toda su obra constitucional el héroe civil está atento a fortalecer el concepto de la nacionalidad. Ello es una lección de "Unidad Nacional".

...Morelos al convocar al congreso de Chilpancingo en el año de 1813. Durante la sesión de apertura del congreso, expone brevemente la necesidad de constituir un cuerpo de legisladores que dicte a la nación leyes adecuadas a sus circunstancias.

A continuación el secretario Rosáinz, que ha de firmar el acta de sesión, da lectura a un discurso escrito por Morelos y que éste ha denominado "Sentimientos de la Nación". (50)

Dentro de sus veintitres puntos de estos Sentimientos podemos encontrar alguna idea de Seguridad Social al manifestar:

La soberanía dimana directamente del pueblo, las leyes deben de comprender a todos sin excepción de privilegios, como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso serán tales que obligen a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, y que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia. (51)

Ahora bien, analizaremos este concepto, la idea de Soberanía entraña la existencia de un poder jerárquico superior a otros poderes sociales, es decir, en palabras del maestro Héctor González Uribe, (52):

...No es un simple poder superior con respecto a otros poderes inferiores sino que en la escala jerárquica ocupa el puesto más alto. Hay una relación de supraordenación frente a la cual -- los demás poderes aparecen como subordinados... Esta supremacía-soberanía en el sentido técnico de la palabra mira esencialmente al orden interno del estado...

Podemos decir que la Soberanía es un poder de autoterminación, es decir, mediante el cual el pueblo se organiza políticamente y jurídicamente; y esta organización se expresa por medio de un ordenamiento constitucional -- Vistas así las cosas, el único titular de la soberanía es

el pueblo o nación (sociológicamente dicho); la voluntad de la nación en lo que se refiere a la soberanía, es una voluntad organizada en lo político social. Antes que el ciudadano existe el hombre, y el ciudadano deriva del hombre, es decir, la ciudadanía es una calidad de aquél y persigue una finalidad política dentro de un gobierno democrático; por otra parte es oportuno citar el pensamiento del ilustre maestro Ignacio Burgoa Orihuela, (53):

...Es importante señalar que el concepto de ciudadano implica también al cuerpo político mismo del estado, es decir, al conjunto de ciudadanos o pueblo en sentido político y en el que se hace radicar la Soberanía como poder de autodeterminación.

El estado es la creación de los individuos libres de pensamiento y de acción e iguales entre sí. En el punto que se está analizando (de los sentimientos de la Nación) podemos concluir:

- 1.- Que la Soberanía dimana del pueblo
- 2.- Las leyes se aplicarán sin excepción de privilegios;
- 3.- Las leyes que se dictaren obligarán a la constancia y patriotismo, además deben moderar la opulencia y la indigencia; aumentando el jornal y -

mejorando costumbres de vida y alejando la ignorancia.

Todos estos puntos no son otra cosa que la inserción del derecho a la igualdad, como una reivindicación social y una aspiración legítima. El pensamiento político y jurídico de Morelos, trataba de guiar a los mexicanos por senderos de independencia, libertad y justicia. Morelos declaró que todos somos iguales, pues procedemos del mismo origen y por tal motivo -sostuvo- que se eduque a los hijos del labrador y del abarrotero, como a los del más rico hacendado y dueño de minas; pues dijo lo nuestro es nuestro y para provecho de nuestros hijos.

Otros puntos interesantes de los sentimientos de la Nación son:

- 1.- México es libre e independiente.
- 2.- La religión católica es la única autorizada en la nación.
- 3.- La soberanía dimana directamente del pueblo. Este la deposita en sus representantes. La representación nacional se agrupará en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

- 4.- Las leyes generales deben comprender a todos, -
sin excepción. Los individuos no tendrán más -
privilegios que los de su profesión o ministerio.
- 5.- La propiedad debe ser respetada. El hogar es sa
grado.
- 6.- La esclavitud está abolida en México. No habrá -
castas en lo sucesivo.
- 7.- Se proscriben las torturas y las penas infamantes
y por ningún motivo se permitirán.
- 8.- Quedan suprimidos los estancos y las alcabalas.
- 9.- México no hará expediciones extraterritoriales.

El historiador Rubén Hermesdorf, (54) hace los comen-
tarios siguientes; respecto a tales sentimientos, expuestos
por Morelos.

A veces conformándose con las ideas de la época
como en el caso de la intolerancia que sólo per-
mite la religión única, y en frecuentes ocasio-
nes con anticipación a las más avanzadas ideas
o teorías, estos eran los primeros pasos con que
el país caminaba por los nuevos senderos de su-
autodeterminación, y muchos de estos conceptos -
quedarían escritos en la Constitución de Apatzín-
gán en tanto que otros aún subsisten en la actual
legislación. Pero en conjunto, con sus luces y
sus sombras, este documento es admirable para su

tiempo, y su autor ya no es simplemente un hombre enamorado de la independencia de su patria, ni aún sólo un brillante capitán de ejército. Morelos es ahora un verdadero hombre de Estado.

En el año de 1814, el día 22 de octubre se aprueba en la ciudad de Apatzingán la Constitución, o más bien, el decreto constitucional, ya que como lo establecen los artículos 137 y 138 de dicho decreto, que la Constitución permanente que ha de redactarse después y de que para el Congreso Constituyente "será una de sus primeras atenciones sancionar las leyes que todavía se echan de menos en este decreto. Inclusive a la Constitución de Apatzingán se le conoció bajo el siguiente rubro: "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Este decreto consta de 242 artículos constitucionales que son orígenes o antecedentes de nuevas y mejores leyes. En esta constitución o decreto constitucional, se tomaron en consideración, algunas ideas o disposiciones de la constitución de Cádiz de los Estados Unidos de América y los postulados de la revolución francesa.

A continuación transcribiremos algunos artículos de esta constitución o decreto constitucional que se relacionan con la seguridad social. (55)

**CAPITULO V DE LA IGUALDAD, SEGURIDAD, PROPIEDAD
DE LOS CIUDADANOS.**

- 24.- La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas.
- 25.- Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado.
- 27.- La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad, de los funcionarios públicos.
- 38.- Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública.
- 39.- La instrucción como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad, con todo su poder.

CAPITULO VI. DE LAS OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS

- 41.- Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una entera sumisión a las leyes, un obediencia absoluta a las autoridades, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos "un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida", cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forma el verdadero patriotismo.

Para concluir este punto nuevamente citaremos a Rubén Hermesdorf, (56)...

Los preceptos constitucionales se encarrillan - en forma de expresiones doctrinarias, casi todas las cuales siguen teniendo validez, y aún - hay ahí algunas conquistas sociales que todavía no logran hacerse cumplir por entero.

III.1.1 LA CONSTITUCION DE 1857

En la constitución de 1857, no se establecieron principios de seguridad social, como se establecen en la constitución federal actual.

Consideramos, que con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, es la primera manifestación de fé de la nación mexicana en palabras de los coautores David Pantoja Morán y Jorge Mario García Laguardia, (57), al manifestar

...Hay una línea de continuidad histórica que - parte de esta primera materialización del poder constituyente originario de la nación que forma su voluntad de darse un ser político y jurídico y de constituirse en un Estado de Derecho; de ahí pasa a las Constituciones de 1824 y 1857, de donde las fuerzas populares preñadas de futuro derrotan al pasado...; para desembocar finalmente en la Constitución de 1917, actualmente - vigente.

Debemos recordar a la Constitución de 1824, esta tuvo una vigencia meramente formal; su aplicación fue esporádica en la vida política. Al respecto el tratadista Ignacio Burgoa Orihuela, (58) añade:

...Teóricamente eramos un estado federal, teóricamente debíamos regirnos por la Constitución del 24 con las reformas del acta del 47; teóricamente los gobernadores debíamos de gozar de las garantías individuales; teóricamente debíamos de gozar del juicio de amparo implantado en ese documento, pero en la práctica Santa Anna se erigió en dictador, en una especie de sátrapa - persona... Lo cierto es que en Ayutla un grupo de militares, se levantan en armas contra el gobierno dictatorial de Santa Anna... El presidente provisional de la República, el presidente del Plan Ayutla, fué primero don Juan Alvarez, posteriormente don Ignacio Comonfort. A fines del año 1855 en que triunfara el Plan de Ayutla, queda convocado un Congreso Constituyente más, y este Congreso queda instalado en enero del año de 1856... De este Congreso surgió la Constitución de 1857.

El mismo autor manifiesta

El autor en comenta manifiesta

...La Constitución de 1857 adoptó una postura liberalista e individualista, que primordialmente se centraban en torno a la preservación de la persona humana y sus derechos "naturales" y que en consecuencia, podían estimarse como impedimentos para que la actividad estatal se ingiriese en la esfera del individuo - donde debía operar casi irrestricta libertad. (59).

En el congreso Constituyente de 1856-57, surgió la voz y el pensamiento de Ignacio Ramirez, (60) como un pa-

ladín de la defensa del desvalido, en su intervención del 7 de julio de 1856 sostuvo quizá sin proponérselo la finalidad que tiene la seguridad social: que en síntesis podríamos decir que no es otra que:

Protección para todos". La nación Mexicana no puede organizarse con los elementos de la anti-gua ciencia política, porque ellos son la expresión de la esclavitud y de las preocupaciones; necesita una Constitución que organice ya el progreso, que ponga el orden en el movimiento... Señores nosotros acordamos con entusiasmo y privilegio al que introduce una raza de caballos o inventa un arma morfífera; formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoraremos - nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficiencia organizada".

inclusibe el "Nigromante" va más allá, en su intervención parlamentaria el 10 de julio de 1856, cuando manifestó: "La comisión se olvidó de los derechos sociales de la mujer. Nada se dice de los derechos de los niños, de los huérfanos, de los hijos naturales, que faltando a los deberes de la naturaleza abandonan los autores de sus días para cubrir o disimular una debilidad. Algunos códigos antiguos duraron siglos, porque protegían a la mujer, al niño, al anciano. A todo ser débil y menesteroso, y es menester que hoy tengan el mismo objeto las Constituciones para que dejen de ser simplemente alarde de diputados o el conservar una carrera.

Pese a estas ideas en la Constitución se impuso el espíritu liberal individualista del pensamiento económico y social de la época.

Otro Constituyente de 1856 - 1857, fué el ilustre don Ignacio Vallarta, (61) este manifestó (en el congreso)

La necesidad de modificar el orden social, para librar a los trabajadores del yugo de la miseria; además advirtió los males laborales de la época.

Por lo que se refiere al campo y al campesino la Constitución del 5 de febrero de 1857 recogió sintéticamente el deseo de quitar a la clerecía mexicana una arma poderosa; - el latifundio eclesiástico; En el artículo 27 plasmó la - ley de desamortización de los bienes eclesiásticos.

El artículo 27 de la Constitución de 1857, a la letra dice:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. (62).

Comenta Luis M. Ponce de León Armenta, (63)

Que la ley de desamortización, en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra, estimularon la formación de grandes latifundios; dicha ley obligó a las corporaciones a adjudicar, -

en favor de sus arrendatarios, las fincas rústicas y urbanas, que mantenían en su poder, por el valor de la renta que en esos momentos pagaban y con un interés no mayor del 6% anual.

El proceso de desamortización desembocó en el latifundio y el latifundismo laicos, creando una gran masa de desposeídos cuya posibilidad de sobrevivencia residía en la oferta de sus brazos desocupados en un mercado de trabajo cuyas principales directrices estaban ya en condiciones de establecer las nuevas clases propietarias. La interpretación que se daba al artículo 27 de la Constitución de 1857, era que se tuvieran por extinguidas las comunidades indígenas y como consecuencia de ello; de personalidad jurídica los indios se vieron imposibilitados desde entonces para defender sus derechos territoriales.

III.1.2 LA CONSTITUCION DE 1917.

Es bien sabido, que la Constitución de 1917, es la primera Constitución que consagra la declaración de los Derechos Sociales.

En México, nos dice el historiador Friedrich Katz, (64)

Se dio una de las más profundas e importantes revoluciones Sociales en la historia de la América Latina, que los motivos de tal transformación deben encontrarse en la convergencia de tres procesos, cada uno de los cuales se inició hacia los principios del régimen de Díaz, y este proceso casi se completó al final de su dictadura. El primer proceso nos dice el autor se dió con la expropiación de las tierras de las comunidades campesinas en el centro y el sur de México. Así tenemos que con el profundo fortalecimiento del aparato estatal durante el régimen de Díaz y la construcción de ferrocarril

les que aumentaron enormemente el valor de la tierra, las comunidades campesinas, así como sus instituciones y propiedades, no tardaron en ser objeto de una serie de agresiones. El ideal del dictador Díaz como sabemos era modernizar al país; el régimen de Díaz se embarcó en una política agraria radicalmente nueva. Díaz se alió con los hacendados y lanzó una campaña de expropiación en gran escala de las tierras comunales y de sometimiento político de los pueblos. Esta campaña expropiatoria al principio provocó solamente rebeliones aisladas fácilmente sofocadas por el ejército. Sin embargo, cuando las expropiaciones llegaron y afectaron a los Estados de Guerrero y Morelos se sentaron las bases de la mayor rebelión campesina de la historia de México independiente.

El segundo proceso se refiere a la transformación de la frontera con los indios nómadas en una frontera con Estados Unidos, Sonora, Chihuahua y Coahuila -nos dice el autor en cita-

Eran independientes en lo político y autosuficientes en lo económico. La transformación económica se debió principalmente a las inversiones norteamericanas a partir de la década de 1880. Después que los primeros ferrocarriles enlazaron al norte de México con las regiones centrales del país, el creciente valor de las tierras de los campesinos provocó una ola de expropiaciones, que las comunidades militares del norte, no solo perdieron sus tierras sino también sus preciados derechos políticos, el más estimado era su autonomía municipal, esta pérdida despertó igual pasión como la pérdida de las tierras, ejemplo de ello lo tenemos, el 16 de noviembre de 1910, cuando la población del antiguo pueblo fronterizo Cuchillo Parado empujó sus rifles y se unió a las fuerzas revolucionarias, era la destitución del presidente

municipal que se les había impuesto.

Las repercusiones de la transformación de la zona fronteriza afectaron a grupos de campesinos, que habían conservado sus tierras y tenían cierto grado de autonomía durante el periodo colonial español y el primer siglo de Independencia. El descontento de la clase obrera industrial y de las clases medias se manifestaba en la intensificación de los sentimientos nacionalistas y en un crecimiento del resentimiento contra los inversionistas extranjeros a quienes culpaban en general por su mala situación, y también contra el régimen de Díaz que se negaba a detener el avance de aquellos.

El tercer proceso se refiere a la rivalidad entre Europa y los Estados Unidos. El régimen de Díaz no fué derrocado únicamente por las múltiples fuerzas cuya hostilidad suscitó dentro de México, sino también a las muy poderosas fuerzas cuya oposición despertó fuera del país: las de importantes grupos económicos en los Estados Unidos. Díaz se volvió hacia las potencias Europeas, invitándolas a intervenir en México, y con esta actitud desafió a las empresas Norteamericanas, cuando esta invitación fué atendida México se convirtió en uno de los principales escenarios de rivalidad entre europeos y norteamericanos en América Latina. (65).

La fecha que se registra en la historia de México, noviembre 20 de 1910: estalla la primera gran "Revolución Social" de este siglo, en virtud de la proclamación del Plan de San Luis de fecha 5 de octubre de 1910. Madero el principal Jefe de la Revolución, en su campaña para alcanzar la primera magistratura de México, despertó con su frase política de "Sufragio Efectivo no Reelección" entusiasmo avasallador y además en su campaña se comprometió a la

mejoría de la situación del obrero y del campesino por medio de la elaboración y promulgación de leyes.

Madero fué el virtual triunfador de las elecciones de 1910. Más tarde, nos dice Mario Ruíz Massieu, (65)

"y ante el fraude electoral en la sucesión presidencial de 1910 que impidió la renovación - dictatorial, Madero dió inicio al movimiento - revolucionario proclamando el 5 de octubre del mismo año el Plan de San Luis Potosí... "Vemos que en pocos meses triunfó el movimiento armado Al triunfo de este movimiento Madero asumió la Primera Magistratura, junto con el Vice-Presidente Pino Suárez, estos fueron asesinados el 22 de febrero de 1913 por la traición inicua de Victoriano Huerta, con este motivo se desató la revolución Constitucionalista encabezada por el gobernador de Coahuila don Venustiano Carranza en contra del usurpador Victoriano -- Huerta, como sabemos este movimiento armado se dividió en tres grupos, uno encabezado por Carranza (como ya quedó dicho), otro por Francisco Villa; jefe de la división del Norte; y el otro por el gran Emiliano Zapata. Derrocado - Victoriano Huerta, Venustiano Carranza ocupó - la presidencia de la República en calidad de - primer Jefe del Ejercito Constitucionalista. - Surgieron dificultades ideológicas armadas con los otros jefes revolucionarios (Zapata y Villa) Carranza derrotó a las facciones Zapatistas y Villistas. Venustiano Carranza se vió obligado a organizar su gobierno sobre bases políticas y sociales:

Era ineludible -nos dice el maestro- Alberto Trueba - Urbina, (67).

Convocar a la gran Asamblea Legislativa de la Revolución, para incorporar en una nueva Carta Constitucional los principios Sociales conquistados por los campesinos y los obreros en el - fragor del movimiento revolucionario. La idea

fué acogida por el Primer Jefe del Ejército de la República, y por los decretos del 14 y 19 - de septiembre de 1916, convocó al pueblo mexicano a elecciones para un Congreso Constituyente, que debería reunirse en la Ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916.

Una vez verificadas las elecciones, e integrado el Congreso se iniciaron las labores como se tenía previsto en la convocatoria; el Congreso Constituyente inicia sus labores el 1 de diciembre de 1916 y las termina el 31 de enero de 1917; durante ese lapso se elaboró la Constitución Federal que actualmente nos rige. La Constitución de 1917 se promulgó el 5 de febrero del año antes mencionado.

Coincidimos con el pensamiento del maestro Alberto Trueba Urbina, (68) cuando dice:

Nuestra Revolución Política de 1910, al transformarse en social y convertirse en Constitución Política-Social en 1917, tuvo por objeto modificar algunas formas de vida de la sociedad mexicana, estableciendo en favor de los obreros y campesinos derechos de protección.

