



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

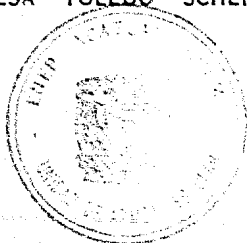
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA TERESA TOLEDO SCHERZER

México, D. F.



1991



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.

INDICE

"LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO"

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO 1. LA SEGURIDAD SOCIAL	1
1.1. Antecedentes	1
1.2. Principios	24
1.3. Definición y objetivos	27
CAPITULO 2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.	32
2.1. Antecedentes	33
2.2. Instituciones Nacionales que la Otorgan	41
CAPITULO 3. SITUACION JURIDICA Y SOCIAL DEL CAMPO.	54
3.1. Antecedentes	55
3.2. Tenencia de la Tierra	71
3.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	76
3.4. Ley Federal de la Reforma Agraria	88
CAPITULO 4. SITUACION JURIDICA DEL TRABAJADOR RURAL	90
4.1. ¿Quién es el Trabajador Rural?	91
4.2. Disposiciones que Protegen al Trabajador del Campo	92
4.3. Comunero	96
4.4. Ejidatario	98
4.5. Pequeño Propietario	99
CAPITULO 5. INSTITUCIONES Y ORGANISMOS QUE OTORGAN PRESTACIONES AL TRABAJADOR DEL CAMPO.	101
5.1. Gobiernos de los Estados	102
5.2. Organismos Independientes	104
5.3. El Seguro Social y sus Sistemas de Protección	107
5.4. Crítica al Sistema	127

CONCLUSIONES.....	130
BIBLIOGRAFIA.....	133

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación analiza la situación jurídica, social real de la seguridad social en el campo.

En el primer tema se analiza la función de la seguridad social, su concepto, sus principios y sus objetivos, para ubicarnos en el problema.

En el segundo tema se analiza a la seguridad social, situándola en nuestro país y las instituciones nacionales que la otorgan.

El tercer tema, relativo a la situación jurídica y social del campo, estudia el concepto de Tenencia de la Tierra, las disposiciones que protegen al sujeto que trabaja en el campo; se analiza al comunero, al ejidatario y al pequeño propietario en cuanto a la forma en que deben y trabajan la tierra, sus derechos y obligaciones.

La seguridad social en su primera etapa en México, centra sus beneficios en los trabajadores; la situación jurídica del trabajador rural se estudia desde el punto de vista social, sus necesidades, las disposiciones que lo protegen y sus obligaciones, asimismo la forma en que el comunero, ejidatario y pequeño propietario trabajan sus tierras, el concepto de arrendamiento y apartería rural.

En cuanto a los organismos independientes, se trata lo relativo a aquellas empresas que teniendo sus unidades de producción cerca de alguna comunidad o ejido, tienen la obligación de otorgar beneficios a la comunidad como construcción de mercados, escuelas, etc.

Se realizó una investigación y una encuesta ante representaciones de diversos estados de la República para conocer las instituciones y organismos que otorgan prestaciones a los trabajadores.

CAPITULO 1

LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1. ANTECEDENTES

Para entender mejor a la Seguridad Social es importante tener una visión de su evolución. El hombre siempre ha buscado satisfacer sus necesidades primarias y al mismo tiempo protegerse de las contingencias que lo puedan afectar como ente social, laboral, jefe de familia, y por supuesto en lo individual recurriendo al apoyo de personas o grupos, más fuertes que él.

El Licenciado González Díaz Lombardo menciona el respecto: "...La historia de los pueblos e individuos bien podría sintetizarse como la eterna lucha contra la inseguridad..."¹

Siendo la Seguridad Social una necesidad colectiva es lógico que se responsabilice al Estado para que se encargue de proporcionarla.

Al principio de los tiempos el hombre sentía temor frente a los fenómenos naturales lo que originó que se asociara con otros individuos para defenderse entre sí, y poco a poco fue creando, en comunidad, formas para combatir su inseguridad, como la magia y el tabú.

Conforme evolucionó la sociedad primitiva, se fueron creando instituciones de ayuda, religiosas unas, otras profesionales, en algunos casos el patrón o propietario de las tierras ayudaban a las familias cuando éstas caían en desgracia.

Algunas asociaciones antiguas que proporcionaban socorro en las enfermedades y ayudaban a los indigentes, fueron las siguientes:

1. Los Eran, en Grecia, estaban formados por asociaciones de trabajadores que se prestaban ayuda mutua y religiosa.
2. Los Collegia Corpora Officii. Asociación que surge en Roma, conformada por artesanos libres que tenían una finalidad mutua y religiosa, ayudaban a los obreros

¹ Francisco González Díaz Lombardo, *Cursillo de Seguridad Social Mexicana*. Universidad de Nuevo León, Monterrey, N.L. 1959, Pág. 17

(faber), daban asistencia a los colegiados y a sus familiares, prestando ayuda, incluso, en la celebración de sus funerales.

3. Los Wakoups, surgen en los países del Cercano y Medio Oriente; fue una fundación piadosa en la cual sus miembros dedicaban sus propiedades a Dios y daban sus rentas al hombre.

En la Edad Media surgen los gremios, los cuales ayudaban a sus miembros y familiares en la adversidad.

Las Cofradías, unión de gremios con finalidades de tipo económico social y religioso dirigidas por sacerdotes.

Las Guildas, tienen su origen en los países Sajones y su finalidad era la ayuda mutua.

Al llegar la Industrialización, los países europeos, hombres, mujeres y niños trabajaron en las más duras condiciones, los pobres protestaron y organizaron movimientos para arreglar lo que ellos llamaban "la cuestión social". Las instituciones que en el pasado proporcionaban protección a los trabajadores, ahora resultaban insuficientes frente a las grandes colectividades llenas de necesidades.

En 1601, la Reina Isabel de Inglaterra instauró la "Ley de Ayuda a los Pobres", que se cree fue el primer reconocimiento de que el Estado tiene la responsabilidad de satisfacer las necesidades de los sectores económicamente débiles.

Posteriormente la Revolución Francesa con la Ley Le Chapelier del 17 de junio de 1791, prohibió la formación de Asociaciones Profesionales.

Uno de los principales problemas en esa época fue la idea que se tenía de que se debía permitir a los trabajadores solucionar ellos mismos sus problemas, más esto era un error, en virtud de que los trabajadores tenían suficiente con pensar en la forma de sobrevivir al día siguiente, con el raquítico sueldo que percibían, como para estar previendo riesgos lejanos en el tiempo, o para ahorrar y protegerse de esos imprevistos.