La Constitución de 1917, trajo como consecuencia lógica cambios políticos, económicos, jurídicos y sociales, es decir, se verificó un cambio social, como lo dice Ignacio Burgoa Orihuela, (69) el cambio social se manifiesta en di

versas transformaciones ascendientes, evolucionistas o revolucionarias... El cambio social que se produjo con la revolución de 1910 se manifiesta a través de la Constitución de 1917, toda Constitución política entre otras cosas, es un instrumento jurídico adecuado para la programación y verificación de transformaciones políticas, socio-económicas y culturales; a este respecto traemos a cita, el interesante pensamiento y aseveramiento del distinguido maestro Ignacio Burgoa Orihuela, (70)

En el ámbito socio-económico nuestra Ley fundamental de 1917 instituye no sólo garantías sociales en favor de las clases obreras y campesinas sino que considera a la propiedad privada como fundación social y, por ende, susceptible de ser objeto de las modalidades que dicte el interés público, haciendo prevalecer los derechos de los sectores mayoritarios de la población sobre los derechos individuales... En resumen, es la esfera socio-económica en la que nuestra Constitución de 1917 presenta gallardamente el aspecto social y no meramente político.

De las ideas anteriores podemos extraer, las características de nuestra Constitución vigente, y el porque se le considera como la primera Constitución que establece garantías sociales en sus artículos 27 y 123, entre otros,

La Constitución establece a la propiedad privada como fundación social; hace prevalecer los derechos de los sectores mayoritarios de la población sobre los derechos individuales.

De las preocupaciones revolucionarias, las que revis-
ten y revistieron importancia primordial fueron y son el -
aspecto agrario y el aspecto obrero. El Constituyente de
1917 vió la necesidad de dar soluciones a los problemas an-
tes mencionados, encontró la fórmula, dió soluciones cons-
titucionales a dichos problemas, el destacado congresista
don Pastor Rovaix formuló sendos proyectos de artículos pa-
ra incorporar a la Nueva Constitución las medidas y los de-
rechos agrarios y laborales que se estimaron oportunos.

Por lo que se refiere, a las soluciones o fórmulas ju-
rídicas para resolver el problema agrario se crearon en el
artículo 27 las siguientes:

- 1.- **Nulidades y restituciones.** Con el propósito de -
restituir a los núcleos de población, las tierras
aguas y bosques de que habían sido despojados, se
declararon nulas todas las operaciones que hubie-
ran traído por consecuencia la privación de esos
derechos.

- 2.- **Dotaciones.** se reconoce a los pueblos y comunidades
el derecho a que se les dote de tierras y agua si
no la tuvieran, tomándolas de las propiedades in-
mediatas.

3.- Fraccionamiento de latifundios. Se dispuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales expidieran inmediatamente leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, con el objeto de que se pusieran a la venta las fracciones, y se pagaran a los dueños expropiados con bonos de deuda agraria.

4.- La pequeña propiedad. Es claro que en el artículo 27, el objetivo central al respecto a la pequeña propiedad es que fuera fomentada y respetada.

5.- Restricciones en los titulares. El derecho de ser propietario de tierras fué drásticamente limitado por el artículo 27 en el caso de sociedades civiles y mercantiles, de asociaciones religiosas y estas restricciones se hacen extensivas a los extranjeros.

6.- Nueva estructuración de la propiedad territorial. Con el artículo 27 se restringir el concepto clásico romano de la propiedad; al establecer este artículo modalidades a la propiedad cuando lo determine en interés público.

- 7.- Régimen nacional de aguas. Se reconoció la propiedad estatal de las aguas de uso colectivo, es te régimen es un elemento esencial, que no podía quedar fuera del artículo 27.

- 8.- Régimen nacional del subsuelo. El subsuelo y sus productos fueron declarados propiedad de la nación lo que permitió una mejor explotación y control de este sector de la riqueza patria.

- 9.- Regularización de los elementos naturales. En el artículo 27, la Nación quedó facultada para regular el aprovechamiento de los elementos susceptibles de expropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; este aspecto es importante en lo económico-social.

El Constituyente de 1916 - 1917, dió soluciones a los problemas obreros a través de su artículo 123, mencionaremos los siguientes:

- 1.- Contrato de trabajo. Se fijaron las condiciones - esenciales:

- a) jornada de trabajo
- b) servicio extraordinario
- c) edad mínima
- d) higiene y salubridad
- e) nulidad de cláusulas ilegales o de renuncia
- f) descanso semanal
- g) responsabilidad patronal por riesgos profesionales.

2.- **Derecho de asociación.** Se reconoció este derecho tanto a los obreros como a los empresarios.

3.- **Derecho de huelga y paro.** Se reconoció la legitimidad del derecho de huelga a los obreros; y a los patrones el derecho de paro.

4.- **Tribunales de conflictos laborales.** Los diferentes conflictos entre obreros y patrones quedaron adscritos a la junta de Conciliación y Arbitraje: como un organismo tripartita.

5.- **Estabilidad en el empleo.** Se reconoció el derecho a favor del trabajador a ser reinstalado en su puesto por, despido injustificado o a ser indemnizado, a elección del trabajador.

- 6.- Descanso por maternidad. Las trabajadoras tendrán derecho a un mes de descanso después del parto, además gozaran de salario y conservación de empleo.

- 7.- La vivienda. Se instituyó la obligación a cargo del patrón de proporcionar viviendas dignas por un alquiler razonable a favor de sus trabajadores.

- 8.- Seguros Sociales. Se determinó que era de utilidad social la creación de seguros de invalidez, de vida, de cesantía y de riesgos profesionales.

- 9.- Cooperativas. Fueron consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas de vivienda para trabajadores.

Patrimonio familiar. Se estableció que el patrimonio familiar era inalienable. Es oportuno destacar que en la Constitución de 1917 además de los artículos 27 y 123, hay otros artículos que contienen normas de derecho social, como son el 5 y el 28; el primero se refiere al derecho al tra-

bajo remunerado y libre de toda coacción; el segundo intenta impedir los acaparamientos de mercancías indispensables para el consumidor, y -- cualquier ventaja indebida en perjuicio del público en general o de alguna clase social.

C I T A S

- 47.- ROSSEOU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editorial Sarpe. Madrid. 1985. p. 55
- 48.- HERMESDORF, Ruben. Morelos. Editorial Grijalbo. México, 1958. p.p. 29 y 30
- 49.- IBIDEM, p. 137
- 50.- IBIDEM, p. 201
- 51.- IBIDEM, p. 209
- 52.- GONZALEZ URIBE, Hector. Op. cit. p.p. 317 y 318
- 53.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. S.A. México 1984. p. 75
- 54.- HERMESDORF, Ruben. Op. cit. p. 202
- 55.- IBIDEM, p. 206
- 56.- IBIDEM, p. 224

- 57.- PANTOJA MORAN, David y GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. Tres Documentos Constitucionales en América Española Preindependiente. Editado por la U.N.A.M. por el Instituto de investigaciones Jurídicas. México 1975. p.7
- 58.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Federalismo Mexicano. - Conferencia Sobre las Experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España: Obra Colectiva Coordinador JORGE CARPIZO. Editado por la U.N.A.M. México. 1972. p.p. 273, 276
- 59.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. S.A. México 1973. p. 299.
- 60.- CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 41. apud.
- 61.- IBIDEM. p. 41 Apud.
- 62.- RODRIGUEZ, Ramón. Derecho Constitucional. Editado por la U.N.A.M. Facimil de la segunda Edición 1825, México 1978. p.p. 26 a 28
- 63.- PONCE DE LEON ARMENTA, Luis M. Op. cit. p. 63

- 64.- KATZ, Friederich. La Guerra Secreta en México. Ediciones Era. México 1982. p.p.21 a 23
- 65.- IBIDEM, p.p. 22 a 30
- 66.- RUIZ MASSIEU, Mario. Op. cit. p. 33
- 67.- TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 32
- 68.- IBIDEM, p. 111
- 69.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 944
- 70.- IBIDEM, p. 245

C A P I T U L O I V

- IV. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MEDIO RURAL
- IV.1 CONDICIONES SOCIALES EN EL MEDIO RURAL
- IV.1.1 LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO
- IV.2 LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACION LABORAL Y
 AGRARIA
- IV.2.1 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970
- IV.2.2 REFORMA AGRARIA
- IV.2.3 DOTACION DE TIERRAS

C A P I T U L O I V

IV. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MEDIO RURAL

IV.1 CONDICIONES SOCIALES EN EL MEDIO RURAL

¿Qué podríamos decir, acerca de las condiciones sociales imperantes en el campo mexicano?

Esta tarea ardua el intentar desmenuzar objetivamente lo que ha sido y es preocupación constante de todo mexicano, comprender ¿Qué es lo que sucede en el campo mexicano? Indudablemente, se han dictado dogmáticamente muchas soluciones la interrogante tan común, desde hace varios decenios; pero la realidad lacerante e imperante en la vida del campo nos hace reflexionar sobre la política estatal hacia el hombre del campo. Con la expresión hombre del campo únicamente nos referimos al ejidatario y comunero, como los proletariados del campo. Sobre la problemática del campo social rural se pueden hacer diversos estudios según el enfoque: jurídico, económico, sociológico, político, etc.- los estudios más serios y por cierto, numerosos, inobjetablemente los han hecho los economistas, estos estudios nos demuestran la situación y condición paupérrima en la que vive la familia campesina en todo el orden social; económico político, educativo, etc.

En este apartado trataremos someramente, algunos puntos de la problemática social rural; por otro lado no daremos soluciones a dichos problemas, pues, sería pueril - tratar de hacerlo; ya que estamos firmemente convencidos de que estudios serios sobre los problemas sociales del campo deben realizarse "interdisciplinariamente", pues, es tan complejo el problema rural, que definitivamente in funde respeto o temor el abordar a la ligera -como lo hacemos- el problema social del campo.

En el campo mexicano en un alto porcentaje existe la pobreza; ésta se ha heredado de generación a generación; - en los últimos años, con los problemas económicos, debidos éstos a malas políticas económicas; muchos de los pobres de ayer, pasaron a ser los miserables de hoy, como - dice Maurice Dobb, (?1):

Una de las características de la pobreza es la de su incidencia en la juventud, Dobb lo explica a que se debe a las familias numerosas eran las más abocadas a caer en la miseria, por tanto -decía- que una mayor proporción de niños - en un momento dado que adultos se hallaban por debajo del límite de pobreza.

Esto es, o resulta verídico, si consideramos las oportunidades reales de un individuo pobre, de desarrollar se íntegramente dentro de la sociedad, diríamos que son escasas (esas oportunidades), y si pensamos, que este tipo

ne una familia algo numerosa, por lógica necesaria serán menos las oportunidades de que gocen sus descendientes. De ahí, que el Estado moderno se preocupe seria y responsablemente por los grupos -lamentablemente- numerosos de desprotejidos. La realidad del campesinado en México es realmente triste a más de setenta años de la revolución, Alan Riding, (72) nos dice:

...el perfil social de México apenas si se puede distinguir del de países de la zona que no han tenido una revolución. La salud de los pobres del campo y de las ciudades está muy por debajo de las normas mínimas del gobierno y - más del treinta por ciento de la población que da fuera del alcance de la atención médica del estado. Un sesenta por ciento de los mexicanos están afectados por diversos grados de desnutrición, inclusive por la desnutrición aguda. El promedio de escolaridad del país es de unos cinco años, y un quince por ciento de los adultos siguen siendo analfabetos, mientras que - las condiciones habitacionales de dos terceras partes de la población son francamente insatisfactorias.

Ante observación tan objetiva como dramática solo nos queda interrogarnos ¿Y, esto a qué se debe? Ahí está lo difícil sobre el tópico que nos ocupa. Se ha dicho que los problemas sociales no se resuelven del todo por programas sociales por que éstos en si no resuelven o alteran la estructura económica del estado.

Esto nos lo explicamos, de la siguiente manera en que la distribución del producto social es de desigual distribución entre la población ciudadana y campesina, es decir, que los primeros gozan de más y mejores servicios sociales que los segundos, esto nos lo explicamos, que los habitantes de la ciudad ejercen mayor presión sobre el aparato gubernativo. Siempre es interesante y oportuno mencionar el pensamiento de un especialista en la materia y nos llama la atención lo que señala Jesús Puente Leyva, de que la política del Estado en lo que se refiere al sector agropecuario ha generado en una estructura de producción dual en la que un pequeño sector genera el grueso de la producción y gracias con que cuenta con abundantes recursos de tierras, capital y crédito; por otra parte está el grueso de la población: más de cuatro millones de campesinos sin tierra, así como sus dependientes, que junto con algo así como un millón de minifundistas viven al nivel de la más precaria subsistencia.

Lo anterior refleja la muy gastada, por cierto, expresión crecer a cualquier precio; esto orilla a que los mexicanos que desarrollan una actividad económica dentro de los sectores marginados del país concluyan que sus esfuerzos por un nivel mejor de vida se neutralizan por el sistema económico imperante. Alan Riding, (74) nos dice:

Si una persona está desempleada no recibe ninguna paga por desempleo de manos del Estado y tiene que improvisar un trabajo o depender de sus familiares. Si es tan afortunado de ganar un salario mínimo, que la mayoría de los campesinos y muchos trabajadores no reciben, no puede de alimentar a su familia convenientemente ni proporcionarle un alojamiento adecuado... En cambio la injusticia social ha sido aceptada como el precio a pagar por el desarrollo económico.

El Estado es el responsable directo de la política social, la política social ideal sería aquella que mejorará la nutrición no sólo del campesino, sino, también del ciudadano desprotegido socialmente considerado; que proporcionará servicio médico a grandes sectores de la sociedad; que procurará la educación básica, media como obligatorias; institucionalizará métodos o sistemas de producción al sector rural y ofreciera una disyuntiva real al campesino de permanecer en su lugar de origen para evitar con esto la emigración a las ciudades; con esta política bien instrumentada, somos de creencia, que se elevaría el nivel de vida del campesino e inclusive del ciudadano. Es un hecho que el estado mexicano ha venido interviniendo en la vida económica nacional dando con ello origen a un sistema de economía mixta; el gobierno está interesado en controlar empresas de productos y servicios básicos como son -petróleo, energía eléctrica etc.- Es oportuno citar, la extraordinaria economista Ifigenia M. de Navarrete, (73).

Mientras que el desarrollo del aparato productivo se ha impulsado en forma sistemática y continúa por el contrario, la distribución del producto social ha recibido escasa atención y no ha sido delimitada en forma que permita que una parte del mismo sirva necesariamente para satisfacer necesidades que, por su naturaleza, han de quedar fuera del mercado...

Realmente consideramos, difícil tarea por parte del Estado mexicano planificar y organizar una nueva estrategia de acción social y económica que permita satisfacer - de forma y manera racional las necesidades de la población rural, pero debe poner atención fundamental mediante programas y con los recursos reales existentes al consumo colectivo del sector rural con sistemas de transporte y becas para educación media y superior y debe extender el seguro social, cuando menos, el servicio médico, y debe organizar un programa de nutrición; porque si observamos y admitimos la realidad del agro mexicano el que no posee - un pedazo de tierra de labor o no cuenta con los recursos suficientes para rentarla no trabaja, y si no trabaja es bien sabido, que no come, y si come es de la escasa ración familiar.

Esto se hace dramático, pues, si calculamos que actualmente en México hay de 4 a 6 millones de campesinos - sin tierra y un número indeterminable de ejidatarios que rentan sus unidades de dotación por no contar con los medios económicos para trabajarlas. Roger Bartra, (75) atinadamente observa:

El proletariado rural es dos veces mayor que - el proletariado industrial, no obstante lo cual carece de organizaciones políticas o sindica-

tos que lo representen. Es la fracción numérica más importante de la clase obrera mexicana, pero es la fuerza social que tiene la menor representación -presencia- política y la más débil capacidad de presión. Su existencia misma como clase ha permanecido ignorada bajo la etiqueta de "campesinos sin tierra" o el eufemismo de "ejidatarios con derechos a salvo". En 1967 la Confederación Nacional Campesina, organización oficial integrada al P.R.I., fué seriamente alertada sobre la importancia política de los jornaleros agrícolas y la urgencia de "la organización masiva de estos trabajadores en sindicatos rurales, afiliados a la C.N.C. Sin embargo. La C.N.C. no ha logrado seguir este consejo, porque el proletariado rural exige dos cosas que la burguesía no puede darle: tierra y trabajo".

Como se ve, es una necesidad perentoria el de revitalizar el ritmo de producción agropecuaria y el no contentarse con las afirmaciones oficiales de justicialismo agrario, sino, como dijimos líneas arriba el fomentar la producción del sector agrícola y con ello se logrará elevar el bienestar en general de la población campesina en su gran mayoría, ya que, hasta el momento actual ha permanecido ignorada y marginada. En este momento, creemos oportuno transcribir la observación hiriente, pero objetiva de Alan Riding, (76).

A juzgar por la retórica, el problema de la pobreza crónica, aparentemente, ha preocupado a todos los gobiernos. En su discurso de toma de posesión, en 1970, Echeverría apuntaba: "Existen aún graves deficiencias e injusticias que ponen en peligro nuestros logros. La excesiva concentración de los ingresos y la margi-

nación de grandes grupos humanos son una amenaza para la continuidad armoniosa del desarrollo.

Seis años después, López Portillo dijo: "Si pudiera pedir algo a los grupos desposeídos y marginados, sería pedirles perdón por no haberlos sacado aún de su miseria; pero también le digo a estas personas que todo el país conoce y se avergüenza de su retraso en este sentido y, por este motivo, nos uniremos para lograr la justicia a través de la Ley". En diciembre de 1982, tocó el turno a Miguel de la Madrid que dijo: "La seguridad social sigue siendo uno de los problemas más graves de México". Y en medio de la peor crisis económica habida desde la revolución, se sintió obligado a añadir: "Mientras la crisis continúe no podemos avanzar en el proceso de la justicia social. El peligro inmediato es el deterioro diario de la situación.

Esto nos da un panorama real de nuestra realidad política, social y económica de los últimos sexenios donde hemos vivido una serie de crisis tanto económicas como políticas, pero sin embargo, creemos, en la lucha que lleva el gobierno mexicano por elevar los niveles de salud de los mexicanos en general y de educación. Es un hecho inxorable que la educación en México y en particular en el sector rural es un problema de carácter político y social, pues, implica la carga social de disminuir, (no decimos, eliminar, pues, sería utópico el pensarlo) la ignorancia y el analfabetismo; el gobierno en esta tarea se enfrenta a muy diversos y variados problemas, incluso encuentra resistencia al cambio social por los mismos beneficiados: la clase campesina con su actitud conservadora a los cambios;

para el proceso del cambio social. Nosotros consideramos a la educación, la salud, el trabajo como garantías sociales entre otras; mencionaremos el pensamiento de Ifigenia Martínez, (77) en 1971 sostenía:

En el caso concreto de los trabajadores urbanos y rurales las garantías sociales más relevantes son: el derecho a la educación, a la salud, incluida la nutrición y al trabajo. Los artículos 3, 16, 123, 4 y 5 Constitucionales tratan estos aspectos, pero sólo el Artículo 3, referente a la educación, reconoce en forma explícita la obligación del Estado de proporcionar educación y sólo en su nivel primario. Ciertamente que la Constitución en su forma actual no se opone al desarrollo de los servicios sociales necesarios para satisfacer estas necesidades básicas, y dentro del marco jurídico vigente hemos visto aparecer y desarrollarse toda una serie de instituciones que tratan de satisfacerlas (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Servicios Coordinados de Salubridad, Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez); pero su acción es disímil, cuando no fragmentaria, y no abarca a toda la población. No existe todavía la garantía legal, ni la infraestructura organizativa y social requerida para ofrecer, con carácter universal, los servicios de salud, ocupación y educación a todos los mexicanos, por el solo hecho de habitar en territorio nacional.