La evolución de la economía, el maquinismo y los problemas expuestos anteriormente, originan que entre los trabajadores surja el concepto de Solidaridad Humana y ayuda mutua, más que como concepto, como un movimiento entre la masa trabajadora, una reacción en contra de la inseguridad y la miseria en que vivían. Los obreros se asocian entre sí con una finalidad de previsión, pero el temor político y la no intervención del poder público (originado esto por los Principios Liberales de la época), dan lugar a la prohibición o restricción del derecho de asociación, prueba de esto es el artículo 291 del Código Penal aparecido en Francia en 1810.

Esta disposición, junto con otras, afectó todas aquellas asociaciones de trabajadores que tomaban un cariz político; sin embargo, las asociaciones mutualistas se desarrollaron sin ningún problema e inclusive muchas veces recibieron la ayuda del poder público, siempre y cuando fueran políticamente neutrales.

En ese mismo país, en 1835, surge una disposición que autoriza los depósitos en cajas de ahorro y reconoce legalmente a las sociedades de ayuda mutua; posteriormente se suprime la libertad de asociación, la cual había sido restablecida por la Revolución de 1840 y, por una ley de 15 de julio de 1850 y un Decreto del 26 de marzo de 1854. Se expresa esta preocupación "En cada comuna donde se reconozca su utilidad será creada una sociedad de ayuda mutua por parte del alcalde y del cura".

"Solo después del Decreto del 27 de octubre de 1870, según el cual se permite a los socios elegir por sí mismos a su presidente, se desarrollan realmente las sociedades de ayuda mutua".²

Surgen poco a poco diversas instituciones, algunas por iniciativa individual, otras por intervención de los poderes públicos; unas desinteresadas, otras con fines lucrativos; incluso instituciones públicas, pero todavía no hay una reglamentación propiamente dicha, todas estas instituciones surgen en la anarquía y no es sino hasta el 17 de noviembre de 1983, cuando a iniciativa de Otto Von Bismark, se aprueba el primer régimen amplio de Seguro Social, aunque ciertamente enfocado a proteger a los trabajadores. Se establece

² Francis Netter, La Seguridad Social y sus Principios. Complementos Editoriales, S.A. México, Febrero de 1982, Pág. 17.

entre 1883 y 1889 de la siguiente manera: el primer elemento del régimen nace en 1883 el cual fue el seguro de enfermedad, en 1884 se inició el seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional; la administración de este régimen se encargó a las asociaciones de empleadores. En 1889 surge el seguro de invalidez y vejez cuya administración quedó a cargo de las autoridades provinciales.

El Estado, los trabajadores y empleadores tenían voz y voto en la dirección del régimen en conjunto.

Este sistema se financiaba mediante cotizaciones, lo cual fue una expresión de solidaridad entre los trabajadores, ya que las cotizaciones que se aportaban servían para ayudar a cualquiera de ellos en un momento de necesidad.

La afiliación era obligatoria para todas las personas asalariadas, sin importar edad y sexo y mucho menos que fueran o no calificados. Los individuos se sentían protegidos, no tenían necesidad de demostrar que carecían de recursos para que se les ayudara, ni recurrir al asilo o a la beneficencia pública.

A partir de entonces se empiezan a implantar vertiginosamente por toda Europa regímenes de Seguridad Social amparados por diversas legislaciones: "...entre los años de 1887 y 1888 Austria adopta leyes sobre seguro de accidentes de trabajo y sobre seguro de enfermedad; Hungría lo hace en 1891 el de enfermedad-maternidad en 1892 y el de riesgos del trabajo en 1901; el de invalidez-vejez-muerte en 1913. Noruega dicta su primera legislación de protección contra riesgos del trabajo en 1895 y de seguro enfermedad-maternidad en 1909.

Las ideas de los seguros sociales atraviesan los océanos y así en Nueva Zelandia, se instituye el seguro de vejez en 1878; el de riesgo del trabajo en 1912 y 1918, y por último el de invalidez y vejez en 1908.

Plan Beveridge. En la Gran Bretaña en 1942 mediante el informe Beveridge se propone un sistema generalizado de seguros sociales que cubre a todos los ciudadanos (sin importar que fueran o no asalariados), atendiendo a las necesidades más importantes como serían la jubilación y el tratamiento médico, se plantea también la unificación de los

servicios competentes.

Se enmarca en la Seguridad Social, como complemento, la política de pleno empleo, señalando su objetivo como la liberación de la necesidad.

Uno de los aspectos más importantes de este plan es el que se refiere a la estrecha vinculación que debe existir, entre los planes y programas de seguridad social con los sectores salud y trabajo, este plan tuvo una gran repercusión en América Latina.

"... en los comienzos del siglo XX ya cuentan con seguros sociales Holanda (1901-1913), Irlanda (1897-1908-1911), Italia (1898-1912-1919), Luxemburgo (1901-1902-1911), Reino Unido (1897-1908-1912), Servia (1910=, Rusia (1911) Rumania (1912), Bulgaria (1918). En Francia, si bien la protección en caso de accidentes del trabajo está garantizada por la legislación de 1898 y, en caso de desempleo, desde 1905, las ramas de invalidez-vejez-muerte solo se introducen en 1910, y la de enfermedad-maternidad en 1928..."

"...En Asia, la primera legislación de seguros sociales es la de Japón (1922), seguida de la de Afganistán (riesgos del trabajo 1946). En el Africa la de Argelia (riesgos del trabajo 1919), y posteriormente la de Marruecos (riesgos del trabajo 1945), continuando con la instauración de esos regímenes de seguros sociales en la mayoría de los países de uno y otro de esos continentes..."

Es importante señalar que los adelantos en las legislaciones de los diversos países en materia de seguridad social, hicieron eco en el seno de las Naciones Unidas, lo que originó que en 1952 la Organización Internacional del Trabajo lograra la aprobación del Convenio 102 relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, en el que se definen las prestaciones que constituyen el núcleo de la seguridad social, estableciendo normas básicas referentes a coberturas de población, cotizaciones, beneficiarios, etc.

A continuación se tratan los aspectos más importantes del Convenio número 102.

"Disposiciones Generales.