Esto fué válido en su época; por fortuna en fecha relativamente reciente se adicionó el artículo 4 Constitucional, con fecha 3 de febrero de 1983 publicado en Diario Oficial de la Federación, un tercer párrafo que consagró como norma constitucional el derecho a la protección de -

la salud. Este párrafo dice:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Esta adición al artículo 4 constitucional se estableció con las siguientes finalidades:

- a) Es obligación constitucional del estado mexicano desarrollar el bienestar físico y mental del mexicano.
- b) Asimismo es obligación constitucional del estado mexicano lograr el mejoramiento de la calidad de vida en los sectores sociales de los sectores marginados.
- c) El desarrollo programado de servicios de salud con el carácter de oportunos y eficaces para satisfacer las necesidades de los sectores sociales en general.

Santiago Barrajas Montes de Oca, (78) al comentar el artículo 4 de la constitución federal, señala

Que las finalidades de la adición con un tercer párrafo a dicho artículo se hizo con la intención de elaborar un ambicioso programa de salud en busca de proporcionar tales servicios a toda la población en permanente superación y mejoría de su calidad. Con el propósito de contribuir al desarrollo y al bienestar colectivo del país, poniendo énfasis al cuidado de menores en estado de abandono, en la atención a los ancianos desamparados y en la rehabilitación de los minusválidos, a quienes se proporcionan ya los medios necesarios para su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social. Bajo el título de Sistema Nacional de Salud se ha constituido un organismo del que forman parte varias dependencias y entidades de la administración pública federal y local, al igual que un selecto grupo de personas físicas y morales de los sectores social y privado, para atender el programa en cuestión. De esta manera los propósitos constitucionales habrán de encontrar plenamente la realización a corto plazo así como mediano, a saber:

- a) Proporcionando servicios de salud a toda la población;
- b) Contribuir al desarrollo demográfico y armónico del país;
- c) Colaborar al bienestar social mediante servicios adicionales de asistencia pública;
- d) Impulsar métodos racionales de administración y empleo, impulsar actividades científicas y tecnológicas en materia de salud, tanto en universidades y centros de educación superior, como en centros hospitalarios o clínicas destinadas a la atención de la población menos protegida;
- e) Distribuir del modo más conveniente dichos recursos humanos.

Con fecha del 7 de febrero de 1984 se promulgó la -

Ley General de Salud, en esta se planea, se regula y organiza el Sistema Nacional de Salud. La Secretaría de Salud es la encargada de conducir y crear nuevas estrategias para lograr cambios con el objeto de que todas las instituciones que prestan servicios de salud observen las disposiciones legales y se adapten al programa nacional de salud. El problema de salud en México ha sido un problema vetusto, así tenemos que después de la revolución se efectuaron campañas para erradicar la fiebre amarilla, el paludismo y la tuberculosis, y estas tuvieron lugar en las décadas de los años veinte y treinta, en el año de 1943 se dió en México por vez primera una estructura de seguridad social a favor de los trabajadores organizados, nos referimos obviamente, al Instituto Mexicano del Seguro Social, financiado por las contribuciones de los trabajadores, patrones y por el estado, este Instituto proporciona desde entonces, no sólo servicios médicos, sino, prestaciones de otra índole, que posteriormente veremos en el capítulo V, de este mismo trabajo. El gobierno mexicano estableció paralelamente al I.M.S.S., la Secretaria de Salubridad y Asistencia Pública, la Secretaría de Salud, para atender a los que no estuvieran cubiertos bajo los beneficios del I.M.S.S. años después los trabajadores burócratas crearon su propio instituto de seguridad social -

que es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (I.S.S.S.T.E): al par de estos institutos de seguridad social tenemos el - Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas Mexicanas; además se organizaron servicios especiales de salubridad y que siguen funcionando para atender a los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, los Ferrocarriles Nacionales, Ruta 100. Es preciso señalar a otros Institutos que prestan algún tipo de servicio social como es la Dirección Integral de la Familia; Los Servicios Médicos - del Distrito Federal y los Servicios Coordinados en cada entidad de la república. Como se dijo líneas arriba se - tuvo la necesidad de coordinar las actividades de estos - institutos, para los fines dichos.

Es importante señalar en éstas líneas que se creó el programa de salubridad rural más importante hasta la fecha, el COPLAMAR. Alan Riding, (79) observa:

Cuando el COPLAMAR lanzó su programa para proporcionar alimentos básicos, mejorar las viviendas, agua potable y atención médica básica a - los 18 millones de habitantes más pobres de México, en 1979, enfrentó muchos de estos problemas. Aunque las normas alimentarias y de vivienda permanecieron prácticamente iguales, la construcción de unas 2000 clínicas del I.M.S.S. en las más remotas comunidades de México puso la asistencia médica por vez primera al alcance de muchos campesinos pobres. Claramente el entorno socioeconómico -la contaminación del -

agua, la ignorancia y la desnutrición- siguió condenando a la población a una mala salud... Fué por medio de esta nueva estructura, conservada incluso después de que el COPLAMAR - fuera desmantelado formalmente en 1983, como el gobierno decidió ofrecer la planificación familiar a los pobres del campo.

No obstante la preocupación del Ejecutivo Federal por extender los beneficios del Sistema Nacional de Salud a toda la población se ve trunca esta posibilidad, cuando se trata de aplicar al habitante del agro mexicano, nuevamente, volvemos a citar literalmente a Alan Riding, (80):

La lucha por elevar los niveles de salud de México a los niveles de un país desarrollado, sin embargo, seguirá hasta bien entrado el siglo XXI. La pobreza del campo, sin duda el principal problema médico, forma parte tan importante de cuestiones más complejas que muy probablemente no podrá ser erradicadas durante varios decenios más. El gobierno tiene también que atacar los nuevos riesgos de salud que presenta la desnutrición del entero urbano y la falta de controles para la contaminación industrial...

En el artículo 4 constitucional se establece en su párrafo cuarto la garantía social al disfrute de una vivienda digna y decorosa; dicho párrafo expresa textualmente:

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo

Nosotros consideramos, si tomamos en cuenta la realidad social de nuestro país, en el momento actual utópico tal postulado o norma constitucional, ya que es común tanto en el medio rural y en las ciudades los asentamientos irregulares con habitaciones improvisadas y carentes de todo servicio, como electricidad, transporte, agua potable etc., por otro lado el estado mexicano no cuenta con los recursos financieros reales para hacer válido ese derecho.

Decimos, que resulta utopía oficial la obligación del estado de proporcionar a la familia mexicana una vivienda digna y decorosa, cuando hay en la población tanto rural - como citadina altos índices de desnutrición. No coincidimos con lo anteriormente dicho, con Santiago Barajas Montes de Oca, (81) cuando se interroga y responde:

¿Qué se pretende en rigor con su inclusión en el artículo 4 constitucional, hacer conciencia en el ciudadano, en el jefe de familia, en el funcionario público o privado, en el hombre de negocios sobre la necesidad de que la familia mexicana cuente con la habitación digna evitando en forma gradual los asentamientos humanos irregulares, la convivencia en tugurios o en habitaciones improvisadas, pues la evolución a la que ha llegado la población mexicana ya no puede permitir este deterioro social ni debe prolongarse por más tiempo el cúmulo de problemas que

representa su solución. Obligación de la nación es hacer realidad en su esplendorosa riqueza de propósitos tan elemental derecho.

Brevemente nos referimos al aspecto alimenticio del sector rural para cimentar nuestra opinión líneas arriba. De entrada diferimos, que la desnutrición es el problema principal de salud pública en el campo, esto origina altas tasas de mortalidad en la población infantil, ya que, generalmente no se combaten las enfermedades de la pobreza; las gastrointestinales y las de las vías respiratorias estas como es sabido implican prácticas carentes de higiene adecuada y a dietas deficientes de ínfimo valor nutritivo. Es una realidad lacerante que los campesinos mexicanos son los más pobres y los menos sanos, y, si agregamos a esto que carecen de servicios médicos adecuados difícilmente diremos o hablaremos de un bienestar social campesino. Nueva cuenta volvemos a la observación que hace Alan Riding, (82) al respecto:

La desnutrición, como rompe la resistencia ante las enfermedades curables, probablemente sea, - de manera indirecta, la causa principal de la muerte y de la salud deficiente. En este caso las estadísticas varían también: en 1983, el Instituto Nacional de Nutrición estimó que 66 por ciento de la población consumía menos de la cantidad requerida de 2000 calorías diarias, mientras que la Secretaría de Programación y Presupuesto colocó la cifra en un 40 por ciento; el Instituto estimaba que 21 por ciento de los me-

xicanos comía bien mientras que la secretaría calculaba que sólo lo hacía un 18 por ciento ... Incluso basándose en la suposición optimista de que el crecimiento económico se reanuda en 1985, los niveles nutricionales de 1982 no se recuperarán hasta 1988, fecha para la cual el número de mexicanos mal nutridos habrá pasado de 30.5 a 33 millones.

Lo anterior, nos da idea de las condiciones alarmantes de desnutrición de la inmensa mayoría de los mexicanos, lo cual nos lleva a afirmar que el hambre es una amenaza en México. Manuel Mejido, (83) sostiene que:

Los problemas de producción agrícola en México, además de los comunes a todas las naciones, revisten circunstancias muy peculiares, ángulos "nativos" y -agrega- en ocasiones se remontan a los orígenes mismos del país.

Por ello, el problema del agro en México resulta difícil de entender; y podríamos afirmar que las políticas encaminadas a posibles soluciones del campo fracasan rotundamente, porque estas no desarrollan la infraestructura social - adecuada en materia económica y política.

Para terminar este punto nos atreveremos a dar algunas acciones encaminadas a lograr en algo el bienestar social - campesino:

- 1.- La planeación y desarrollo de un programa de nutrición rural, que proporcione alimento escolar gratuito a los educandos; la venta de alimentos ricos en valor nutritivo a bajo costo; proporcionar complementos dietéticos a madres en estado de gravidez, y a los lactantes.

- 2.- Hacer realidad no con decisión política, sino, - con voluntad política el Sistema Nacional de Salud.

- 3.- Hacer una realidad la educación rural; si la constitución federal pone especial cuidado a la educación que se destine a obreros y campesinos (art.- 3º. fr. II); se debe destinar en la misma constitución dentro del mismo artículo una fracción que garantice fehacientemente el otorgamiento de becas para que el campesino prosiga sus estudios - dentro de su entidad federativa o en otra.

- 4.- Hacer una realidad la obligación por parte del estado la de proporcionar al habitante de la ciudad y del campo, una vivienda digna y decorosa, tal - como lo postula el párrafo tercero del artículo -

4ª constitucional.

- 5.- Proporcionar al campesino alternativas dentro de su región, de carácter laboral.

IV.1.1 LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO

En este apartado, tocaremos someramente la seguridad social en el campo.

Nosotros somos del mismo pensar que el maestro Francisco González Díaz Lombardo, (84) en el sentido de que si se quiere realmente lograr la protección social de los campesinos, entonces es necesario con carácter de perentorio

Incluir a los campesinos en un ordenamiento jurídico semejante al consagrado a los trabajadores asalariados y a los burócratas, los campesinos son un sector social con problemas específicos y esto los hace diferentes social, económicamente, a otros grupos. El autor arriba señalado, atinadamente nos dice que los problemas campesinos deben ser resueltos y atendidos por los mismos campesinos a través de un Instituto de Bienestar y Seguridad Social Campesina, al que se conjugue la acción del Estado.

Es oportuno traer a colación, en este apartado, algunos de los puntos o resoluciones a que llegó en la Cuarta Conferencia Regional de los Estados de América, Miembros de la Or

ganización Internacional del Trabajo; conferencia celebrada en la Ciudad de Montevideo en el año de 1949. (85)

En el artículo 27, se determina que el Seguro - debe otorgar prestaciones de maternidad a las mujeres empleadas en la agricultura; a la mujer del trabajador asegurado y extendiendo esta prestación a toda mujer que habite en el - campo.

En el artículo 634 se establece la necesidad de cubrir al trabajador del campo con los beneficios que otorga la seguridad social con - el propósito de lograr un mínimo de seguridad social para toda población agrícola.

En el artículo 35 se recomienda la necesidad de introducir planes de seguridad social acompañados de medidas que mejoren la alimentación, prevengan las enfermedades y aumenten en general la producción.

El artículo 38 determina una política sanitaria en la que se debe proporcionar servicios médicos a la población rural, adecuada y suficientemente:

Transcribiremos los puntos relevantes de la resolución 42 de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, tal y como lo razona el maestro Francisco González Díaz Lombardo (86).

La Cuarta Conferencia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, fue celebrada en México, en 1952.

En la resolución número 42 la Conferencia la - extensión del Seguro Social a los trabajadores del campo:

a) Que con objeto de mejorar las condiciones -

de vida y de trabajo del campesino y de la población rural, adopten medidas de seguridad social de orden educativo, sanitario y económico, encausando las actividades del Estado y los particulares hacia tales fines.

- b) Que entre las medidas de seguridad social, cuya adopción se refuta aconsejable, se proceda a implantar el seguro social en beneficio de los trabajadores del campo, procurando que su extensión se ajuste a las condiciones demográficas, sociales y económicas de cada país.
- c) Que la aplicación del Seguro Social en favor de los trabajadores del campo responda a estudios previos, desarrollándose en forma escalonada y coadyuvando a su protección integral.
- d) Que el primer paso en la aplicación del seguro social al campo lo constituya, preferentemente la protección de los riesgos de enfermedad y maternidad.
- e) Que la financiación del seguro social aplicado al campo, se establezca a base de contribución de los diversos elementos interesados en la población agrícola incluyendo-se en el grado que sea necesario, la participación estatal.
- f) Que de acuerdo con los principios de solidaridad, el seguro social aplicado al campo, forme una unidad financiera técnica y administrativa con el seguro social de los trabajadores urbanos.
- g) Que dentro de las funciones posibles del seguro social, aplicado al campo, se considere de capital importancia la función preventiva y que se centralice el control de las actividades del seguro y se descentralice la aplicación de sus funciones.

- h) Sin perjuicio de las recomendaciones anteriores acerca de la extensión del seguro social a los trabajadores del campo, los países americanos podrán usar otros sistemas de protección de los trabajadores agrícolas, procurando ajustarlos a los principios que expidan las recomendaciones.

IV.2 LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACION LABORAL AGRARIA

IV.2.1 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

En este apartado, nosotros solamente nos referimos como antecedente a la Ley Federal del Trabajo (del 18 de agosto de 1931) por que consideramos que el derecho del trabajo nació con la Constitución de 1917. Y no nos detenemos a analizar algunos antecedentes que sirvieron de base a esta ley.

El artículo 190 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, (87) establecía el concepto de trabajador del campo en los siguientes términos:

Las disposiciones de este capítulo regirán el contrato de trabajo de los peones de campo, entendiéndose por tales las personas de uno u otro sexo que ejecuten a jornal o a destajo los trabajos propios y habituales de una empresa agrícola, ganadera o forestal.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, dedica solamente a

los trabajadores del campo los artículos del 190 al 205 esta ley dentro de los artículos citados estableció la distinción entre peones acasillados y eventuales. En su artículo 197 - estableció un conjunto de obligaciones para el patrón se - justificaban porque los peones acasillados requerían de una serie de prestaciones: médicas, habitacionales, etc. El maestro Mario de la Cueva, (88) al comentar el artículo 190 de la Ley de 1931 decía:

Según el diccionario de la Academia, peón quiere decir "jornalero que trabaja en cosas materiales que no se requieren arte o habilidad." - La sola lectura de este concepto causó pavor a la comisión, porque el trabajador no es nunca igual al de las bestias, cualquiera que sea su naturaleza.

Como ya quedo dicho a lo largo de este trabajo el hombre del campo: el campesino no han tenido un nivel de vida superior al que llevan o viven en la actualidad, estamos de acuerdo con Nestor de Buen, (89) cuando dice:

Como consecuencia de ello la imagen del trabajador del campo responde a la de un trabajador explotado, que prefiere exiliarse en las ciudades donde encontrará, aún en los cinturones de miseria un medio de vida menos exiguo que el que le ofrece su participación en el sistema ejidal o su actividad subordinada al servicio de empresas agrarias o de hacendados a los que la reforma agraria no ha afectado... o que se han constituido como tales al amparo de sus privilegios... - revolucionarios.

Como ya quedó dicho el artículo 279 de la Ley Federal

del trabajo de 1970 define lo que se debe entender por trabajador del campo. Ahora bien, los trabajadores del campo no están sujetos al régimen especial si prestan sus servicios en las explotaciones forestales, según se desprende -- del párrafo segundo del artículo en cita comentado; el patrón del trabajador del campo es el que señala el título primero de la ley (de 1970), porque el título sexto que se refiere a trabajos especiales en su capítulo VIII, que se refiere a los trabajadores del campo no da una definición de patrón - agropecuario y por tal motivo estamos a lo que señala el artículo 10 de la misma ley.

En este momento creemos oportuno y necesario traer el pensamiento de Don Mario de la Cueva, (90).

...ratificamos nuestra convicción de que las leyes del trabajo no pueden resolver el problema del campo.

¿Se habrá preocupado alguna autoridad porque se les pague el salario mínimo? ¿Habrán cuidado al alguién de que, por lo menos una vez en la historia se les reparta alguna cantidad a cuenta de las utilidades que les corresponda? ¿Sabrán u las autoridades si se les proporciona ya no atención médica, sino siquiera medicamentos baratos? ¿Se conoce alguna demanda de reinstalación y pago de salarios caídos? ¿Se habrá presentado al alguna vez algún inspector del trabajo en el latifundio de un terrateniente revolucionario? Para seguir: ¿Sabrán los trabajadores del campo que hay un capítulo especial para ellos en la Ley del Trabajo.

Con estas interrogantes, objetivas, de una realidad in-nexorable, de las respuestas que les demos, daremos el des-menüzamiento de los artículos 280 al 284 de la Ley Federal del Trabajo vigente. Sin mayor esfuerzc mental se llega a la conclusión de que en ur 99% dichos preceptos legales son utopía o mejor dicho letra muerta o como dice el adagio jurídico "observese pero no se cumpla" . ¿Qué trabajador del campo asalariado va ha redactar por escrito las condiciones de trabajo? ¿Qué patrón cumplirá íntegramente con las obli-gaciones establecidas en el artículo 283 de la misma ley? - No dudamos que exista un patrón alma candida con extrema - beatitud jurídica que cumpla con dichas obligaciones, este será uno en un millón. Los problemas laborales en el campo no preocupan a nadie, como ya lo dijimos en otra parte de - éste trabajo, como no tienen o no ejercen presión política resultan por ese hecho inocuos al sistema. Néstor de Buen, (91) destaca:

En realidad el derecho laboral campesino exige mayores desarrollos en nuestro país. No pueden olvidarse sus particularísimas características en punto a la temporalidad de la contratación que la ley toca sólo de refilón (art. - 280); el régimen de condiciones especiales para los trabajadores; la situación de quienes, aún en violación de la ley agraria, son sujetos de relaciones laborales en las que el patrón es un ejidatario. Y en ese capítulo presenta un interés especialísimo el problema que resulta de la intangibilidad del patrimonio ejidal (art. 75) de la Ley Federal de Reforma -

Agraria: "Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto). Esa protección radical al ejidatario podrá constituir un obstáculo infranqueable para hacer efectivos los derechos de determinados trabajadores del campo".

Como se ve de lo transcrito el problema del trabajador del campo es complejo; sólo nos resta cerrar este apartado con el pensamiento del jurista-poeta Don Mario de la Cueva y de la Rosa, (92)...

Los campesinos, la clase revolucionaria de 1910 a 1917, son los únicos que no han obtenido ningún beneficio de la sangre que derramaron abundantemente sus antepasados... porque ningún pueblo puede hablar de dignidad humana si su población campesina vive en condiciones inferiores a las de los animales que mira engordar en los pastizales cuya propiedad es de otro.

IV.2.2 REFORMA AGRARIA

En este apartado tocaremos la reforma agraria solamente como complemento con los demás puntos de este trabajo, no pretendemos agotar tema tan interesante como preocupante.

Al iniciar este tema, diremos que la reforma agraria se origina en el calor de la revolución de 1910; asimismo, se -

propuso y se propone lograr la justicia social y económica y ha sido, desde que se elevó a norma constitucional el instrumento ideal de distribución de la tierra para los campesinos. La reforma agraria promete o es una de sus finalidades mejorar las condiciones de vida de los hombres del campo y otra de sus finalidades es lograr la autosuficiencia alimentaria. Pero, sin embargo, una de las consecuencias de la reforma agraria, ha sido la aparición de un número considerable de predios, tanto ejidales como de pequeña propiedad, lo que ha dado lugar a algo parecido al minifundio; a este respecto Roger Bartra, (93) afirma:

Se ha dicho que la constitución del ejido, como fruto de la Revolución de 1910, ha representado el triunfo de la propiedad comunal. Esto, si se mira el problema con detenimiento, es una falsedad: el ejido no es una forma de propiedad comunal, sino una forma esbozada de pequeña propiedad privada o minifundio...

Del análisis somero del art. 27 constitucional podemos sacar algunos puntos esenciales de la reforma agraria el art. 27, rescata la propiedad de tierras y aguas y apoya y ordena el seguimiento de la propiedad privada, pública y social, la constitución en su art. 27 en su frac. XX (de las últimas reformas a este art. se adicionaron las fracciones XIX y XX aparecidas en el D.O.F. el 3-II-1983) determina la obligación por parte del estado de promover las condiciones

del desarrollo integral rural, en los siguientes términos:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Esta fracción XX, es interesante porque viene a establecer la obligación del estado de promover el desarrollo rural integral ¿Qué debemos entender por desarrollo rural integral? la misma fracción establece la finalidad de este desarrollo integral: generar empleo, garantizar bienestar al sector campesino e integrar a este sector social al desarrollo nacional. Bien ahora, intentaremos determinar estos puntos.

Si la reforma agraria se propone como finalidad última la justicia social mediante el logro máximo de bienestar - tanto económico como social, la fracción XX del artículo 27 Constitucional es importante a saber (según nuestro juicio):

1.- Si entendemos, que el estado tiene la obligación de promover el desarrollo integral rural con el propósito de generar empleo, esto se concluye como una garantía social a favor del campesino, es decir, el derecho del campesino a un trabajo que sea digno y seguro que le permita el disfrute de un nivel de vida digno y libre.

2.- Ligado con el punto anterior consideramos, que el desarrollo integral rural que se propone el estado fomentar y promover debe llevar implícitas la existencia de alternativas de selección, es decir, actualmente el hombre del campo sin recursos económicos suficientes tiene la disyuntiva; quedarse en su lugar de origen o salirse de él para llegar a la ciudad sin expectativas u oportunidades de ascenso social, porque es común, que el campesino que llega a la ciudad sea analfabeto y su destino es llevar una vida miserable tanto en el campo -- como en la ciudad. Por ello el estado está obligado a dar oportunidades en la trilogía económica - jurídica y social al sector campesino.

3.- Este punto se relaciona con el inmediato anterior

ya que, si se quiere un desarrollo rural integral el estado está obligado a eliminar la miseria, la ignorancia y la insalubridad; y al hacerlo lógicamente se elevará el nivel de vida del hombre del campo.

- 4.- Por último el estado se propone lograr el desarrollo integral rural mediante la incorporación de este sector social al desarrollo nacional, es decir, el estado es conciente de que si se quiere lograr el bienestar colectivo nacional, es necesario crear un sistema social único en el cual tiene lugar el desarrollo rural integral que se propone el estado; con esto se logrará la creación de la conciencia campesina de que forma parte de un mismo conglomerado. Todo ello se logrará mediante la aplicación de una política social visionaria. El ilustre mexicano, Jesús Silva Herzog, (94) decía:

De todos modos, el artículo 27 ha sido de enorme beneficio para el país, puesto que ha contribuido junto con la Reforma Agraria a robustecer la nacionalidad y la Independencia económica de México.

Mucho se ha dicho y escrito sobre los fracasos y acier-
tos de la reforma agraria; podemos afirmar que cuando la re-
forma agraria se desacelera se producen nuevas generaciones
de campesinos sin tierra y con ello aumentan los problemas
sociales en el campo y esto origina éxodos masivos de campe-
sino a las áreas urbanas. todo ello se origina -creemos- -
por una política social y económica que no toma en cuenta -
la pobreza y riqueza de los sectores sociales del país. La
reforma agraria ha ofrecido una solución dentro de la polí-
tica social y económica parcial; esperemos que con la frac-
ción XX del artículo 27 Constitucional que abarca a todo -
sector rural haya soluciones reales al agro mexicano.

Es interesante conocer el balance que hace Jesús Silva
Herzog, (95) de la reforma agraria, y lo hace en los siguien-
tes términos:

Para terminar queremos expresar con sinceridad
nuestro parecer sobre el futuro de la Reforma
Agraria. Pensamos que lo fundamental consiste
en elevar el nivel económico y cultural de las
grandes masas de la población campesina, no so-
lo por razones humanas, sino también por razo-
nes económicas. Es menester incorporar de pri-
sa y definitivamente a los habitantes del cam-
po tanto indios puros como mestizos a la civi-
lización occidental, según hemos convenido en
llamarla; es preciso robustecer el mercado in-
terno elevando en alto grado la capacidad de
consumo del proletariado rural, sin lo cual no
será posible la industrialización de México.

Ahora bien, al abarcar en su conjunto el estado en que se halla el desarrollo de la reforma agraria al comenzar el periodo gubernamental del Licenciado Adolfo López Mateos, creemos que ha sido un grave error la parcelación de numerosos ejidos, creando minifundios que imposibilitan su cultivo con técnica y procedimientos modernos y que no han sacado de la miseria o la pobreza a los usufrutuarios de ellos. De aquí que tenemos la convicción más firme de que es necesario, reformar la reforma agraria con el fin de que cada ejido se explote colectivamente, sin excepción alguna, a fin de constituir unidades agrícolas organizadas bajo normas cooperativas...

Finalmente sintetizaremos nuestro pensamiento a firmando que debe reformarse la reforma agraria, si queremos avanzar con paso firme en la historia y acelerar el progreso económico, social, político y cultural de todos los habitantes de la nación.

Por último, mencionaremos la preocupación del gran maestro del pensamiento jurídico social mexicano, Francisco González Díaz Lombardo; (96) crear un Instituto de Bienestar y Seguridad Social Campesino, si bien, hasta la fecha no existe; pero de alguna manera el pensamiento del ilustre maestro ha rendido fruto:

Independientemente de las normas que se refieren al régimen de la propiedad del campo, tanto en su aspecto individual, como colectivo y de procedimientos, deben señalarse con este mismo rango de constitucionalidad, las bases para el establecimiento de un sistema de seguridad social campesina, que tienda a resolver la integral condición humana del campesino y sus dependientes, dándoles la condición de dignidad, que les corresponde...

Ese rango constitucional del que hablaba el maestro - para establecer un sistema de seguridad social campesina - para resolver la integral condición humana del campesino, se contiene en alguna forma en la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Federal vigente.

IV.2.3 DOTACION DE TIERRAS.

En este apartado analizaremos la dotación de tierras como medio o instrumento de lograr la reforma agraria y no como procedimiento o acción agraria, asimismo soslayaremos todos los antecedentes históricos que dieron lugar a dicha reforma.

La restitución y la dotación de tierras son los medios eficaces con que el constituyente estableció para lograr - los fines de la reforma agraria. El maestro Alberto Trueba Urbina, (97)adicho:

La reforma agraria y la reforma obrera se identifican plenamente por medio del derecho social que penetra en una y otra, en función de redimir a todos. Se puede decir que la reforma agraria se ha venido acelerando por los regímenes políticos para satisfacer las necesidades de los campesinos; sin embargo, la reforma no triunfará entre tanto el Estado Burgues no le proporcione a los campesinos los elementos necesarios, económicos principalmente, para que pueda convertirse en realidad tal reforma social, pues es contraria a la misma el otorgamiento de cré-

ditos, maquinaria, etc: por el estado los campesinos con el propósito de recuperación, así como con el régimen de propiedad privada.

La restitución, la dotación y la ampliación lo mismo que la expropiación se reglamentaron y se aplicaron a través del proceso de la reforma agraria; podemos decir, sobre la dotación y ampliación de tierras que son instrumentos o acciones agrarias para obtener tierras y hacen posible con ello el reparto de tierras como función social. Como lo dijimos líneas arriba no haremos un estudio exhaustivo sobre la dotación de tierras porque rebasaría con mucho el propósito de este trabajo, solamente mencionaremos lo que establece la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 191 establece literalmente: Los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques, o aguas, por cualesquiera de los actos, a que se refiere el artículo 27 Constitucional, tendrán derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe:

- I.- Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan, y
- II.- Que fueron despojados por cualesquiera de los actos siguientes:
 - a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas:

- b) Concesiones composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1 de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución: y
- c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo a que se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite.

El artículo 191 Transcrito no requiere mayor comentario, por la claridad del mismo.

Por su parte el artículo 195 de la misma ley establece:

Los núcleos de población que carezcan de tierras bosques, o aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

Por su parte el artículo 241 se refiere a la ampliación de ejidos en los siguientes términos:

Los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan las tierras de cultivo y las de uso común que posean. Igualmente el núcleo de población podrá comprar tierras de propiedad privada de la zona, con recursos propios o con créditos que obtenga.

Los predios con superficie menor a la que se requiere para dotar o ampliar tierras a un núcleo agrario o establecer un nuevo centro de población y que sean legalmente afectables, podrán ser destinados para el acomodo de los campesinos con derechos a salvo, creando unidades individuales de dotación ejidal.

Martha Chávez Padrón, (98) al comentar este artículo

dice:

Se adicionó la posibilidad de que el ejido pueda ampliarse mediante la compra de terrenos de propiedad privada, con recursos propios o créditos que obtengan.

"El segundo párrafo es sumamente importante en relación a la etapa actual de la Reforma Agraria, pues por el reparto de tierras tan grande que se ha hecho a la fecha, es frecuente que se localicen pequeñas superficies afectables con las cuales no pueda dotarse a un nuevo centro de población ejidal, en condiciones que económicamente le vayan a ser favorables.

Volvemos a insistir que los estudios más serios y objetivos sobre los problemas del campo y los campesinos los han hecho los economistas. Roger Bartra, (99) establece:

Que con la revolución de 1910 y la reforma agraria se destruyeron los latifundios con el reparto de tierras ejidales y con la proliferación de la pequeña propiedad y con esto aparece el minifundio.

La Ley de Fomento Agropecuario en su título cuarto, - capítulo único, en su artículo 63, nos dice, lo que se considera por minifundio en los siguientes terminos:

Para los efectos de esta ley, se, considera minifundio la superficie de terreno que destinándose a la explotación agrícola, tenga una extensión hasta de cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierra, así como la que no baste para obtener cuando menos una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región.

Consideramos que esta forma de propiedad constituye un obstáculo para el desarrollo productivo de la propiedad atrasando con ello el desarrollo agropecuario nacional; veamos las cifras de 1930 a 1960. Roger Bartra, (100) nos dice:

Que la reforma agraria Cardenista es la verdadera creadora e impulsora de la pequeña propiedad, en su forma típica: el minifundio (propiedades privadas menores de 5 hectáreas).

AÑOS

PREDIOS NO EJIDALES MENORES
DE 5 HAS. (MILES)

1930	545.1
1940	928.5
1950	1004.9
1960	899.1

Para entender el problema de la dotación de tierras en su implicación social es necesario tener en cuenta el concepto de ejido. El ejido legalmente es una persona moral; el ejido a través de los procedimientos agrarios (dotación, ampliación, creación de nuevo centro ejidal, etc.) ha recibido un patrimonio rústico este se forma por tierras de cultivo o que se pueden cultivar, tierras de uso común, zona de urbanización, parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

Somos de la creencia que el ejido generalmente (por que es lo más común) es producto del procedimiento y acción agraria de dotación por medio de este un núcleo de población se ve beneficiado con tierras para laborar, estas tierras, el núcleo de población beneficiado las obtiene de forma gratuita y su procedencia es diversa: haciendas expropiadas, tierras del estado, etc. Concluye en realidad el ejido es una forma que entremezcla varios tipos de propiedad: estatal o nacionalizada, corporativa, comunal o privada. El ejido es, en principio, propiedad de la nación, pero cedida a una comunidad de campesinos en usufructo; adquiere un carácter corporativo por la imposición de reglas de organización y control a la población del núcleo ejidal; pero la ley también establece una serie de normas que, cuando se han aplicado a fondo, han producido los llamados ejidos colectivos, adquiriendo así tintes de propiedad comunal; su carácter de -

propiedad privada campesina proviene del usufructo individual de la parcela ejidal en la mayor parte de los casos, y de las disposiciones que permiten la tenencia de la tierra, todo el conjunto de características produce en la realidad y en la mayor parte de los casos, una forma disfrazada de pequeña propiedad -- corporatizada.

Los campesinos ejidatarios y los comuneros sus ingresos por concepto del trabajo en su propia tierra, generalmente por no decir siempre, son tan bajos que en muchas de las ocasiones tienen marcada tendencia a producir pérdidas en dinero, o bien, lo que producen por medio de la agricultura consumen una buena parte de esta. Es común observar al campesino ejidatario o comunero, cuando hay una mala cosecha o tener un apuro de dinero o acudir al préstamo usuarios u obtener de las tiendas del lugar mercancías fiadas y hasta vender por anticipado a precios sumamente bajos sus cosechas. La realidad de nuestros hombres del campo es dramática ya que sus parcelas (unidad individual de dotación) no les da para vivir dignamente y es por ello que el campesino se emplee como obrero asalariado o eventualmente realice trabajo de jornalero o realice el ejercicio de un oficio artesanal.

Este apartado lo queremos cerrar con la patética observación de Alan Riding, (101) que expresa una realidad muy -

nuestra y no obstante esto ignorada por la mayoría de los mexicanos: "Una profunda sensación de desesperanza, perpetuada por la violencia e injusticia, atravieza el campo".

C I T A S

- 71.- Dobb, Maurice. Salarios. Editorial Fondo de la Cultura Económica y Reimpresión. México 1975. p. 50
- 72.- RIDING, Alan. Vecinos Distantes. Décima Primera Edición. Editorial Joaquín - Planeta. México 1986. p. 263.
- 73.- NAVARRETE DE M, Ifigenia. Bienestar Campesino y Desarrollo Económico. Editorial Fondo de la Cultura Económica. México 1980 p. 29
- 74.- RIDING, Alan. Op. Cit. p. 260
- 75.- BARTRA, Roger. Estructura Agraria y Clases Sociales en México. Cuarta Edición. Ediciones Ara. S.A. México.
- 76.- RIDING, Alan. Op. cit. p. 226
- 77.- NAVARRETE DE M. Ifigenia. Op. cit. p. 27
- 78.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada por varios coautores; comentario al artículo

cuarto por BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Editado por la Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1985, p. 12

- 79.- RIDING, Alan. Op. cit. p. 278
- 80.- IBIDEM
- 81.- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Op. cit. p. 13
- 82.- RIDING, Alan. Op. cit. p. 273
- 83.- MEJIDO, Manuel. La Agricultura en crisis. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1974. p. 4
- 84.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p.p. 18 y 19.
- 85.- Informe de la Secretaría General del Comité Interamericano de Seguridad Social. Secretaría General. México 1960. p. 425
- 86.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p.p. 200 y 201

- 87.- Lev Federal del Trabajo R formada de 1931. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto. 25ª Edición. Editorial - Porrúa. S.A. México. 1955. p.p. 129 a 134
- 88.- CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 515
- 89.- BUEN L. Nestor de. Derecho del Trabajo. Tomo II. Séptima Edición. Editorial Porrúa. S.A. México 1987. p. 380
- 90.- CUEVA, Mario de la . Op. cit. p. 519
- 91.- BUEN L. Nestor de. Op. cit. p. 383
- 92.- CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 514
- 93.- BERTRA, Roger. Op. cit. p. 129
- 94.- HERZOG SILVA, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Fondo de la Cultura Económica. México 1973. p. 311
- 95.- IBIDEM, p.p. 312 a 314

- 96.- GONZALEZ DIAS LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 181
- 97.- TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 472
- 98.- Ley de Reforma Agraria. Comentada por CHAVEZ PADRON
Martha. Editorial Porrúa. S. A. México 1989. p.
212
- 99.- BARTRA, Roger. Op. cit. p. 128
- 100.- IBIDEM, p. 130
- 101.- RIDING. Alan. Op. cit. p. 224

C A P I T U L O V

V. LEY DEL SEGURO SOCIAL

V.1 ANTECEDENTES DEL SEGURO SOCIAL CAMPESINO

V.1.1 LEY DEL SEGURO SOCIAL, SU ORGANIZACION Y SU FUNCIONAMIENTO.