El Convenio número 102, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 28 de junio de 1952, define las nuevas ramas de seguridad social siguientes:

- a) Asistencia médica;
- b) Prestaciones monetarias de enfermedad;
- c) Prestaciones de desempleo;
- d) Prestaciones de vejez;
- e) Prestaciones en caso de accidente del trabajo;
- f) Prestaciones familiares;
- g) Prestaciones de maternidad;
- h) Prestaciones de invalidez;
- i) Prestaciones de sobrevivientes.

Todas estas prestaciones, salvo las de asistencia médica consisten en pagos en dinero aunque las de los apartados e) y g) también están constituidas, en parte, por asistencia médica, y en las prestaciones familiares pueden estar comprendidos componentes muy diversos.

Los Estados que ratifican el Convenio, es decir, que incorporan prescripciones en su legislación nacional, deben establecer tres ramas como mínimo, entre las cuales debe estar comprendida, por lo menos, una de las cinco siguientes: de desempleo, de vejez, de accidente del trabajo y enfermedad profesional, de invalidez o de sobrevivientes. También deben dar cumplimiento a las normas estatuidas en cuanto a cobertura mínima de su población cuantía mínima de las prestaciones y, cuando proceda suministro mínimo de asistencia médica. El Convenio exige, como regla general, la igualdad de trato entre los nacionales y los extranjeros residentes en el país, enumera las circunstancias en que las prestaciones pueden suspenderse y prevé que los solicitantes y beneficiarios deberán tener derecho a apelar contra las decisiones de denegación de las prestaciones. Otras de sus disposiciones generales, limitan la medida en que puede obligarse a los trabajadores afiliados, a un seguro a las personas de recursos económicos modestos, a financiar las prestaciones por medio de cotizaciones o de impuestos. Estos asuntos se tratan con mayor detalle adelante.

Con arreglo al Convenio, el Estado asume la responsabilidad general de la

administración de la Seguridad Social, de garantizar la solidez financiera de las cajas y de vigilarla continuamente, y de asegurar, cuando proceda, que representantes de las personas protegidas y de los empleadores participen en la administración de las instituciones de seguridad social.

Normas Mínimas sobre personas protegidas.

Según estas normas mínimas, las personas protegidas deberán comprender:

- 1) Para las prestaciones de enfermedad, de empleo, de vejez, familiares y de invalidez:
 - a) A categorías prescritas de asalariados que en total constituyan el 50 por ciento de todos ellos; o bien,
 - b) (Salvo de las prestaciones de desempleo) a categorías prescritas de la población económicamente activa que constituyan el 20 por ciento de todos los residentes; o bien,
 - c) Cuando las prestaciones estén supeditadas sólo a una prueba de recursos, a todas las personas que no excedan de los límites prescritos.
- 2) Para las prestaciones de asistencia médica:
 - a) A todas las personas que podrían estar protegidas con prestaciones de enfermedad según los apartados a) y b) del párrafo uno, más sus esposas e hijos; o bien,
 - b) A categorías prescritas que en el total constituyan el 50 por ciento de todos los residentes.
- 3) Para las prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, a todas las personas que podrían estar protegidas con prestaciones de enfermedad según el apartado a) del párrafo uno, y para las prestaciones a que da derecho la muerte del

sostén de la familia también a las cónyuges y a los hijos de dichas personas.

4) Para las prestaciones de sobrevivientes:

- a) A las cónyuges y a los hijos de todas las personas que podrían estar protegidas con prestaciones de enfermedad, según los apartados a) y b) del párrafo uno.

5) Para las prestaciones de maternidad, a todas las mujeres asalariadas que podrían estar protegidas con prestaciones de enfermedad, según los apartados a) o b) del párrafo uno, y que en lo concerniente a las prestaciones médicas de maternidad también a las cónyuges de los hombres protegidos por las prestaciones de enfermedad.

Un estado, cuya economía y recursos médicos estén insuficientemente desarrollados, puede acogerse, al ratificar el Convenio, en excepciones temporales a estas normas mínimas sobre personas protegidas. Al principio deberán comprometerse a proteger por lo menos al 50 por ciento de los asalariados de las empresas industriales que ocupen como mínimo a veinte personas y también a las cónyuges y los hijos de dichos asalariados en lo que concierne a las prestaciones de asistencia médica, de maternidad, de sobrevivientes y de accidente del trabajo y enfermedad profesional.

Normas mínimas sobre la cuantía de las prestaciones.

Las directrices para la fijación de la cuantía mínima de las prestaciones se basan en el siguiente cuadro de contingencias, beneficiarios tipo y porcentajes:

<u>Contingencia</u>	<u>Beneficiario tipo</u>	<u>Porcentaje</u>
Enfermedad	Hombre con cónyuge y 2 hijos	45%
Desempleo	Hombre con cónyuge y 2 hijos	45%
Vejez	Hombre con cónyuge en edad de pensión	40%
Accidente del trabajo y enfermedades profesionales:		

Incapacidad para trabajar	Hombre con cónyuge y 2 hijos	50%
Invalidez	Hombre con cónyuge y 2 hijos	50%
Sobrevivientes	Viuda con 2 hijos	40%
Maternidad	Mujer	45%
Invalidez	Hombre con cónyuge y 2 hijos	40%
Sobrevivientes	Viuda con 2 hijos	40%

El cuadro se aplica en dos situaciones:

1) En primer lugar, se aplica cuando la cuantía de las prestaciones se calcula en relación con las ganancias anteriores de la persona protegida. Esta cuantía, aumentada con el importe de las asignaciones familiares, debe ser por lo menos igual al porcentaje indicado en el cuadro de las ganancias anteriores. Puede fijarse un máximo para el monto de las prestaciones o para las ganancias que se han de tomar en cuenta en el cálculo de ésta, a condición de que tales ganancias no sean inferiores al salario de un trabajador calificado adulto del sexo masculino (El convenio propone como alternativa, ganancias que sean iguales al 125 por ciento del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas).

2) En segundo lugar, el cuadro se aplica cuando las prestaciones son uniformes. La cuantía de las prestaciones pagaderas a un beneficiario tipo debe ser por lo menos igual, tomando en cuenta para ambos términos de la comparación cualesquiera asignaciones familiares que se abonen, al porcentaje indicado en el cuadro del salario del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino. Este se define como un trabajador no calificado empleado en la rama de actividades económicas que ocupa el mayor número de personas protegidas con las prestaciones.

En ambas situaciones se permite, si las ganancias varían significativamente de una región a otra, fijar, en las distintas regiones, diferentes máximos para las prestaciones relacionadas con las ganancias o diferentes montos uniformes.