V.1.2 EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO A LOS TRABAJADORES DEL CAMPO.

V.1.3 SUJETOS DEL SEGURO SOCIAL POR INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO A LOS TRABAJADORES DEL CAMPO.

V.1.4 MODALIDADES DEL SEGURO SOCIAL APLICADO A LOS TRABAJAD RES DEL CAMPO.

V.2 COMPLEMENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL RURAL CON EL CONVE- NIO. I.M.S.S. - COPLAMAR.

C A P I T U L O V

V. LEY DEL SEGURO SOCIAL

V.1 ANTECEDENTES DEL SEGURO SOCIAL CAMPESINO

En este apartado veremos el surgimiento del Seguro Social en la Constitución de 1917 y nos referimos a los posibles antecedentes como pueden ser:

- 1.- La Ley de Trabajo del Estado de Jalisco de Manuel Aguirre Berlanga expedida en 1914 y sustituida en 1915, se refiere a accidentes de trabajo y contiene un antecedente del Seguro Social y hace mención al trabajador agrícola el salario mínimo del campo, así como el derecho que tiene este trabajador a que se le proporcione habitación, combustible, agua, pastos para los animales domésticos necesarios a la familia y para cuatro cabezas de ganado u ocho de menor, así como un lote de mil metros cuadrados de tierra cultivable..

- 2.- Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de Cándido Aguilar de 1914, que menciona a los trabajadores del campo y la obligación del patrón de proporcionar alimentación a los trabajadores cuando vivan

en las haciendas, fábricas, o talleres bajo la dependencia inmediata del patrón y a declarar - extinguidas las deudas que en favor de los patrones tenían los campesinos.

- 3.- Ley de Trabajo del Estado de Yucatán de 1915, que hace referencia al trabajador campesino y estudia entre otros problemas el de la emigración y colonización, señala como jornada máxima de 8 horas diarias y 44 semanarias, ya que la semana laborable era de cinco días y medio.

La constitución de 1917 subsumió algunos de los principios e ideas de las leyes locales que se dictaron obviamente, hasta, antes de 1917, y después de esta fecha las entidades federativas seguían legislando en materia del trabajo, no fué sino hasta el año de 1929 en que se reformó la Constitución en manera exclusiva legisló en materia del trabajo para toda la república.

Es también de destacar que en la fecha arriba señalada, o para ser más precisos el 6 de septiembre de 1929 se reformaron las fracciones X y XXIX del artículo 123 de la constitución Federal; en el primer caso se facultó al Congreso pa

ra legislar en materia del trabajo; en el segundo caso, se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. Las reformas constitucionales citadas encontraron por vez primera, ordenamientos reglamentarios; así - en el año de 1931, apareció la primera Ley Federal del Trabajo; en 1943 se expidió la Ley del Seguro Social.

En el artículo 123, además de su fracción XXIX, que se refiere expresamente al Seguro Social, hay fracciones como la V, XII y XIV? que se relacionan directamente con aquélla.

La fracción V establece:

Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifique un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.

La fracción XIII por su parte determina:

Las empresas, cualquiera que sea su actividad estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación

o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación.

La Fracción XIV establece:

Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten: por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

La fracción que nos interesa (XXIX) dice:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidéz, de vida de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

El texto original de esta fracción, estableció un régimen de seguros sociales de carácter facultativos; esta originalmente consideró de utilidad social el establecimiento de cajas de seguro, de invalidéz y de cesación involuntaria del trabajo, así estableció la obligación por parte del Ejecutivo Federal de organizar instituciones que prestaran estos servicios; pero dejemos que sea, Mario Ruíz Massieu, - (102) el que nos sintetice como se creó la ley reglamenta--

ria de esta fracción después de la reforma de 1929.

El Congreso de la Unión, en 1932, facultó al Ejecutivo a dictar en corto plazo la ley, pero sucesos histórico-políticos impidieron que esto se - cumpliera de inmediato.

En 1934, en ocasión del Primer Congreso de Derecho Industrial, se elaboró un proyecto de ley sobre seguridad social titulado Ley del Trabajo y Previsión Social, en donde se establecieron las bases en que debía descansar la Ley del Seguro - Social.

"En 1938 se creó un proyecto de Ley del Seguro - Social, obra de Ignacio García Tellez... Este - proyecto no llegó a discutirse en el Congreso.

"...El general Manuel Avila Camacho, se abocó a la creación de un sistema de seguridad social... A mediados de 1941 creó una comisión técnica... El proyecto elaborado fué enviado al Congreso de la Unión, convirtiéndose en Ley por decreto del 31 de diciembre de 1942 y promulgándose el 19 de enero de 1943.

"En 1973, la Ley del Seguro Social sufrió una de las reformas más trascendentales de su historia creándose prácticamente con fecha primero de abril de ese año una nueva Ley del Seguro Social.

La Organización Internacional del Trabajo señala que - la población económicamente activa del mundo, en un alto - porcentaje se dedican a actividades agrarias y de esto se - deduce que la prosperidad de un pueblo encuentra su origen en la agricultura y en esto se finca su riqueza, los países que tienen un buen desarrollo agrícola ocupan un lugar espe - cial dentro del consorcio mundial.

Es una preocupación a nivel internacional implantar - mejores sistemas para elevar la producción y por lo tanto al trabajador del campo darle mejor nivel de vida para él - como para su familia, dotándoles de servicios sociales, económicos y sanitarios que además les permita una vida mejor.

Es por esto que los organismos internacionales han recomendado que el trabajador del campo debe tener los mismos derechos que el trabajador urbano y así mismo gozar de los beneficios del seguro social ya que tienen derecho a ello.

En América las reuniones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en 1942 en Chile, en 1947 en Brasil y en 1952 en México, se propusieron ante los representantes de cada gobierno, la urgencia de la implantación del seguro social para los trabajadores agrícolas en todos los países del Continente Americano.

En la comisión permanente agrícola, en la reunión del año de 1939 en la Habana, su principal preocupación eran - los seguros sociales agrícolas para elevar el estandar de vida de este núcleo de Población.

En la primera Conferencia Inter-Americana de Seguridad Social en 1942, (103) México presenta una ponencia en la que si manifiesta.

Que es urgente establecer la ampliación del seguro social a los trabajadores agrícolas... que dicha ampliación debe comprender también a los que sin tener carácter de solidarios intervienen en las faenas agrícolas y no obtienen ingresos suficientes para atender su propia seguridad.

V.1.1 LEY DEL SEGURO SOCIAL SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

La Ley del Seguro Social es federal, es decir es de observancia general en toda la república, y define al "Seguro Social como el instrumento básico de la Seguridad Social, - establecido como un servicio público de carácter nacional. (art. 4). Y además indica la misma Ley en su artículo 2 la finalidad de la seguridad social como "garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

La ley distingue claramente, por lo que no debe existir confusión en lo que es el seguro social y el organismo encargado de organizar y administrar este, es decir, el Instituto Mexicano del Seguro Social es el organismo público -

descentralizado con personalidad y patrimonio propios, el encargado de administrar y organizar el seguro social como el instrumento básico de la seguridad social.

El seguro social en México comprende dos regímenes: el obligatorio y el voluntario, estos los analizaremos en los puntos V.1.2, V.1.3 de éste capítulo.

Alberto Ruíz, (104) analiza las características del servicio público y las del seguro social:

A pesar del tiempo que tienen los Seguros Sociales en el mundo, han sido pocas las personas interesadas en investigar sus instituciones y menos las que se han preocupado por distinguirlas. A eso se debe que se actúe con ligereza y se asíme el Seguro Social a los servicios públicos, en contradicción con los elementos integradores señalados. Después del exámen de las prestaciones llevadas a cabo en los capítulos anteriores, vale la pena repasar sus elementos característicos, comparativamente con los del Seguro Social.

"SERVICIO PUBLICO

1.- GENERALIDAD

PRESTACIONES DEL SEGURO SOCIAL.

PARTICULARIDAD. No comprende a todos los habitantes; sólo aquellos grupos señalados en la Ley, pueden recibir las prestaciones establecidas, en el supuesto de ocurrir las contingencias contempladas en la Ley."

Nosotros no discutiremos la naturaleza jurídica del servicio social, ni tampoco lo distinguiremos con el seguro social; solo diremos que no coincidimos con algunas de las opiniones del autor citado; este autor dice, "que las prestaciones del Seguro Social gozan de la característica de la "particularidad", (105)" y nos da su pensamiento que ha quedado transcrito líneas arriba. Desde la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social de 1973 quedó firme la intención de proporcionar asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria a los grupos o núcleos sociales más necesitados a través de los servicios de solidaridad social. Nos permitimos transcribir la parte de la exposición de motivos, (106) referente a lo que se afirma;

A fin de brindar un mínimo de protección aquellos grupos que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes, la iniciativa instituye los servicios de solidaridad social que "trascienden las formas tradicionales de seguros", mediante los cuales sólo reciben beneficios las personas capacitadas para ocurrir a su sostenimiento.

La experiencia, la organización y los recursos de que dispone el Instituto Mexicano del Seguro Social, imponen la obligación de hacerlos extensivos, con el decidido apoyo gubernamental, a los núcleos sociales más necesitados.

Atendiendo a la calificación que de estos grupos haga el Ejecutivo Federal, el Instituto proporcionará asistencia médica y farmacéutica e incluso hospitalaria, conforme lo permitan sus recursos y las condiciones sociales y económicas de la región.

Además conviene destacar que en el artículo 4 de la -
Ley del Seguro Social vigente se establece que el Seguro -
Social es un servicio "público de carácter nacional".

El maestro Jorge Olvera Toro, (107) concluye que "el -
servicio público.

Es la actividad de la cual es titular el Estado
y que en forma directa o indirecta satisface ne-
cesidades colectivas, de una manera regular, -
continua y uniforme.

Nosotros coincidimos con el mismo autor cuando afirma:

La calificación de servicio público a una cierta actividad depende de factores económicos y -
sociales, pero cuando adquiere esa categoría, -
se inserta en la realidad cotidiana y la vida -
social sufre quebranto con la inexistencia de -
ellos (la salud, la vida, la seguridad, econo--
mía, etc... presentarían serias alteraciones al
desarticularse los servicios públicos). Coloca-
dos en los puntos fundamentales para el desarro-
llo de una colectividad, actúan de tal suerte -
que sus miembros sienten bienestar o malestar -
con su buen o mal funcionamiento. Por eso, pa-
ra todos, es casi tangible este concepto, (108)

Pensemos, si el estado dentro de su política social no
cuidara por los mecanismos de que se sirve la seguridad so-
cial de la salud o de las contingencias a las que está ex--
puesto el gobernado (el ser humano), sería un estado raquí-
tico tanto política como económicamente, es por ello que en
México el seguro social como instrumento de la seguridad so

cial está a cargo de un organismo público descentralizado - y; el seguro social además de cubrir las contingencias las que la misma ley se refiere, además proporciona servicios - sociales de beneficio colectivo a través de prestaciones so - ciales y servicios de solidaridad social (arts. 8, 232 a - 239 de la Ley del Seguro Social).

El artículo 5 de la ley en cita comentó, establece:

"que la organización y administración del seguro social estará a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social."

La descentralización apunta el distinguido maestro Don Andrés Serra Rojas, (109)

es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del estado, el cual no - prescinde de su poder público regulador de la - tutela administrativa.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado, cuenta con los siguientes órganos de gobierno:

El artículo 240 de la Ley establece como órganos superiores del Instituto son los siguientes:

- I.- La Asamblea General;
- II.- El Consejo Técnico;
- III.- La Comisión de Vigilancia; y
- IV.- La Dirección General.

A) La Asamblea General es la autoridad suprema del -
instituto y esta se constituye de treinta elemen-
tos y son designados de la manera siguiente:

- 1.- Diez por el Ejecutivo Federal
- 2.- Diez por las Organizaciones Patronales
- 3.- Diez por las Organizaciones de Trabajadores.

Los integrantes de la Asamblea General duran un lapso
de seis años en sus cargos con posibilidad de ser reelectos.
(art. 247). El Ejecutivo Federal es el encargado de dictar
las bases para determinar las organizaciones de trabajadores
y patronos que deben intervenir en la designación de los -
miembros de la Asamblea General. La Asamblea General se de-
be reunir una o dos veces ordinariamente al año y extraordi-
nariamente las veces necesarias. La Asamblea tiene obliga-
ción:

- a) Discutir anualmente para su aprobación o modificación, el estado de ingresos y gastos;
 - b) El balance contable;
 - c) El informe de actividades presentado por el Director General;
 - d) El Programa de actividades del Director General;
 - e) El presupuesto de egresos e ingresos del año siguiente;
 - f) Discutir el informe que le presente la Comisión de Vigilancia; y
 - g) Cada tres años, conocer y discutir para su aprobación o modificación, el balance actuarial que presente el consejo técnico. (arts. 247 a 251).
- B) El Consejo Técnico se integra hasta por doce miembros y estos se eligen de la manera siguiente: La Asamblea General es la encargada de los nombramientos o designaciones; los representantes patronales en la Asamblea General designan a otros cuatro; y los otros cuatro son designados por los representantes del Estado en la Asamblea General. Es de destacar

que el Ejecutivo Federal está facultado para disminuir la representación estatal dentro del Consejo Técnico hasta la mitad de su representación. El Secretario de Salud y el Director General del Instituto son siempre Consejeros del Estado y el Director General, además de presidir la Asamblea General, también preside el Consejo Técnico. Los miembros del Consejo al igual que los de la Asamblea General durán en su cargo seis años.

El Consejo Técnico cuenta con las siguientes atribuciones:

- I.- Decidir sobre las inversiones de los Fondos del Instituto;
- II.- Resolver sobre las operaciones del Instituto;
- III.- Establecer y suprimir Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para cobros del Instituto, señalando sus circunscripciones territoriales;
- IV.- Convocar a la Asamblea General ordinaria o extraordinaria;
- V.- Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General;
- VI.- Expedir los reglamentos Interiores que menciona la fracción X del artículo 240 de esta Ley;
- VII.- Conceder, rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes;

- VIII.- Nombrar y remover al Secretario General, a los - Subdirectores, Jefes de Servicio y Delegados en los términos de la fracción VII del artículo 257 de esta misma Ley;
- IX.- Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la Ley y autorizar la iniciación de servicios;
- X.- Autorizar la celebración de convenios relativos - al pago de cuotas;
- XI.- Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;
- XII.- Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por esta Ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo;
- XIII.- Autorizar, en forma y términos que establezca el - Reglamento relativo, a los Consejos Consultivos De legacionales para ventilar y en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274; y
- XIV.- Las demás que señalen la Ley y sus reglamentos. - (arts. 252 y 253 de la Ley del Seguro Social).

C.- La Comisión de Vigilancia.

La Comisión de Vigilancia se integra por seis miembros; que duran en su cargo seis años y pueden ser reelectos; son elegidos a propuesta y designación de la Asamblea General, por los sectores representativos que la constituyen. (art. 254).

La Comisión de Vigilancia cuenta con las siguientes atribuciones:

- I.- Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;
 - II.- Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;
 - III.- Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, - en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social;
 - IV.- Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad; y
 - V.- En los casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General extraordinaria.
- D.- De la Dirección General.

La Dirección General está a cargo del Director General que es nombrado por el Ejecutivo Federal, el lapso que el Director General dure al frente del Instituto está a la consideración del Presidente de la República; el Director General entre sus facultades está - la del veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico; cuando el Director haga uso de esa facultad esta tendrá el efecto de suspender la aplicación de la resolución -

del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General; en el artículo 257 de la Ley del Seguro Social destaca los atributos del Director General y son:

- I.- Presidir las secciones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
- II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;
- III.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiere la Ley, inclusive para subsistir o delegar dicha representación;
- IV.- Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente periodo;
- V.- Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;
- VI.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial;
- VII.- Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253;
- VIII.- Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; y
- IX.- Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

Para lograr una mayor agilidad tanto en la administración y funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social se han tenido que desconcentrar algunas facultades. - Ello es comprensible debido a que la Ley del Seguro Social es aplicable a toda la república mexicana; de ahí, que se - hayan creado organismos regionales como son los consejos consultivos delegacionales, con facultades decisorias.

Los consejos consultivos delegacionales se integran:

- 1.- Por un representante del gobierno de la entidad federativa sede de la Delegación.
- 2.- Dos representantes del sector obrero.
- 3.- Dos representantes del sector patronal.
- 4.- Por el Delegado que funge como el Presidente del Consejo Consultivo Delegacional.
- 5.- Con los respectivos suplentes de los Consejeros Consultivos. En las Delegaciones del Valle de México la representación del Gobierno recae en el titular de la Delegación respectiva. La representación de los sectores dentro del Consejo Consultivo podrá ampliarse a juicio del Consejo Técnico. Los Consejeros Consultivos durán

en sus funciones seis años; estos pueden ser removidos por las organizaciones que los hubiesen designado (art. 258 - A).

El artículo 258 - B, señala las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto:

- I.- Vigilar el funcionamiento de los servicios del Seguro Social en la circunscripción de la Delegación y sugerir las medidas conducentes al mejor funcionamiento de los Servicios médicos, técnicos, administrativos y sociales a cargo de la misma;
- II.- Opinar en todo aquello en que el Delegado o cualquiera de los órganos del Instituto de este nivel, someta a su consideración;
- III.- Ser el portavoz autorizado de la Delegación ante los sectores representados y de estos ante la Delegación, a fin de lograr las mejores relaciones y la colaboración de los sectores y las labores y Servicios que el Instituto tiene a su cargo;
- IV.- Ventilar y resolver en ámbito de la territorialidad de la Delegación el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274, en los términos autorizados por el Consejo Técnico; y
- V.- Y las demás que le señalen el Consejo Técnico y la Dirección General.

Art. 258 - C. Los Delegados del Instituto tendrán las facultades y atribuciones siguientes:

- I.- Presidir las secciones del Consejo Consultivo Delegacional;
- II.- Autorizar las actas de las secciones celebradas con el Consejo Consultivo Delegacional y vetar los acuerdos de éste cuando no observen lo dispuesto por la Ley del Seguro Social sus reglamentos y demás disposiciones legales no se ajusten a los criterios del Consejo Técnico o a las políticas Institucionales;
- III.- Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidas por el Consejo Técnico, la Dirección General y los Consejos Consultivos Delegacionales;
- IV.- Conceder, rechazar y modificar tensiones que se deriben de los diversos ramas del Seguro Social;
- V.- Recibir los escritos de inconformidad firmarlos y turnarlos al Consejo Consultivo Delegacional, con los antecedentes del caso, para su resolución;
- VI.- Autorizar las certificaciones que expida la Delegación;
- VII.- Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación las facultades previstas en las fracciones X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, del artículo 240 - de esta Ley; y
- VIII.- Las demás que señalen esta Ley como sus reglamentos y demás disposiciones legales.

El artículo 258 - D. Señala las facultades y obligaciones de los subdelegados del instituto. Alberto Briseño Ruíz, (110) señala al respecto y estamos de acuerdo con ello.

que el aspecto práctico de estos funcionarios es impulsar la desconcentración y facilitar los servicios, como otorgar prestaciones, acordes con el crecimiento del Instituto.

Entre las facultades de los Subdelegados según el artículo antes mencionado se señalan:

- I.- Ejecutar acuerdos y resoluciones del Consejo Técnico de la Dirección General del Consejo Consultivo Delegacional y la Delegación;
- II.- Recibir escritos de inconformidad y turnarlos a la Delegación con los antecedentes y documentos del caso, para su resolución por el Consejo Consultivo Delegacional.
- III.- Ejercer dentro de su circunscripción territorial de la Subdelegación las facultades previstas del artículo 240 en sus fracciones X, XII, XIV, XV, y XVI.
- IV.- Ejercer las demás facultades que le asignen tanto leyes, reglamentos y demás disposiciones legales.

El artículo 258 - E. Se refiere a los jefes de las oficinas para cobros del Instituto; en su fracción I, se contiene la facultad de los jefes de las oficinas, de cobros y consiste en hacer efectivos dentro de su circunscripción territorial, los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales. Y ello, lo realiza a través del procedimiento administrativo de ejecución (que determina la fracción II del mismo artículo) en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación; esta fracción se relaciona con el art. 271 del mismo

ordenamiento.

Para, cerrar este punto, creemos conveniente, transcribir el estudio que hace el maestro Francisco González Díaz Lombardo, (111) sobre el aspecto financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El financiamiento que permite al Instituto cumplir con sus obligaciones proviene de la triple aportación: de los trabajadores, los patrones y el Estado, conforme lo establece la ley...

Las cuotas que deben pagar semanalmente, tienen carácter fiscal. La Ley establece la preferencia de crédito del Instituto sobre cualquier otro, a excepción hecha del fiscal y del trabajador.

Por el hecho de contribuir al financiamiento del Instituto, haciéndose responsable de todos los riesgos ocurridos bajo el amparo del Instituto Mexicano del Seguro Social, el patrón no ha dejado, por ello, de ser el que por ley responde únicamente de los riesgos profesionales, más ahora lo hace a través del Instituto.

Inversión de reservas. Debido a su organización como seguro es natural que tenga que responderse de las prestaciones, no sólo a corto sino a largo plazo. Para ello es preciso que las inversiones se realicen en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, debiéndose dar preferencia a las que garanticen una mayor utilidad social. Esto ha permitido no solamente garantizar las prestaciones, como ocurre en todo seguro, sino además llevar a cabo en buena parte amplísimo programa de construcciones no sólo directamente destinados a los asegurados como también las instalaciones que ha requerido la propia Institución.

El artículo 267 establece que "el pago de cuotas, reca^gos y capitales constitutivos tienen carácter fiscal". Este principio o disposición facilita al Instituto el reclamo de créditos y con ello iniciar los procedimientos económico -- coactivo. El artículo 45 del mismo ordenamiento establece - que el pago de las cuotas será por bimestres vencidos a más tardar el día quince de los meses de enero, marzo, julio, - septiembre y noviembre.

El artículo 242 señala como se integran o constituyen - los recursos del Instituto.

- I.- Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado.
- II.- Intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes.
- III.- Donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor; y
- IV.- Cualquiera otros ingresos que señalen las leyes y reglamentos.

El artículo 251 de la ley, conforma los elementos de control-dice Alberto Briseño Ruíz, (112) al comentar este artículo - de los recursos del Instituto, al partir del siguiente - principio:

El Instituto debe contar con recursos suficientes para atender las diferentes prestaciones en cada una de las ramas del Seguro. El Instituto investigará las estadísticas sobre el desarrollo de los fenómenos colectivos de importancia para la vida del Seguro Social y establecerá la comprobación del desarrollo efectivo, con las provisiones actuariales. Tanto la investigación como la comprobación servirán de base a la elaboración del balance actuarial.

El segundo párrafo del propio numeral 251 anticipa que si el balance actuarial acusare superávit, éste se destinará a constituir un fondo de emergencia hasta el límite máximo del veinte por ciento de la suma de las RESERVAS TECNICAS.

Después de este límite el superávit se aplicará, según lo decida la Asamblea General, a mejorar las prestaciones de las diferentes ramas del Seguro.

El artículo 261, establece que:

Las reservas se invertirán de tal forma que su rendimiento medio no sea inferior a la tasa de interés que sirva de base para los cálculos actuariales.

El artículo 263 nos dice en que se invertirán las reservas del Instituto.

I.- Hasta un ochenta y cinco por ciento en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, clínicas, guarderías infantiles, almacenes, farmacias, laboratorios, centros de convalecencia, centros de seguridad social y demás muebles e inmuebles propios para los fines de la Institución.

II.- Hasta un diez por ciento en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Estados,

Distrito Federal, Municipios, Instituciones Nacionales de Crédito o Entidades encargadas del manejo de servicios públicos, siempre que se sujete a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Alberto Briseño Ruíz, (113) nos dice:

Que por reserva se entiende el superávit limitado al veinte por ciento, que constituye el fondo de reserva; el excedente tiene como destino invariable el de mejorar las prestaciones.

V.1.2 EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO A LOS TRABAJADORES DEL CAMPO

El artículo 6 de Ley del Seguro Social establece dos tipos de seguros: el obligatorio y el voluntario.

En este punto analizaremos el seguro social, obligatorio a los trabajadores del campo, ¿Porqué se dice que el seguro es obligatorio? Primero diremos, que de conformidad con el artículo I de la ley establece (valga el pleonismo) que la ley del seguro social es de observancia general en todo el territorio nacional; segundo la misma ley establece dos tipos o regímenes del seguro social; tercero el seguro social proporciona servicios según las contingencias, en las formas y condiciones previstas por la misma ley según el régimen en particular; cuarto podemos decir, que la obligatoriedad -permitasémos la redundancia- del régimen obliga

torio se desprende del trato que se le da a los sujetos - comprendidos en el artículo 12 y 13 del mismo ordenamiento; quinto, podríamos decir como conclusión, que las relaciones que se dan entre el instituto, los sujetos obligados y los asegurados se establecen con o sin la voluntad de estos últimos, ya que hasta que se de el supuesto legal para que se den tales relaciones; así tenemos que el artículo 19 de la Ley establece la obligación a cargo del patrón de.

I.- Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos que señale esta ley y sus reglamentos, dentro de un plazo no mayor de cinco días.

Además diremos como lineamiento general que esta obligatoriedad trae consecuencias para el sujeto obligado (patrón) como las que establecen los artículos 84,85,181, 283 y 284 entre otros del mismo ordenamiento.

Además por otro lado el artículo 21 de la Ley señala - el derecho del trabajador a solicitar del Instituto su inscripción, comunicar las modificaciones de su salario y demás condiciones de trabajo, además este artículo determina que esta actitud del trabajador de ejercer este derecho no exenta a los patrones del cumplimiento de sus obligaciones

ni los exime de las sanciones y responsabilidades en que hubieren incurrido. Es también oportuno señalar que los asegurados o sus beneficiarios pueden exigir por parte del Instituto las prestaciones o servicios a los que tienen derecho y en caso de controversia entre el Instituto y aquéllos se estará a lo establecido por los artículos 274 y 275 del ordenamiento multicitado.

El artículo II de la Ley del Seguro Social establece las formas del Seguro Social del régimen obligatorio y son:

- I.- Riesgos de Trabajo;
- II.- Enfermedades y Maternidad;
- III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte;
- IV.- Guarderías para hijos de asegurados.

El artículo 48 de la ley nos dice que los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo. Alberto Briceño Ruíz, (114) al comentar la rama del seguro riesgos de trabajo hace un interesante comentario que por -

su trascendencia lo transcribiremos;

El riesgo de trabajo está limitado por propia naturaleza a los prestadores de servicios personales y subordinados... Deja fuera a los miembros de sociedades cooperativas, a los ejidatarios, colonos y pequeños propietarios organizados en grupos solidarios sociedad local o unión de crédito, del artículo 12; así como a los sujetos del artículo 13. Los trabajadores se transforman en asegurados privilegiados, con derecho exclusivo a las prestaciones elevadas. La Constitución, al señalar diversos grupos de los sectores sociales como sujetos del Seguro Social, no los distingue sino que propicia un trato igual en cuanto a beneficios. Por estas razones, la primera rama del Seguro debe modificarse para comprender las contingencias derivadas de la causa que dió origen a la inscripción, y proteger lo mismo al pequeño comerciante que se accidenta al trasladar su mercancía, al vendedor de billetes de lotería, al aseador de calzado al ejidatario o quién labore en un taller, oficina o en una empresa. El supuesto que determina la incorporación es la actividad llevada acabo por la persona: vender aseo, cultivar el campo, prestar servicios, esa actividad la enfrenta a posibles contingencias; contra las que se asegura; cuando ocurren, se le deben otorgar prestaciones, al no hacerlo la ley da lugar a distinciones ajenas tanto a la naturaleza del Seguro como a la disposición constitucional.

La Ley del Seguro Social, en su título segundo que se refiere al régimen obligatorio del seguro social en su capítulo III, regula la rama del seguro que se refiere a los "riesgos de trabajo, que comprende del artículo 48 al 91 y consta de seis secciones:

La sección primera se refiere a "las generalidades" (del seguro de riesgos de trabajo) Arts. 48 al 62.

La sección segunda se refiere a las prestaciones en especie y la comprenden los artículos 63 y 64.

La sección tercera se refiere a las prestaciones en dinero y la comprenden los artículos 65 al 74.

La sección cuarta se refiere "al incremento periódico de las pensiones" y la comprenden los artículos 75 y 76.

La sección quinta se refiere "al régimen financiero y la comprenden los artículos 77 al 87.

La sección sexta se refiere "a la prevención de riesgos de trabajo" y la comprenden los artículos 88 al 91.

Consideramos pertinente no referirnos, al estudio exegético de las ramas del seguro social, porque rebasaría la temática de éste trabajo, pues el sólo estudio de las ramas del seguro social bastaría para una monografía, lo cual no es nuestro objetivo.

Por otra parte diremos que la Ley Federal del Trabajo trata de los "Riesgos de Trabajo" en su título noveno; que va del artículo 472 al 515.

El artículo II de la ley en su fracción, II, establece el seguro de "Enfermedades y Maternidad, dentro del régimen obligatorio.

Esta rama del seguro social (no está por demás decirlo) se comprende en el título segundo capítulo IV, de la Ley del Seguro Social; comprende seis secciones.

Coincidimos con Alberto Briseño Ruíz, (115) en el sentido de que es.

Incongruente la relación en un mismo capítulo - de la rama del Seguro Social de "Enfermedades y Maternidad", pues el artículo 50 define lo que es la enfermedad de trabajo, dentro del capítulo III, que se refiere al seguro de riesgos de trabajo.

El capítulo IV del título II, como dijimos consta de seis secciones:

La primera se refiere a las "Generalidades" y la comprenden los artículos 92 al 98; y es oportuno indicar que el artículo 92 indica quienes están amparados por esta ra-

ma del seguro social, en cambio el capítulo III del mismo título, en su articulado (arts. 48 al 91), no hay referencia alguna como lo hace el artículo 92 de quienes quedan amparados por este ramo del seguro social, pero sin embargo de la lectura de sus artículos se concluye que el único amparado por el ramo de riesgos de trabajo es el trabajador asegurado (arts. 12 y 13 de la Ley del seguro social).

La sección segunda se refiere a las "Prestaciones en Especie", y esta (sección) la comprenden los artículos 99 - al 103.

La sección tercera se refiere a las "Prestaciones en Dinero" y la comprenden los artículos 104 al 112.

La sección cuarta se refiere al "Régimen Financiero" y la comprenden los artículos 113 al 117.

La sección quinta se refiere a la "Conservación de Derechos" y la comprende el artículo 118.

La sección sexta se refiere a la "Medicina Preventiva" y se integra por los artículos 119 y 120.

En el artículo II en su fracción III, se establece la rama del seguro social obligatorio de "invalidéz, vejez, - cesantía en edad avanzada y muerte". El capítulo V del tí tulo segundo, los establece en doce secciones que van del artículo 121 al 183 del ordenamiento en cita.

Por último, en el capítulo VI del Título segundo se - refiere al ramo que establece el artículo II del mismo or - denamiento (IMSS); el capítulo VI, que se menciona no con tiene secciones, este capítulo lo comprenden los artículos 189 al 193.

En el artículo 12 de la ley del seguro social marca - al igual que en su artículo 13, los sujetos de aseguramien - to que deben inscribirse en el régimen obligatorio del se - guro social.

En este apartado o punto nos vamos a referir como que dó dicho, al iniciar el mismo, únicamente a los sujetos de aseguramiento cuando sean trabajadores del campo.

El artículo 12 establece: "Son sujetos de aseguramien - to del régimen obligatorio":

III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y peque -

nos propietarios organizados en grupos solidarios, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito agrícola

Esta fracción se relaciona con los artículos 23 y 24 de la misma ley.

Sobre la fracción III, arriba transcrita, queremos--- hacer la observación que no se ha puesto al día, en el sentido de que el día 5 de abril de 1976 se publicó en el diario oficial de la Federación la "Ley General de Crédito Rural" -- que abrogó la Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955 y asimismo se abrogó también junto con el decreto que autorizaba la creación de Bancos Agrarios del 22 de diciembre de 1960, y se derogan -también- las leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones que se opongan a la aplicación de la Ley General de Crédito Rural. La actual Ley del Seguro Social en varios de sus artículos sigue aún refiriéndose a la Ley de Crédito Agrícola, que como quedó dicho fué derogada.

Conforme a la fracción III del artículo 12 de la Ley del Seguro Social los campesinos (ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios) organizados crediticiamente, quedan incorporados al régimen obligatorio del seguro-

social.

Es oportuno destacar que los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario (como sujetos de régimen obligatorio del seguro social) ya no son considerados por la Ley General de Crédito Rural como sujetos de crédito; por lo que la fracción III del artículo 12 de la ley del Seguro Social debe de actualizarse para que esté acorde con aquella (L.G.C.R.) en sus artículos 54 y el artículo cuarto transitorio y éste textualmente indica:

Los grupos solidarios constituidos por ejidatarios o comuneros conforme a la Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955 se consideraran como sujetos de crédito hasta en tanto no se integren al ejido o comunidad respectivo en el plazo que se determine, conforme a un programa que de inmediato formularán la Secretaría de la Reforma Agraria y el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. Los grupos solidarios formados por colonos y pequeños propietarios se integrarán, dentro de un plazo de veinticuatro meses, a las sociedades de producción rural.

Por todo lo anterior se hace a nuestro modo de ver necesaria la actualización en algunos de los artículos de la Ley del Seguro Social.

La misma fracción VII, del artículo 12 de la Ley del Seguro Social se refiere a la sociedad local de crédito no

distinguía a que tipo de sociedad se refería en la Ley de Crédito Agrícola se distinguían: la sociedad de crédito - ejidal y las sociedades de crédito agrícola; ahora bien, - esta fracción III del artículo en comente tal como está - redactado, resulta incongruente con la nueva Ley General - de Crédito Rural; esta Ley en su artículo Quinto y Sexto - transitorio determinan:

Art. Quinto. "Las sociedades locales de crédito ejidal constituidas conforme a la misma Ley - Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955, - serán sujetos de crédito hasta tanto no se integren al ejido o comunidad respectivo, conforme al programa a que se refiere el artículo Cuarto transitorio de esta Ley".

Art. Sexto. "las sociedades locales de crédito agrícola constituidas conforme a la misma Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955, se quirán considerándose como sujetos de crédito, - debiendo transformarse en sociedades de producción rural en un plazo no mayor de veinticuatro meses"

La fracción III del artículo 12 de la Ley del Seguro - Social se refiere a la unión de crédito, esta es la única - que no sufrió modificación en la nueva Ley General de Crédito Rural, ya que su artículo septimo transitorio textualmente determina:

Las uniones de crédito constituidas conforme a - la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares continuarán operando en base de dicho ordenamiento legal.

Como dijimos líneas arriba la fracción III del artículo 12 se relaciona directamente con el artículo 24 del mismo ordenamiento y establece:

Para la inscripción y demás operaciones concernientes a los sujetos comprendidos en la fracción III del artículo 12, se estará a lo dispuesto en lo siguiente:

- I.- Las instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola y los bancos regionales a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola, tienen la obligación de inscribir a los ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios con los que operen, concediendo créditos independientes a los de avío o refacción por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del Seguro Social, en las zonas en que haya el régimen de campo e iniciado los servicios correspondientes. Dichas instituciones deberán incluir en sus planes de operación las pérdidas correspondientes y cubrirán las cuotas respectivas al Instituto, dentro de los quince días siguientes a la concesión de los créditos.

De esta fracción haremos los siguientes comentarios:

- 1.- Sostenemos, que la Ley del Seguro Social debe modificarse, con el objeto de ponerla al día en lo que se refiere a la concordancia de su articulado con la de otros ordenamientos.
- 2.- La fracción I, se refiere a las Instituciones Nacionales de Crédito Ejidal y Agrícola y a los Bancos Regionales. El Banco Nacional de Crédito Eji

dal, S.A. de C.V., en la actualidad no existen, - por haberse "fusionado por incorporación" al Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.; por lo que se refiere a los bancos regionales de crédito agrícola, también se "fusionaron por incorporación" a -- los bancos regionales de crédito rural por decreto presidencial del 5 de julio de 1975 (Artículo segundo transitorio, de la Ley General de Crédito Rural).

- 3.- Actualizando esta fracción diremos, que el Banco Nacional de Crédito Rural y los bancos regionales de crédito rural tienen la obligación de inscribir a los campesinos (ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios) con los que operen al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 4.- Las instituciones de crédito antes mencionadas con cederán créditos independientes a los de avío o refacción por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del seguro social, en las zonas en que se haya extendido el régimen de campo e iniciado los servicios correspondientes.