En una tercera situación -la de los regímenes financiados con fondos públicos- la

cuantía de las prestaciones puede determinarse sobre la base de los recursos del beneficiario y su familia, de acuerdo con una escala prescrita. Las reglas para el cálculo deben ser tales que el monto de la prestación no pueda reducirse sino cuando los demás recursos de la familia excedan de sumas apreciables prescritas. El total de las prestaciones y de los demás recursos de la familia, si existen debe ser comparable, con el calculado arreglo a la fórmula para las prestaciones uniformes.

Normas mínimas para la Asistencia Médica.

Las prestaciones deben comprender por lo menos;

- a) La asistencia médica general, comprendida la visita a domicilio.
- b) La asistencia por especialistas, prestada en hospitales a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, y la asistencia que pueda ser prestada por especialistas fuera de los hospitales;
- c) El suministro de productos farmacéuticos esenciales;
- d) La asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada;
- e) La hospitalización cuando fuere necesaria.

En la rama de prestaciones de maternidad la asistencia médica debe incluir a las indicadas en los apartados d) y e).

La asistencia médica mínima que deben comprender las prestaciones de accidente del trabajo y de enfermedad profesional más amplia, puede abarcar la asistencia odontológica, el suministro de aparatos de prótesis y anteojos y una gama más amplia de servicios de especialistas. No obstante, un país en desarrollo puede acogerse, al ratificar el Convenio, a excepciones temporales a estas normas mínimas y comprometerse al principio a proporcionar en la rama de accidente del trabajo y enfermedad profesional únicamente la asistencia médica general mencionada en los apartados a), b), c) y e).

Períodos de Calificación.

Para las prestaciones de asistencia médica, de enfermedad, de desempleo y de maternidad, puede exigirse el cumplimiento del "período de calificación que se considere necesario para evitar abusos". Según las circunstancias, este período de calificación puede aplicarse al marido en caso de las prestaciones de maternidad o al sostén de familia, en el caso de las prestaciones de asistencia médica.

Para las prestaciones familiares, puede requerirse un período de no más de tres meses de cotización, o de empleo de un año de residencia.

La concesión de las prestaciones de vejez puede supeditarse a un período de calificación de no más de treinta años de cotización o de empleo de veinte años de residencia, pero deben garantizarse prestaciones reducidas después de quince años como máximo. Cuando un régimen contributivo cubre la totalidad de los asalariados y de los trabajadores independientes, puede exigirse además que, en nombre de la persona protegida, se hayan pagado durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo número anual alcance un promedio prescrito.

Las prestaciones normales de invalidez y de sobrevivientes deberán ser pagaderas después de no más de quince años de cotización o de empleo de diez años de residencia, si bien han de garantizarse prestaciones reducidas después de cinco años. En los regímenes contributivos de cobertura general pueden exigirse tres años de cotización y cierto promedio anual prescrito del número de cotizaciones pagadas.

Duración de las prestaciones.

La duración de las prestaciones de asistencia médica y de enfermedad puede limitarse a veintiséis semanas en cada caso, si bien las primeras no pueden suspenderse mientras continúen pagándose prestaciones monetarias de enfermedad. Estas pueden no pagarse durante los tres primeros días en cada caso (período de espera). Un país en desarrollo está facultado para acogerse, en el momento de ratificar el Convenio, a una excepción temporal y limitar la duración a trece semanas en cada caso.

Las prestaciones de desempleo pueden limitarse, cuando la protección comprende categorías de asalariados, a trece semanas en el transcurso de un período de doce meses. Es posible imponer un período de espera de hasta siete días.

Las prestaciones monetarias de maternidad pueden limitarse a doce semanas, a menos que la legislación nacional imponga o autorice un período más largo de abstención del trabajo, en cuyo caso los pagos no pueden limitarse a un período de menor duración.

Las restantes prestaciones son pagaderas mientras dure la respectiva contingencia, pero puede exigirse un período de espera de tres días para las prestaciones de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, y las prestaciones de invalidez pueden reemplazarse por las de vejez al alcanzarse la edad de jubilación.

Disposiciones varias.

La regla general es que los residentes no nacionales deben tener los mismos derechos que los residentes nacionales, a reserva de las siguientes excepciones:

- a) En lo que respecta a las prestaciones o partes de prestaciones financiadas exclusivamente o de manera preponderante con fondos públicos, pueden prescribirse disposiciones especiales para los no nacionales y para los nacionales nacidos fuera del territorio del país;
- b) Cuando las prestaciones se conceden mediante un régimen de seguro social, los derechos de los nacionales de otro país pueden estar condicionados a la existencia de un acuerdo de reciprocidad.

Por lo que atañe a la suspensión de las diversas prestaciones, se admite:

- a) Mientras el interesado se encuentre en el extranjero;
- b) Mientras el interesado esté mantenido con cargo a fondos públicos o a costa de una institución o de un servicio de seguridad social (sin embargo, si la prestación excede

del costo de esta manutención, la diferencia deberá pagarse a las personas a cargo del beneficiario);

- c) Mientras el interesado tenga derecho al mismo tiempo a dos tipos de prestaciones monetarias, con excepción de una prestación familiar (sin embargo, el monto de lo que se le pague no debe ser inferior al de la mayor de dichas dos prestaciones);
- d) Cuando el interesado no utilice los servicios médicos o de readaptación puestos a su disposición, o no observe las reglas prescritas para comprobar la existencia de la contingencia o sobre la conducta de los beneficiarios de las prestaciones;
- e) Cuando el interesado haya intentado obtener la prestación fraudulentamente o la contingencia haya sido provocada por un crimen o delito cometido por él o por una falta intencional de su parte;
- f) En lo que se refiere a las prestaciones de desempleo, cuando el interesado deje de utilizar los servicios del empleo disponibles, o haya perdido su empleo como consecuencia directa de una suspensión del trabajo, debida a un conflicto profesional o lo haya abandonado voluntariamente sin motivo justificado;
- g) En lo que se refiere a las prestaciones de sobrevivientes, mientras la viuda viva en concubinato.

Todo solicitante debe tener derecho a apelar, en caso de que se le niegue una prestación, respecto de su calidad o cantidad, pero por lo que toca a la asistencia médica, cuando se proporcione por conducto de un departamento gubernamental el mencionado derecho de apelación puede substituirse por el derecho a hacer examinar, por la autoridad competente, toda queja sobre la denegación o la calidad de dicha asistencia.