La fracción I del artículo en cita comento, determina,

que las instituciones de crédito (como quedaron precisadas en el numeral 3) concederán créditos diferentes o independientes a los de avío o refacción con el objeto de satisfacer las cuotas del seguro social; La Ley General de Crédito Rural conceptúa en su artículo III el crédito o préstamo de avío o habilitación, en síntesis como aquel en que el acreditado se obliga a invertir el importe (del préstamo) a cubrir los costos de cultivo y demás trabajos agrícolas; por lo que se refiere al crédito o préstamo refaccionario -la ley en cita- distingue dos tipos de préstamo refaccionario: el que se refiere a la producción primaria y el que se refiere a industrias rurales y actividades productivas; el primero se refiere al que se destina a capitalizar a los sujetos de crédito mediante la adquisición, construcción o instalación de bienes de activo fijo que tengan una función productiva en sus empresas y el segundo -en síntesis- se destina a la adquisición de equipo, construcción de obras civiles y conexas (arts. 112 y 113). Sería interesante conocer a que créditos se refiere la fracción I del artículo 12 de la Ley del Seguro Social, que concederán las instituciones de crédito, ya que señala que los que se hagan serán diferentes a los de avío o refacción; el artículo 110 de la Ley General de Crédito Rural dice:

Art. 110.- Para efectos de la presente Ley, los prés-

tamos al sector rural se clasifican como sigue:

- I.- Préstamos de habilitación o avío;
- II.- Préstamos refaccionarios para la industria rural;
- III.- Préstamos para la vivienda campesina;
- IV.- Préstamos refaccionarios para la producción primaria;
- V.- Préstamos prendarios; y
- VI.- Préstamos para el consumo familiar.

5.- La fracción I, del artículo 23 de la Ley del Seguro Social, determina que las,

Instituciones deberán incluir en sus planes de operación las partidas correspondientes y cubrirán las cuotas respectivas al instituto, dentro de los quince días siguientes a la concesión de los créditos.

Esta fracción en su última parte establece la obligación del Banco Nacional de Crédito Rural y de los bancos regionales de crédito rural de incluir en sus planes de operación las partidas correspondientes y deberán cubrir al Instituto las cuotas correspondientes; nosotros creemos que estas instituciones están a lo que determine el artículo 31 del mismo ordenamiento que dice:

Las disposiciones de esta Ley, que se refieren a los patrones y a los trabajadores, serán aplicables, en lo conducente a los demás sujetos obligados y de aseguramiento.

El artículo 13 de la ley del seguro social se refiere al régimen obligatorio, este lo estudiaremos en el número que sigue.

V.1.3 EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO A LOS TRABAJADORES DEL CAMPO POR INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO A LOS TRABAJADORES DEL CAMPO.

El artículo 12 de la Ley del Seguro Social establece - los sujetos que deben ser inscritos e incorporados sin condición alguna al régimen obligatorio del seguro social y es tos gozarán de las ramas que establece el artículo II del - mismo ordenamiento.

El artículo 13 de la ley en comento establece igualmente los sujetos que deben incorporarse al régimen obligatorio del seguro social.

El artículo 12 y 13 de la ley, se distinguen, no obstante que ambos en su proemio se refieren a los sujetos de incorporación forzosa al régimen obligatorio del seguro social, la distinción la notamos en el último párrafo del artículo 13 que dice:

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por decreto las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al Régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como de los trabajadores domésticos.

Nosotros le damos la siguiente interpretación, el artículo 13 de la ley y propiamente su último párrafo. Una vez analizados los artículos 12, 13, en relación con éste último los artículos 16, 17, 18, 198, 202, 210, 211, 212, 213, 214 del mismo ordenamiento llegamos a la conclusión.

Que el ejecutivo federal, de acuerdo con el último párrafo o si se quiere el segundo párrafo de la fracción VI - del artículo 13 de la ley, es el encargado de incorporar al régimen obligatorio del seguro social a los sujetos comprendidos en las seis fracciones de este artículo mediante el "Decreto" que expida y promulgue a propuesta del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los decretos que expida y promulgue el ejecutivo federal a propuesta del Instituto Mexicano del Seguro Social en lo que se refiere a los trabajadores asalariados del campo, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se deben fijar las modalidades al régimen obligatorio, de conformidad o tomando en consideración sus necesidades o posibilidades económicas y sociales en relación con las condiciones económicas y sociales que priven el país

Es importante destacar que los decretos, que expida el ejecutivo federal; deben reunir los requisitos que establece el artículo 17 de la ley y que son:

Determinar la fecha de implantación y las circunscripción territorial que comprenda.

Las prestaciones que se deberán otorgar.

El monto de las cuotas a cargo de los asegurados y de los sujetos obligados.

La constitución por parte del ejecutivo federal.

Determinar los procedimientos, tanto de inscripción como del cobro de cuotas.

Y las modalidades a que estén sujetos los asegurados y sujetos obligados de acuerdo con la ley misma y sus reglamentos.

Es importante destacar que mediante los decretos el ejecutivo federal incorpora al régimen obligatorio del seguro social a grandes masas de trabajadores de un determinado sector productivo.

Mario Ruíz Massieu, (116) nos indica, que entre los Decretos emitidos por el Ejecutivo Federal se han incorporado en los términos del artículo 13 de la Ley del Seguro Social a los siguientes grupos:

...el 10 de diciembre de 1974 se incorporó a los vendedores ambulantes de billetes de Lotería Nacional para la Asistencia Pública, y los del 23 de agosto de 1974, el 21 de abril y 24 de julio

que incorporaron a los productores de Palma, los Ejidatarios de Cera de Candelilla, y productores de Café, respectivamente.

Por otra parte la Ley del Seguro Social en su misión por aplicar y extender la seguridad social a través del seguro social no descuidó a los sujetos enumerados en el artículo 13. En la exposición de motivos de la reforma y adición de 1974 a la Ley del Seguro Social (117) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974) se establece textualmente:

Para dar mayor precisión se modifica al párrafo segundo de la fracción VI del artículo 13 de la ley señalándose que el Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto determinará, por Decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al régimen del seguro social de los sujetos de aseguramiento comprendidos en el propio artículo, así como de los trabajadores domésticos, en concordancia con el artículo 14.

Como se observa de la lectura del párrafo transcrito y la fracción VI en su párrafo segundo del artículo 13 de la Ley del Seguro Social, los sujetos mencionados en las seis fracciones adquieren el carácter de asegurados dentro del régimen obligatorio cuando son incorporados por decreto que emita el ejecutivo federal. La misma Ley abre la posibilidad en su artículo 18 con relación con el 198 del mismo ordenamiento, de que a los sujetos de aseguramiento del artículo 13, que aún no se les hubiese extendido el régimen o--

bligatorio del seguro social, podrán solicitar al Instituto Mexicano del Seguro Social su incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social.

Consideramos, que en la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1973, (118) se explica mejor lo que pudieramos decir, esta situación, por tal motivo nos permitimos transcribirlo.

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio constituye una significativa innovación, ya que viene a crear el marco legal necesario para incorporar al Seguro Social a numerosos grupos y personas que hasta la fecha, no han podido disfrutar de los servicios y beneficios que ofrece el sistema.

Se abre la posibilidad de que, en tanto se expidan los decretos respectivos, queden protegidos por el régimen de los trabajadores domésticos; los de industrias familiares y los trabajadores independientes, como profesionales comerciantes en pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados; los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; así como los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio. Dichos núcleos de población podrán incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio del Seguro Social inscribiéndose en los periodos que fije el Instituto, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia iniciativa.

La incorporación voluntaria de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se realizará en los términos señalados por el capítulo respectivo y beneficiará a los campesinos de las circunscripciones rurales donde ya esté establecido el régimen obligatorio para los asalariados del campo y para miembros de sociedades locales de crédito.

La incorporación voluntaria de los nuevos grupos al régimen obligatoria se prevee sobre la base de lograr un equilibrio entre el tipo de prestaciones a concederse y la cotización necesaria, aprovechando para ello, principios comprobados de compensación de los riesgos que operan, en grandes conjuntos y sin afectar los derechos de los otros asegurados.

Cabe hacer las siguientes observaciones de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio:

- 1.- Se establece como alternativa para los grupos enunciados por el artículo 13 de la ley que no hayan sido incorporados al régimen obligatorio del seguro social mediante el decreto del ejecutivo federal.
- 2.- La aceptación de estos grupos al régimen obligatorio por incorporación voluntaria al seguro social es facultad discrecional del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 3.- Esta facultad discrecional tiene su punto de apoyo, cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social considere que la aceptación de estos grupos pueda comprometer de alguna manera la eficacia de los servicios que el Instituto proporciona a los asegurados en el régimen obligatorio.

- 4.- Por lo que toca, a las cuotas, los sujetos de aseguramiento cotizarán en grupos fijos y por períodos completos en los términos que establezca el decreto o el reglamento (art. 200).
- 5.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios cubrirán las cuotas por bimestre o ciclos agrícolas adelantados (art. 212 fr. I).
- 6.- Los pequeños propietarios que posean más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente, al incorporarse cotizarán en un grupo de salario superior al que corresponda a su trabajador de más alto salario y cubrirá íntegramente la cuota obrero-patronal correspondiente.
- 7.- El artículo 214 de la ley, establece el principio operativo de incorporación voluntaria en que esta se sujetará a las modalidades que establezcan los decretos, en los lugares en que no opere aún el régimen obligatorio de los trabajadores del campo.
- 8.- Interpretando a contrario-sensu el artículo 214, y literalmente el 210 de la Ley:

no se sujetarán a las modalidades, los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios comprendidos en las fracciones II, III, IV, V, del artículo 13, - cuando en la circunscripción territorial en que el régimen obligatorio se haya extendido al campo.

9.- Los interesados al incorporarse lo deberán hacer en los periodos de inscripción que fije el Instituto Mexicano del Seguro Social.

10.- La Ley establece que este tipo de incorporación - se puede solicitar de dos formas:

- a) Por medio de solicitud por escrito de los propios interesados (art.210):
- b) Por medianía de las empresas, instituciones - de crédito o autoridades con quienes tengan - establecidas relaciones comerciales o jurídicas de otra índole, derivadas de su actividad obviamente, siempre que estén conformes los - sujetos interesados.

II.- Conseguida la incorporación, en el caso del inciso, arriba señalado;

Las instituciones de crédito o autoridades que - tengan relaciones comerciales o jurídicas o diversas a estas, están obligados a la retención y entrega de las cuotas correspondientes, en los - términos de los convenios relativos (art. 211).

12.- El artículo 199 de la ley, destaca que se perderá la calidad de asegurado bajo el régimen, que se viene analizando, si se deja de tener las características que originaron el aseguramiento.

13.- El artículo 212 de la ley establece las condiciones y modalidades de los sujetos de aseguramiento en los lugares en donde opere el régimen obligatorio para los trabajadores del campo.

14.- El artículo 201 establece:

La facultad a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social de programar el disfrute de las prestaciones en especie por menos de treinta días a partir de la fecha de inscripción en el ramo de seguro de enfermedades y maternidad...

No queremos terminar este punto, sin antes decir que estamos conformes con las ideas de Alberto Briseño Ruíz, (119) cuando analiza y concluye que son similares los problemas del campesino en el aspecto agrario y lo que se refiere al seguro social; el autor se expresa en los siguientes términos:

...Al campesino lo hace sujeto de petición de reparto agrario, con solicitudes irresolutas, al no fijar término para atenderlas o condiciones precisas que configuren derechos ejercitables ante los tribunales.

Este panorama, similar al vivido hace cien años (excepto por los discursos que hacen al campesino objeto y sujeto de una injusticia social, que se detiene en los umbrales de la demagogía), no "excluye al Seguro Social" en el que se configuran derechos, contingencias y prestaciones a su favor, para contribuir a afirmar una paz dinámica y participativa...

V.1.4 MODALIDADES DEL SEGURO SOCIAL APLICADO A LOS TRABAJADORES DEL CAMPO.

Modalidad gramaticalmente significa modo de ser de una persona o cosa.

Modalidad es sinónimo de cualidad o condición.

El término modalidad o modalidades ha sido objeto de estudios enjundiosos por la doctrina agraria. Nosotros no nos vamos a detener, en el estudio de las modalidades del derecho agrario, pues es de explorada teoría que el artículo 27 Constitucional en su tercer párrafo establece firmemente el principio constitucional de darle a la propiedad una función social, esto es consecuencia de que el estado mexicano ejerce soberanía sobre su propio territorio y en esa virtud interviene en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de la riqueza de origen natural así como impone dicha distribución, además, impone a la propiedad privada modalidades que dicte el interés público.

El destacado estudio de Derecho Agrario de Lucio Mendieta y Nuñez, (120) sobre las modalidades expresa lo siguiente:

"...se dice que "modalidad es el modo de ser o de manifestarse de una cosa". Entonces en consecuencia, si la nación (el Estado) puede imponer modalidades a la propiedad eso quiere decir que podrá cambiar el modo de ser o manifestarse el derecho de propiedad. Pero en el artículo 27 agrega: en tanto que lo "dicte el interés público," así tenemos ya los dos puntos esenciales de una interpretación debidamente fundada. El modo de ser o manifestarse el derecho de propiedad no implica necesariamente la idea de limitación; pero no siempre porque también es posible concebir modos de ser o manifestarse singularmente privilegiados de un derecho de propiedad del interés público. En unos casos ese interés exigirá restricciones en el modo de ser del derecho de propiedad y en otros, la ampliación, piedad.

Volviendo a nuestro tema de interés; las modalidades en la Ley del Seguro Social, en esta no encontramos precepto que nos acerque a lo que debe entenderse por modalidad; por ejemplo en los artículo 13, 16, 199, etc., señala dicho término pero no nos dicen nada sobre el espacio mismo.

Del análisis de los artículos antes señalados y de otros preceptos dispersos en el mismo ordenamiento, podemos dar algunas características sobre el término modalidades dentro de la Ley del Seguro Social.

- 1.- La imposición de modalidades es una facultad del ejecutivo federal al incorporar a algunos de los grupos o sectores que fija el artículo 13 de la ley.
- 2.- Las modalidades deben establecerse en el "Decreto de incorporación" obligatorio al régimen del seguro social.
- 3.- Las modalidades que fije el ejecutivo federal al régimen obligatorio las hará tomando en consideración las necesidades y posibilidades económicas y sociales del grupo que se beneficie, en relación con las condiciones económicas y sociales que prevén en el país.
- 4.- Nosotros creemos que las modalidades es la declaración de voluntad del ejecutivo federal, en virtud de la cual este impone condiciones o cargas a los sujetos de aseguramiento que han sido favorecidos por el decreto de incorporación al régimen obligatorio del seguro social.
- 5.- De la definición anterior podemos sacar algunas conclusiones:

- a) El decreto del ejecutivo federal que incorpora algún o algunos de los grupos o sectores - que señala el artículo 13 de la ley, es un acto eminentemente administrativo.
- b) Dicho decreto puede imponer modalidades que - sean iguales o diferentes en los lugares en - donde no operen el régimen obligatorio para - los trabajadores del campo interpretando a - contrario -sensu el artículo 212 de la Ley - del Seguro Social.

6.- Del Análisis del artículo 16 de la ley en comento podemos resumir:

- a) Que el ejecutivo federal a propuesta del Instituto Mexicano del Seguro Social, puede hacer en cualquier tiempo mediante decreto las modalidades al régimen obligatorio, en beneficio de los trabajadores asalariados del campo, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y nos atreveríamos agregar a los colonos.
- b) El ejecutivo federal al incorporar al régimen obligatorio a los grupos que determina el artículo 13 de la ley, debe determinar las moda-

lidades a que estarán sujetos los asegurados.

- c) Cuando los sujetos de aseguramiento que se señalan en las fracciones del artículo 13 de la ley, se incorporen de forma voluntaria al régimen obligatorio, les serán aplicables las disposiciones del régimen obligatorio del seguro social, con las salvedades y modalidades que se establecen en la ley (del seguro) y el reglamento respectivo.

Por otro lado, el artículo 212 fija y precisa las condiciones y modalidades a que estarán sujetos los que se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social; éstas condiciones y modalidades rigen en los lugares en donde opere el régimen obligatorio para los trabajadores del campo, y son los siguientes:

- I.- El pago de las cuotas se harán por bimestre o ciclos agrícolas adelantados.
- II.- El seguro de enfermedades y maternidad sólo comprenderá las prestaciones en especie, disminuyéndose la parte proporcional a subsidios, de las cuotas correspondientes.
- III.- La pensión de vejez, así como las de viudez, orfandad y de ascendientes en caso de muerte del asegurado, se otorgarán en los términos establecidos en la ley.
- IV.- En caso de muerte de los asegurados, se pagará preferentemente a sus familiares derecho.

habientes, o bien a la persona que exhiba el acta de defunción y los originales de los documentos que acrediten los gastos del funeral.

V.- Tendrán derecho a la atención médica en el caso de riesgos de trabajo.

No está de más decir, que estas modalidades se aplican a los comprendidos en las fracciones II, III, IV, V, del artículo 13 de la Ley del Seguro Social.

V.2 COMPLEMENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL RURAL CON EL CONVENIO I.M.S.S. - COPLAMAR.

Este punto no lo vamos a tratar ampliamente, pues la importancia del mismo es digna de una monografía, nosotros sólo veremos superficialmente algunos puntos que son relevantes del mismo.

La base Constitucional -creemos- que fundamenta la Solidaridad social a grupos marginados la encontramos en el artículo 123 fracción XXIX del apartado A. Dentro de la política social del estado está la de brindar un mínimo de protección a los sectores marginados del país; pero dejemos que la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1973, (121) la que nos oriente:

A fin de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes, la iniciativa instituye los servicios de solidaridad social que trascienden las formas tradicionales de seguros, mediante los cuales sólo reciben beneficios las personas capacitadas para concurrir a su sostenimiento.

La experiencia, la organización y los seguros de que dispone el Instituto Mexicano del Seguro Social, imponen la obligación de hacerlos extensivos, con el decidido apoyo gubernamental, a los núcleos sociales más necesitados.

...el Instituto proporcionará asistencia médica farmacéutica e incluso hospitalaria, conforme lo permita sus recursos y las condiciones sociales y económicas de la región.

Para que el otorgamiento de estos servicios no vulnere el equilibrio económico del Instituto, - en detrimento de sus finalidades primordiales, se precisa que serán financiados por la Federación, por la propia Institución y por los beneficiados y que la Asamblea General determinará anualmente el volumen de recursos que destinará para tal efecto, tomando en cuenta las aportaciones que haga el Gobierno Federal.

Dada la precaria situación económica de los sujetos a quienes están destinados estas prestaciones, los beneficiarios podrán contribuir con aportaciones en efectivo o bien mediante trabajos personales que presten en beneficio de las comunidades en que habiten.