El costo de las prestaciones y los gastos de administración deben ser financiados colectivamente de manera tal que:

- a) Se evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa;

- b) Se tenga en cuenta la situación económica del país y la de las categorías de personas protegidas;
- c) En las ramas organizadas en forma de seguro social (salvo en la de prestaciones familiares, y normalmente también en la de prestaciones de accidente del trabajo y enfermedad profesional), el total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no debe exceder del 50 por ciento del total del costo de las prestaciones.

El Convenio no se aplica a los marinos ni a los pescadores de alta mar, para los cuales existe el Convenio sobre las prestaciones de (pensiones) la gente del mar, 1946 (núm. 71).³

Dada la importancia que para nosotros tiene el desarrollo de la Seguridad Social en América, se ha dedicado un apartado especial al tema.

América. El desarrollo de este continente se divide en cuatro épocas:

PRIMERA EPOCA.

Se inicia con el siglo XX, y se extiende aproximadamente hasta 1935, y sus principales características son: las prestaciones económicas que tienen por objeto cubrir jubilaciones, pensiones de vejez y sobrevivencia, complementadas muchas veces por pensiones de invalidez. Este tipo de prestaciones otorgadas por el Estado se dirigían principalmente a clases privilegiadas, a determinados funcionarios de gobierno, la fuerza armada o a la policía, cubriendo prioritariamente los casos de vejez y muerte, y apoyando su financiamiento en cajas de ahorro. Cabe mencionar a algunos países de esa época: Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Uruguay y en parte Colombia y Ecuador.

Posteriormente los trabajadores de ciertos sectores privados conquistaron su derecho a obtener prestaciones sobre las contingencias señaladas:

³ Oficina Internacional del Trabajo Ginebra. Introducción a la Seguridad Social, Publicaciones de la O.I.T., Ginebra, Suiza, 1984.

1. Por la presión que ejercía su sólida organización gremial.
2. Por la posición estratégica que guardaba en los diversos países, la estructura socioeconómica del sector privado.

Esto, aunado a los intereses de grupo y a la presión política, ocasionó el fraccionamiento de los diversos regímenes, no existiendo aún un régimen general o total de Seguridad Social, ello tenía mucho que ver para que los obreros no se hubieran formado una sólida conciencia de clase, por lo que el concepto de Universalidad del derecho a la Seguridad Social se desarrolló posteriormente.

Entre las diferencias notables en la legislación de la época cabe señalar:

1. La pluralidad de regímenes, lo que daba como resultado el que no hubiera coordinación ni continuidad entre ellos, con lo cual muchas veces un trabajador, en su desarrollo laboral, pasará de un sector a otro.
2. Discriminación por la variedad de derechos y obligaciones que había de un sector a otro.
3. Pluralidad de Instituciones aseguradoras, generando mayores gastos administrativos y mala organización.
4. En los caso del derecho a jubilación o de la pensión por edad, el reconocimiento al tiempo del servicio anterior a la creación del régimen correspondiente, creaba un descontrol financiero de las instituciones aseguradoras.
5. Sistemas de prestaciones que, por una falta de visión o de integración al sistema económico-político de los diversos países o empresas, han desvirtuado su finalidad social.

SEGUNDA EPOCA

Comienza poco antes de la primera Conferencia Regional Americana del Trabajo, de Santiago, (1936), y continúa hasta la segunda guerra mundial, se caracteriza porque los regímenes creados en esta etapa y sus reformas "... ya se inspiran en alto grado en las normas relativas a los seguros sociales establecidos por la O.I.T." "... y los sistemas (con algunas excepciones) tienen una base financiera más sólida..."⁴

Es importante citar que en las legislaciones de algunos países de esta época se ve un avance en lo que a extensión gradual geográfica se refiere.

Las características de los regímenes son las siguientes:

1. Su aplicación a casi todos los asalariados, con excepción de algunas categorías.
2. La aparición de nuevas ramas, como las de enfermedad, maternidad, pensiones e invalidez.

Países característicos de esta segunda época son: Ecuador (1935 ahorro obrero, reformas generales 1943 y 1961); Perú (1936, seguro social obrero, reforma 1961) y México, del cual haremos un análisis por separado.

TERCERA EPOCA

Su inicio es coincidente con la terminación de la segunda guerra mundial (1945).

Al introducirse el Seguro Social en Honduras se marca una fase muy importante: el momento en que todos los países de América Latina tienen ya establecidos regímenes de Seguridad Social.

⁴ Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y O.I.T., "La Seguridad Social en las Américas", México, 1976. Pág. 5.

Las leyes de esta etapa, se encargarán más que nada de señalar los principios básicos para los regímenes, dejando a los reglamentos los detalles de su aplicación.

Los regímenes señalados por el principio de extensión gradual, contienen disposiciones reglamentarias para ampliar las zonas territoriales cubiertas; intentan mejorar las prestaciones, elevando el salario cotizante, incrementando la cuantía mínima de las prestaciones y mejorando la base para la determinación de estas últimas.

Merced a las presiones políticas y gremiales, surgen en diversos países legislaciones que no dejan asomar homogeneidad entre ellas.

En 1952, se crea en Chile el Servicio Nacional de Salud, el cual ofrece los servicios de salud a toda la población, basándose en los principios de Seguridad Social existentes en ese momento y solicitándose a las personas con recursos suficientes una cuota para sufragar el costo de los mismos.

A continuación se enumeran los adelantos en esta Tercera Epoca:

- a) Pensiones en Argentina (1949), se crea un sistema contributivo, con carácter asistencial.
- b) Asignaciones familiares, en 1953 en Bolivia y Chile, los obreros cuentan con este servicio. En 1957, en Argentina, se crean cajas de subsidios familiares para el personal de la industria y del comercio.
- c) Seguro de Desempleo. En 1953, se crea en Chile un sistema de seguro de desempleo para todos los obreros. En 1958, en Uruguay, nace este seguro para las personas afiliadas a la caja de la Industria y el Comercio.

CUARTA EPOCA.

Es la más reciente, su inicio se marca a partir de la década de los sesenta, siendo punto importante el desarrollo de la Seguridad Social en los países que pertenecían a la Comunidad Británica y que obtuvieron su independencia (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad Tobago).

Los adelantos más importantes se enumeran a continuación:

1. Casi todos los países de América Latina instituyen dentro de su legislación, el régimen de Seguro de vejez para todos los trabajadores.
2. Se progresa en la extensión del campo de aplicación, y en la integración de nuevas categorías de trabajadores (trabajadores domésticos, los productores de caña de azúcar y miembros de familia del asegurado).
3. Los nuevos proyectos y estudios se elevan a las reformas fundamentales dentro del ámbito de la Seguridad Social. Se eliminan las diferencias en cuanto a la diversidad de grupos protegidos y, se buscan al lado de la uniformidad de prestaciones la unificación institucional.

Reforma Integral a la Seguridad Social. En años posteriores se ha gestado en los países latinoamericanos, un movimiento de reformas, basado en estudios previos llevados a cabo para perfeccionar los regímenes de Seguridad Social.

Los puntos, que actualmente concuerdan con el Programa de Ottawa, son los siguientes:

- a) El estudio previo que se ha realizado para la elaboración de proyectos de ley, ajenos a las presiones políticas y gremiales de otros tiempos.
- b) Tomar en cuenta, para la creación de nuevos regímenes, la realidad económica, política y social de cada país, analizando el punto de vista financiero para que la integración de aquellos a los países, responda realmente a una necesidad social.
- c) A la par con el punto anterior, se busca la uniformidad de grupos protegidos, dejando a un lado las clases privilegiadas y evitando las diferencias, para determinar la cuantía y la clase de servicios a que los trabajadores tienen derecho.
- d) El alcance global de los beneficios de la Seguridad Social a los asalariados.

- e) Se lucha por acabar con la pluralidad, para lograr una *unidad institucional*, restableciendo, para empezar, una coordinación entre los diversos sistemas de Seguridad Social. La Legislación de Seguridad Social en América en los últimos años tiene como finalidad el perfeccionamiento de la extensión gradual basándose en serios estudios para terminar con la improvisación de antaño, dirigiendo las disposiciones reglamentarias a las necesidades reales de la población de los diversos países e integrando los diversos regímenes en una teoría integral, para evitar el desorden que creaba la multitud de cajas y los diversos regímenes tan ajenos unos de otros.

La Seguridad Social y el Campo en América. Uno de los problemas más grandes que se presentan en América es el posponer los factores de protección del trabajador rural que constituye una parte considerable de la población económicamente activa en este continente. Al respecto en el Programa de Ottawa se hizo hincapié en que "Debe ampliarse el campo legal de la aplicación de las personas protegidas incluyendo categorías o grupos aún no comprendidos, tales como los trabajadores rurales...", y que "...debe concederse máxima prioridad a la extensión de la Seguridad Social al ámbito rural, dando protección a las poblaciones campesinas dentro de las características propias de sus estructuras económico sociales, mejorando el nivel de vida y cubriendo todas las contingencias que afectan a diversas poblaciones..."⁵

Varios factores han influido en la marginación de la aplicación de la Seguridad Social a los trabajadores rurales en América entre otros están:

1. La alta dispersión de esta población de escasa densidad, en muy extensos territorios.
2. El alto grado de analfabetismo existente, lo cual se refleja en la falta de higiene, descuido de la salud, costumbres alimenticias incorrectas. La superstición y fetichismo y, poco interés en la Seguridad Social.
3. Escasez de personal técnico, enfermeras y médicos.

⁵ El Programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas.

4. Deficiente infraestructura (pocos hospitales y dispensarios con equipos e instalaciones inadecuadas).
5. Escasas y deficientes vías de transporte.
6. Sistema de telecomunicaciones insuficiente.
7. Carencia de estadísticas que entorpece el estudio y la planeación de programas de extensión a sectores rurales.
8. A diferencia con el sector urbano, el rural carece de medios directos o indirectos de presión. No hay una sólida organización gremial.
9. Los bajos ingresos en el medio rural y por consiguiente dificultades financieras para su protección.

La preocupación por este sector en América Latina ha propiciado una serie de esfuerzos encaminados a la extensión de la Seguridad Social al medio rural. A continuación se citarán diversos intentos para resolver el problema:

Primero se mencionarán los países que integran al trabajador rural (por lo que se refiere al asalariado del campo) en la cobertura general del sistema.

Cuba. La ley 1100 de marzo de 1963 unifica el Seguro Social en el ministerio del trabajo y protege al total de la población asalariada incluyendo al trabajador rural y su familia, ubicándolo dentro del concepto de "Propietario Social de los medios de Producción".

Chile. Mediante la ley 4054 de 1924 se protege al sector obrero tanto urbano como agrícola.

Se creó una extensa red de Policlínicas y pistas (con enfermero o comadrona residente), estaciones médico rurales (de atención no permanente), este se combinaba con trayectos y días prestablecidos.

Posteriormente se crearon "Centros de atención Rural", con acceso a determinados territorios, contaban con camas de hospitalización y servicios de varias especialidades.

A partir de 1952 mediante la Ley 10383 se creó el Servicio Nacional de Seguro Social y el Servicio de Salud, dentro del cual se encuentran protegidos todos los trabajadores agrícolas y se cubre toda la población rural, sean asalariados, trabajadores independientes, miembros de la familia activos y no activos.

Costa Rica. Se extienden el régimen de Seguridad Social a todos los trabajadores agrícolas asalariados especialmente en cuanto a los Seguros de enfermedad y maternidad, en 1975 se amplía para cubrir la invalidez, vejez y muerte.

Argentina. Desde 1944 mediante el Decreto Ley número 18169 (Estatuto de Peón al Campo), se regula el trabajo prestado de manera continua o en tareas de carácter permanente en establecimientos agrícolas ganaderos o forestales. En 1954 se instituyen regímenes jubilatorios y se creó el régimen de Previsión Social para trabajadores rurales. Actualmente las prestaciones para el trabajador rural se rigen por el Decreto Ley 19316 de octubre de 1971 que creó el Instituto de Servicios Sociales para las Actividades Rurales y afines. Igualmente los trabajadores rurales (particularmente Asalariados) están protegidos por el Régimen General de Asignaciones Familiares.

Brasil. Por la Ley número 4214 del 2 de mayo de 1963 se creó una Caja de Asistencia y Previsión para asegurar asistencia médica a los trabajadores rurales.

El 28 de febrero de 1967 se instituye el Fondo de Asistencia al Trabajador Rural (FUNRURAL) con un programa de asistencia social autónomo al trabajador rural (PRO-RURAL) el cual fue creado el 25 de mayo de 1971 estando beneficiados el Trabajador Rural y su familia.

República Dominicana. Mediante la Ley 1376 del 17 de marzo de 1947 se establece el Seguro Social obligatorio, se conceden prestaciones a los trabajadores de zonas agrarias. A los trabajadores agrícolas independientes se les limita su protección contra riesgos de invalidez y enfermedad, si explotan un número mayor de tareas que las asignadas por el Poder Ejecutivo.