La exposición de motivos, nos da la pauta dogmática - por la que se han de regir las prestaciones de solidaridad social a través de prestaciones de sociales y de los servi

cios de solidaridad social.

La política social del estado para la extensión de la seguridad social a sectores de población que constituyen - polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, - lo hacen tomando en consideración el principio dogmático - contenido en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social.

Los informes y cifras que dá el Instituto Mexicano del Seguro Social son significativas por los resultados arrojados por su excelente administración v.gt.: (122)

Esta finalidad doctrinaria -se refiere al artículo 2 de la Ley del Seguro Social-, aunada a la - política de solidaridad social que el Gobierno - Federal ha dispuesto en el área de salud y fundamentado en los artículos 237, 238, 239, ha hecho posible la organización e implantación de esquemas modificados de seguridad social y el programa de solidaridad social a través de las unidades de servicios médicos de campo en diversas entidades del país.

Este sistema de salud comenzó a desarrollarse - desde 1974, principalmente en los "grupos campesinos de zonas temporaleras. Al 31 de diciembre de 1978 llegó a contar con 310 unidades médicas rurales y 28 clínicas hospitalares de campo que amparaban a una población de 3.833.876, identificados como sujetos de solidaridad social.

El estado para lograr y desarrollar la solidaridad social se ha valido de la instrumentación de la misma a través de la creación de la Coordinación General del Plan Nacional

de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), dependiente del ejecutivo federal. (El Coplamar se creó el 17 de enero de 1977. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1977).

Para el mejor funcionamiento del Coplamar se firmó el día 25 de mayo de 1979 el convenio I.M.S.S. - COPLAMAR para hacer posible los beneficios de los programas de solidaridad social. (123).

La realización de dichos trabajos, para que cumpla con su objetivo esencial, tiene que ser eficaz en cuanto a que la colectividad alcance realmente un beneficio eficiente en la medida que utilice los recursos en todas sus posibilidades. Para ello es indispensable un conocimiento muy claro de las necesidades comunitarias por satisfacer y de la dimensión y capacidad de los elementos humanos y materiales de que disponga el núcleo sujeto de solidaridad social. Por estos motivos el Instituto Mexicano del Seguro Social ha estimado "indispensable coordinarse" con COPLAMAR -de la Presidencia de la República-, cuyos objetivos y funciones están dirigidos a los núcleos de población que, por su situación socioeconómica, pueden constituir el campo de acción de la solidaridad social.

Las bases legales del I.M.S.S. - COPLAMAR son:

I.- El convenio I.M.S.S. - COPLAMAR para el establecimiento de salud en el medio rural del 25 de mayo de 1979.

2.- La Ley del Seguro Social, en sus artículos
8,232, a 239.

El COPLAMAR agrupa y coordina -según Mario Ruíz Masieu- (124).

Al Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, la Forestal F.C.L., el Fideicomiso del Fondo Candelillero, el Fideicomiso de Obras Sociales a Campesinos Cañeros de escasos recursos, a Productores Forestales Tarahumaras, a FIDEPAL, al Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y a la Compañía Foresta de Lacandona, S.A.

Estimamos oportuno transcribir la cláusula décima del convenio asignado por el I.M.S.S. - COPLAMAR, el 25 de mayo de 1979. (125)

Cláusula Décima. "Los trabajadores comunitarios".

- 1.- Los núcleos de población beneficiados deberán cumplir con lo estipulado en el párrafo tercero del artículo 239 de la Ley del Seguro Social. Para tal efecto realizarán trabajos comunitarios cuyo cumplimiento constituirá una obligación genérica de las localidades donde habiten los sujetos y abrirá a los mismos el derecho del disfrute de los servicios.

El total de estos trabajos será el resultado de aplicar un promedio anual de diez jornadas por cada jefe de familia y deberán programar y organizar por las entidades COPLAMAR correspondientes, conjuntamente con las comunidades de manera que no interfieran con las actividades productivas normales de éstas.

Los trabajos comunitarios antes referidos -- podrán consistir no sólo en jornadas de trabajo, sino que también en otras actividades o formas de participación que propicien, directa o indirectamente, elevar el nivel sanitario y social de tales núcleos de población teniendo en cuenta siempre a las comunidades y sus necesidades. En todo aquello, que se refiera a tareas de promoción y fomento de la salud, la programación de los trabajos comunitarios se llevará a cabo coordinadamente con el I.M.S.S.

- 2.- El trabajo comunitario será promovido, organizado y coordinado por las entidades agrupadas en COPLAMAR, la que tendrá amplias facultades para determinar, junto con las entidades que agrupa y con las comunidades, los trabajos o formas de participación que se consideren de beneficio para las masas.

Las entidades agrupadas rendirán a COPLAMAR un informe anual circunstanciado de los trabajos comunitarios realizados. Con estos informes, cuando los apruebe, COPLAMAR acreditará dichos trabajos ante el I.M.S.S.

- 3.- La falta o incumplimiento del trabajo comunitario será causa de la suspensión del Servicio, a menos que esta situación no sea imputable a la comunidad. Esta circunstancia deberá hacerla por escrito COPLAMAR, previo informe que le rindan en tal sentido las entidades que agrupa, informando en tal sentido al I.M.S.S.

En el Diario Oficial de la Federación del 12 de marzo de 1980, se publicaron cinco decretos en virtud de los cuales el ejecutivo federal determinó como sujetos del programa de solidaridad social por cooperación comunitaria a los habitantes de las localidades de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Instituto Nacional Indigenista, Productos

Forestales de la Tarahumara, de la Forestal F.C.L. y de diversas entidades federativas.

Hay quienes sostienen que el I.M.S.S. - COPLAMAR sólo funciona ocasionalmente; como Alberto Briseño Ruíz, (126) - que nos dice:

En la práctica hemos visto que no funciona y sólo ocasional y demagógicamente se presenta I.M.S.S. - COPLAMAR.

Este criterio está en contra de los comunicados Oficiales respecto a este tema y para muestra, vástenos citar las siguientes publicaciones periodísticas.

El domingo 20 de agosto de 1989 se publica la siguiente nota en el periódico Excelsior (Joaquín Herrera), (127)

...dentro del programa I.M.S.S. - COPLAMAR, se atienden 10 millones de habitantes en 12,966 comunidades dispersas... el programa I.M.S.S. - COPLAMAR protege a 10 millones 300,000 personas.

El domingo 3 de septiembre de 1989 en el periódico antes citado aparece la siguiente nota, (128)

Construirá el I.M.S.S y el Coplamar 46 Unidades - Médicas Rurales en Michoacán. Para mejorar la calidad de los servicios y el aprovechamiento de los recursos del Estado, el I.M.S.S. - COPLAMAR han decidido la construcción de 46 unidades médi-

cas rurales en michoacán... estas construcciones beneficiarán a 184,000 nuevos derechohabientes... Actualmente en michoacán atienden a - - 945,000 familias por medio de 160 unidades médicas rurales y 4 hospitales de solidaridad... - con las 160 unidades médicas que funcionarán en noviembre entrante se beneficiará a 1'129,895 - personas.

C I T A S

- 102.- RUIZ MASSIEU, Mario. Op. cit. p.p. 131 a 133
- 103.- Informe de la Secretaría General del Comité Interamericano de Seguridad Social. México 1960. p. 450
- 104.- BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Editorial Harla. México 1987. p.p. 241 y 242.
- 105.- IBIDEM, p. 243
- 106.- Ley del Seguro Social. Editorial Alco. México, 1984 p. 35
- 107.- OLVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta Edición. Editorial Porrúa. S.A. México 1988. p. 72
- 108.- IBIDEM, p. 63
- 109.- SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo. Octava Edición. Editorial Porrúa. S.A. México 1977. p.532

- 110.- BRISEÑO RUIZ, Alberto. Op. cit. p. 262.
- 111.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p.p.
153 y 154.
- 112.- BRISEÑO RUIZ, Alberto. Op. cit. p. 263
- 113.- IBIDEM, p. 264
- 114.- IBIDEM, p. 99
- 115.- IBIDEM
- 116.- RUIZ MASSIEU, Mario. Op. cit. p. 137
- 117.- Ley del Seguro Social. Op. cit. p. 42
- 118.- IBIDEM, p.p 31-32
- 119.- BRISEÑO RUIZ, Alberto. Op. cit. p. p. 218 y 219
- 120.- MENDIETA Y NUÑEZ Lucio. El Sistema Agrario Constitu
cional. Editorial Porrúa. S.A. México 1975.p. 68

- 121.- Ley del Seguro Social. Op. cit. p.p. 34 y 35
- 122.- Colecciones de manuales I.M.S.S. - COPLAMAR.
Para Unidades Médicas Rurales Serie Médica.
México 1980 No. 1 p. 4
- 123.- IBIDEM, p. 6
- 124.- RUIZ MASSIEU, Mario. Op. cit. p. 140
- 125.- Colecciones de Manuales I.M.S.S. - COPLAMAR.
Op. cit. p. 3
- 126.- BRISEÑO RUIZ, Alberto. Op. cit. p. 233
- 127.- HERRERA, Joaquín. Nota Periodística. Periódico
Excelsior. 20. de agosto de 1989. México D.F.
- 128.- Nota Periodística. del Excelsiór. 3 de septiembre
de 1989. México. D.F.

- 110.- BRISEÑO RUIZ, ALBERTO. Op. cit. p. 262.
- 111.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO. Op. cit. p p.
153 y 154
- 112.- BRISEÑO RUIZ, ALBERTO. Op. cit. p. 263
- 113.- IBIDEM, p. 264
- 114.- IBIDEM, p. 99
- 115.- IBIDEM, p. 99
- 116.- RUIZ MASSIEU, MARIO. Op. cit. p. 137
- 117.- Ley del Seguro Social. Op. cit. p. 42
- 118.- IDEM. p. p. 31 a 33
- 119.- BRISEÑO RUIZ, ALBERTO. Op. cit. p. p. 218 y 219
- 120.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. El Sistema Agrario Consti-
tucional. Editorial Porrúa. S.A. México 1975. p.68

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

- 1.- El Estado Mexicano debe planificar y crear una estrategia de acción social y económica que permita satisfacer de forma racional las necesidades de la población rural poniendo atención fundamentalmente en los recursos reales de éste sector.

- 2.- Es una necesidad la planificación y desarrollo de un programa de nutrición rural que proporcione alimento escolar gratuito a los educandos, la venta de alimentos ricos en valor nutritivo a bajo costo, así como proporcionar alimentos dietéticos a madres en estado de gravidéz, y a los lactantes.

- 3.- Hacer una realidad la Educación campesina ya que la Constitución Federal pone especial cuidado a éste (artículo 3° fracción II) debiéndose adicionar este artículo con una fracción que garantice fehacientemente el otorgamiento de becas para que el campesino prosiga con sus estudios dentro de su entidad federativa o en otra.

- 4.- El Estado debe promover un desarrollo integral rural

con el propósito de generar empleos que sean dignos y seguros que permitan un nivel de vida decoroso, y este traerá consigo la existencia de alternativas de selección ya que actualmente el hombre del campo sin recursos económicos suficientes tiene la disyuntiva de quedarse en su lugar de origen o salirse de él, para llegar a la ciudad sin expectativas u oportunidades de ascenso social ya que es común que el campesino - que llega a la Ciudad sea analfabeto y su destino es llevar una vida de miseria tanto en el campo como en la ciudad.

- 5.- El trabajador rural triplica en número al trabajador urbano, más sin embargo al carecer de organizaciones políticas que lo representen tiene una capacidad nula de presión hacia el Estado y por eso se encuentra en una aguda pobreza.

- 6.- La política errónea en el sexenio del presidente Adolfo López Mateos de la parcelación del ejido trajo consigo la creación del minifundio que imposibilita su explotación con técnicas modernas y esto origina el rentismo de las parcelas a empresas trasnacionales y esto es un hecho motivado por la falta de un precio -

real de las cosechas y por la ausencia de recursos económicos por la falta de apoyo oficial y créditos baratos y oportunos, por que los campesino acuden a estas negociaciones como única solución para sus agobios económicos.

7.- La condición del campesino es parecida en todo el territorio nacional ya que se enfrentan a problemas como la carestía, mala calidad de insumos, así como la inexistencia de canales de comercialización, mercados limitados y controlados, así como la poca integración entre éste sector y la industria.

8.- El campesino ha sido sujeto y objeto de una injusticia social similar a la vivida en la época postrevolucionaria excepto por los discursos oficiales que lo hacen objeto de la demagogia y en esta se incluye a la Reforma Agraria, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, ya que al hacerlo titular de derechos y prestaciones que son irresolutas por no contar éste con la educación básica para ejercerlos.

- 9.- Diremos con amargura que próximos al siglo XXI el pa
norama real de vida del hombre del campo es de extre
ma pobreza por el olvido oficial, por lo que la si--
tuación económica y social de éste sector es precaria
rayando en la miseria por lo que los comentarios que
hagamos sobre tal situación son hasta ociosos.
- 10.- Sostenemos que se hace necesaria la actualización de
algunos artículos de la Ley del Seguro Social con el
objeto de ponerlos al día en lo que se refiere con -
la concordancia de su articulado con la de otros or-
denamientos tales como la Ley General de Crédito Ru-
ral que deroga a la Ley de Crédito Agrícola.
- 11.- Hacer una realidad por parte del estado de proporció
nar al habitante del campo y de la Ciudad una vivien
da digna y decorosa, tal como lo postula el párrafo -
III del Artículo 4° Constitucional.

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

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

I.- DOCTRINA

- 1.- ARISTOTLES. Gran Etica. Editotial Sarpe. Madrid 1983
- 2.- BARTRA, Roger. Estructura Agraria y Clases Sociales en México. Ediciones Ara. S.A. Cuarta Edición. México - 1979.
- 3.- BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Editorial Harla. México 1987.
- 4.- BUEN L. Nestor de. Derecho del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa. S.A. Séptima Edición. México 1987.
- 5.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. S.A. México 1973.
- 6.- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa. S.A. Tercera Edición. - México 1975.
- 7.- DOBB, Maurice. Salarios. Editorial Fondo de la Cultura Económica 3 Reimpresión. México 1975.
- 8.- FAJARDO, Martin. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Aguilar. España 1975.
- 9.- FRIEDLANDER, Ludwing. La Sociedad Romana. Editorial. - Fondo de Cultura Económica. Mexico 1987.

- 10.- GARCIA, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa S.A. Décima Primera Edición. México 1963.
- 11.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Editado por la U.N.A.M. Segunda Edición. México 1978.
- 12.- GONZALEZ URIBE, Hector Teoría Política. Editorial Porrúa. S.A. Quinta Edición. México 1984.
- 13.- HERMESDORF, Rubén. Morelos. Editorial Grijalbo. México 1958.
- 14.- IDENBOURG, Zoe. Las Cruzadas. Ediciones Destino. España 1976.
- 15.- KATZ, Friedrich. La Guerra Secreta en México. Ediciones Era. México 1982.
- 16.- MEJIDO, Manuel. La Agricultura en Crisis. Editorial Fondo de Cultura eEconómica. México 1974.
- 17.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Derecho Social. Editorial Porrúa S.A. Tercera Edición. México 1980
- 18.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México Editorial Porrúa. S.A. Décima Edición. México 1977.

- 19.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constituci. Editorial Porrúa. S.A. México 1975.
- 20.- NAVARRETE DE M, Ifigenia.. Bienestar Campesino y Desarrollo Económico. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1980.
- 21.- NORIEGA CANTU, Alfonso. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa S.A. Segunda Edición. México 1980
- 22.- OLVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa S.A. Quinta Edición. México 1988.
- 23.- PANTOJA MORAN, David. Y GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. Tres Documentos Constitucionales en la América Española Preindependiente. Editado por la U.N.A.M. por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1975.
- 24.- PONCE DE LEON ARMENTA, Luis M. Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa, S.A. México 1988.
- 25.- RIDING, Alan Vecinos Distantes. Editorial Joaquín Moritz-Planera. Décimo Primera Edición. México 1986.
RODRIGUEZ, Ramón. Derecho Constitucional. Editado por la U.N.A.M. Facimil de la Segunda Edición. 1825. México 1857 p.p. 26 a 28.
- 26.- ROSSEOU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editorial Sarpe. Madrid 1985.

- 27.- RUIZ MASSIEU, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano
Editado por la U.N.A.M. México 1981.
- 28.- SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución -
Mexicana. Editorial Fondo de la Cultura Económica. Mé-
xico 1973.
- 29.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial
Porrúa S.A. Octava Edición. México 1977.
- 30.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Mexicano del Tra-
bajo. Editorial Porrúa S.A. Quinta Edición. México -
1980
- 31.- WAGNER, Nack. Grecia. Editorial Labor. Segunda Edición
México 1972.

II.- LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, co-
mentada por varios coautores; comentario al artículo cuar-
to por Barajas Montes de Oca, Santiago. Editado por la -
Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de -
la U.N.A.M. México 1985
- 2.- Ley Federal del Trabajo. Reformada de 1931 comentada por.
Trueba Urbina, Alberto. Editorial Porrúa. S.A. 25ª Edi-
ción. México 1955

- 3.- Ley Federal del Trabajo. Comentada por Trueba Urbina, Alberto. Editorial Porrúa S.A. México 1989.
- 4.- Ley de Fomento Agropecuario. Editado por la S.A.R.H. México 1981.
- 5.- Ley General de Crédito Rural. Editorial Porrúa S.A. México 1989.
- 6.- Ley de Reforma Agraria. Comentada por Chávez Padrón Martha. Editorial Porrúa. S.A. México 1989.
- 7.- Ley del Seguro Social. Editorial Alco. México 1989

III.- OTRAS FUENTES

- 1.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa S.A. México 1984.
- 2.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Federalismo Mexicano. Conferencia sobre las experiencias del proceso político Constitucional en México y España; Obra colectiva, coordinador Jorge Carpizo. Editado por la U.N.A.M. México 1979.
- 3.- FLORES ROSALES, Tomás. Nota periodística. Periódico - El Universal. Martes 19 de Septiembre de 1989. México D.F.

- 4.- GRECO, Ruben Jurisdicción de Seguridad Social. Artículo publicado en el Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social. Argentina 1967.
- 5.- HERRERA, Joaquín. Nota periodística. Periódico Excelsior. 20 de Agosto de 1989. México. D.F.
- 6.- PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. S.A. Décima Tercera Edición. México 1985.
- 7.- Colecciones de Manuales I.M.S.S. - COPLAMAR. Para Unidades Médicas Rurales. Serie Médica. México 1980.
- 8.- Nota periodística del Excelsior, del 3 de septiembre de 1989. México. D.F.
- 9.- Informe de la Secretaría General del Comité Interamericano de Seguridad Social. México 1960.