Honduras. La Ley Orgánica de Seguridad Social del 21 de marzo de 1941 exceptúa del régimen de trabajadores estacionales y empresas agrícolas a los trabajadores que no tengan el carácter de permanentes (dicho carácter se adquiere cuando se trabajan 6 meses al año) además hay un sistema que favorece a los miembros de asentamientos campesinos.

Venezuela. Protege mediante la Ley del Seguro Social y su Reglamento del 7 de marzo de 1967 a las personas que prestan sus servicios en virtud de un contrato o relación laboral cualquiera que sea su duración y el monto de sus salarios, así es que los trabajadores agrícolas quedan integrados. Respecto a los trabajadores rurales, el ejecutivo debe citar normas para protegerlos, mediante contratos individuales, comunidad agraria o sindicatos.

En otros países hay programas especiales restringidos a ciertos grupos pequeños. Ejemplos de esos países son:

Colombia. En 1970 crea el programa coordinado de Salud Rural aplicándose a los asalariados como asegurados obligatorios y al campesino independiente como voluntario por Decreto 545 de 1972, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales extendió su cobertura a comunidades campesinas, y a ciertos trabajadores rurales independientes.

Ecuador. El 28 de agosto de 1968 se aprueba el Plan piloto de Seguridad Campesina, en septiembre de ese mismo año se creó la Comisión de estudios y aplicación del Seguro de los Trabajadores Agrícolas. Esto quedó suspendido, y se reinició por decreto supremo número 307 del 27 de marzo de 1973.

Perú. Por Decreto Supremo número 186-65 del 16 de julio de 1965 se incorporó a los campesinos favorecidos por la ley de Reforma Agraria. (El Plan Piloto señala que la extensión en el campo se hará tomando grupos completos de población, integrados en Comunidades Cooperativas, cada una de estas suscribirá un convenio con el Seguro Social, y colaborará en funciones administrativas del Seguro. Para el financiamiento se invoca el principio de Solidaridad Social).

El Decreto Supremo número 014 del 26 de agosto de 1966, dio inicio al Plan Piloto de Jamín en donde se incorporó a las comunidades agrarias de esa región.

Estados Unidos de Norteamérica. El régimen Federal de pensiones cubre a los trabajadores por cuenta propia.

Canadá. Los trabajadores por cuenta propia son cubiertos por un sistema de pensiones y asignaciones familiares.

Hay todavía países que no han integrado a sus sistemas al trabajador rural, siendo que es uno de los factores más importantes dentro de la economía de los pueblos americanos.

La O.I.T. consciente del problema, ha pensado en elaborar un estudio de alcance universal que aporte ideas para resolver el problema. El Programa de Ottawa enmarca los lineamientos a seguir así como los objetivos para integrar prestaciones para el trabajador rural a los sistemas de seguridad social.

1.2. Principios

Los logros y metas de la Seguridad Social varían de lugar en lugar y de época en época, dependiendo de las consideraciones de justicia social, factores económicos y política social que imperan en los diversos países.

El primer principio es el de la GENERALIZACION de la Seguridad Social, la cual se da en dos planos:

- a) El campo de aplicación.
- b) Por riesgos cubiertos.

Respecto del Campo de Aplicación.- La Seguridad Social debe abarcar a toda la población, lo cual ya se ha alcanzado en algunos países, en otros sólo se ha extendido la protección al conjunto de asalariados e inclusive a otras categorías de trabajadores, pequeños artesanos, comerciantes y agricultores independientes (la mayoría de países de América Latina se ubican en ese supuesto). Los problemas que han ocasionado retraso en la extensión de la Seguridad Social son por lo general de orden financiero y administrativo.

En relación con los riesgos cubiertos se pueden hacer los siguientes comentarios:

Es importante que la protección que se garantiza sea lo más completa posible, abarcando las consecuencias de todos los riesgos a que estén expuestos el trabajador y su familia, tanto en su vida profesional como ordinaria.

En un intento por fijar y unificar los lineamientos a seguir, el Convenio de la O.I.T número 102, relativo a la norma mínima de Seguridad Social, ha planteado de manera enunciativa -no limitativa- la base inicial de una reglamentación internacional. Convenio que representa un medio seguro para que el individuo obtenga inicialmente, las prestaciones que se cree son esenciales para que el individuo se desarrolle libremente, sin miedo a los riesgos del futuro; esto sin dejar de prever que posteriormente la protección se extenderá a cubrir otros riesgos.

La extensión del campo de aplicación dependerá teóricamente de la política social y de la economía a seguir del país en cuestión, se puede observar el hecho de que hay países en que se abarcan muchas áreas con mayor protección a los individuos, y otros que cubren sólo las prestaciones más indispensables, por lo tanto, la extensión de la Seguridad Social dependerá en gran medida de la evolución del país en el cual sea implantada.

El segundo principio de la Seguridad Social es el de la UNIDAD DE ACCION.

La Seguridad Social no se estanca en la mera indemnización por daños sufridos, va más lejos:

Prevención

Seguridad Social

Indemnización

Coordinación

Readaptación

La coordinación de los elementos anteriores constituirán un Régimen Unificado que procurará una mejor protección a trabajadores y a sus familiares.

La interdependencia de dichos elementos es tan estrecha que muchas veces los servicios que prestan se mezclan entre sí.

Asimismo, cabe señalar la importancia de que se estudien a conciencia y se fijen las condiciones que dan derecho a las prestaciones y el monto de las mismas, poniendo en una balanza las consideraciones económicas y de justicia Social imperantes en los diversos países, para lograr un equilibrio armónico y beneficio para los asegurados.

El tercer Principio es la EFICACIA.

Este principio se refiere a que se debe garantizar a los beneficiarios que la protección tendrá las condiciones prescritas.

El problema que es necesario resolver es de orden económico; la forma de solucionarlo en parte, ha sido estudiando la duración y monto de las prestaciones, de manera que el beneficiario obtenga una garantía que asegure condiciones que no opaquen el nivel de vida alcanzado durante su actividad.

El sistema debe cuidar de manera muy especial la forma de regular y condicionar sus prestaciones, para evitar los abusos.

Cuarto Principio. DISTRIBUCION EQUITATIVA DEL COSTO DEL SISTEMA.

Se deben tomar en cuenta los principios de Justicia Social para que este lineamiento se dé.

No debemos olvidar que la función importante de la Seguridad Social es la redistribución de la renta nacional en favor de sus beneficiarios, de manera que las transferencias se orienten de la manera más acertada, de las categorías con recursos suficientes a categorías con recursos inferiores, de sectores económicos fuertes a sectores económicamente débiles, etc.

Encajando a la medida el pilar donde la Seguridad Social se apoyó en sus principios, "La Solidaridad Social".

1.3 Definición y objetivo de la Seguridad Social.

La Seguridad Social ha sufrido durante su evolución una serie de cambios que han conformado lo que ahora representa para los individuos, un sistema de protección contra las contingencias de la vida ordinaria y laboral que mermen su capacidad física y económica.

Hemos visto en la parte histórica, como la detentación por una minoría, de la riqueza, y los abusos de ella sobre la clase proletaria -marginada de cualquier desarrollo económico o social-, ocasionaron los movimientos revolucionarios y diversas Declaraciones de Derechos Sociales.

"...La necesidad imperiosa de corregir los desajustes del trato igual de los hombres ante la ley, hizo surgir el Derecho Social, antítesis del Derecho Civil Tradicional, que supera el concepto de la igualdad del hombre dentro del derecho y establece la protección del desvalido frente a la ley, creando aunque parezca un contrasentido, el trato desigual que se requiere para obtener la protección de aquellos valores humanos que constituyen el patrimonio personal de las clases sociales marginadas..."⁶

El antecedente más remoto de la expresión de Derechos Sociales, lo encontramos en Francia, en donde el 17 de abril de 1973 el diputado Romeme, presentó a la Asamblea el proyecto de una nueva declaración de derechos, en la cual se usó por primera vez en la historia el término de Derechos Sociales, creándose entonces tres deberes sociales:

"...a) Proporcionar trabajo a todos los hombres; b) Subsistencia para todos los que no estuvieran en aptitudes de trabajar; y c) Hacer efectiva la instrucción..."⁷

⁶ CESS, "Marco Conceptual de la Seguridad Social, Editorial Libros de México, S.A., Pág. 16.

⁷ Ibidem. Pág. 17

La organización de la sociedad moderna cada vez más compleja provoca la especialización industrial, lo que conduce al bienestar material, la dependencia del individuo, la limitación a su libertad. Es así como el hombre deposita en la sociedad la responsabilidad de resolver los problemas que sobrepasan a sus posibilidades individuales.

El Derecho Social busca el bienestar del hombre basándose en una existencia decorosa y digna; son derechos irrenunciables, con normas de carácter imperativo y, de orden público, que se aplican en relación con la categoría económico social de los individuos. Uno de los campos sobre los cuales actúan es la Asistencia Social, que ha evolucionado hacia la Seguridad Social, teniendo como objetivo principal abarcar a toda la población poniendo énfasis en el individuo económicamente débil. Los Derechos Sociales son "...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 altas clases sociales dentro de un orden justo..."⁸

La cooperación y ayuda colectiva ponen en auge en el presente siglo la Solidaridad Social, la cual permite repartir los costos de la Seguridad Social entre varias personas, para financiar las prestaciones de los que carecen de capacidad contributiva.

La Solidaridad Social busca el mejoramiento social, económico y cultural de los miembros de la colectividad, dando prioridad a los grupos marginados y más desprotegidos.

En la Declaración Universal de derechos del hombre, adoptados el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se señala en el artículo 22 el reconocimiento a todas las personas como miembros de la sociedad del derecho a la Seguridad Social. El profesor Lic. Jean Jaques Dupeyroux, nos dice al respecto "...Cette consecration entrevient treize ans seulement après la premiere utilisation de l'expression dans un texte juridique, le Social Security Américain Act du 14 août 1935..."⁹

⁸ Lucio Mendieta Núñez, "El Derecho Social", Ed. Porrúa, S.A. México 1967, Págs. 66 y 67.

⁹ Jean Jaques Dupeyroux. "Securité Sociale", Precis Dalles, Deuxieme Edition, Toulouse France 1967, Pág. 4.

Uno de los problemas de esta época fue pensar que el individuo debía por sí mismo o por algún régimen colectivo voluntario cubrir las necesidades que se les presentasen, lo que no se tomaba en cuenta era que el trabajador tenía demasiado que pensar en su lucha diaria por sobrevivir y porque le alcanzaran sus escasas percepciones salariales para ocuparse del futuro. Poco a poco ciertos grupos sociales fueron presionando hasta alcanzar la organización gremial que permitió que los diversos regímenes ampliaran su cobertura para que el individuo no quedara desamparado al sobrevenir una contingencia.

La Seguridad Social complementa el salario, protegiendo al individuo y a su familia de las contingencias que merman su capacidad física e intelectual manteniendo un ingreso continuo que les permita subsistir satisfaciendo sus necesidades vitales. "...La Seguridad Social tiene por objeto crear en beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores, un conjunto de garantías contra ciertos riesgos que puedan reducir o suprimir su actividad o bien imponerles gastos suplementarios..."¹⁰

Definir el concepto de Seguridad Social, equivale a hacer mención de todos los elementos que conforman su esencia, hay autores que al definirla se centran en algún elemento y olvidan otros. Francis Netter nos dice que "...Régimen de Seguridad Social es el conjunto de disposiciones referentes a la protección, de una categoría de personas contra una o varias contingencias..."¹¹, este concepto no nos señala el tipo de contingencias a cubrir, ni la categoría de personas que van a ser amparadas por el régimen, dicho régimen para que cumpla su cometido debe abarcar a todas las personas de una sociedad sin importar la labor que desempeñen, sabemos sin embargo que su extensión debe pasar por varias etapas, pero en concepto debe abarcar a toda la sociedad.

A continuación se presenta una definición completa:

Seguridad Social "...representa el conjunto de esfuerzos encaminados a proteger la vida y los bienes de subsistencia de todo el conjunto de individuos que integran la sociedad, substituyendo concientemente la responsabilidad individual por la responsabilidad

¹⁰ Francis Netter, "La Seguridad Social y sus Principios", Complementos Editoriales, S.A., México 1982. Pág. 9

¹¹ Ibidem. Pág.

colectiva, mediante las acciones de toda la ciudadanía coordinadas a través de sus estructuras gubernamentales.

Representa el deseo universal de obtener una vida mejor, que incluya la liberación de la miseria, el mejoramiento de la salud y las condiciones de vida, la educación y principalmente el trabajo adecuado y seguro.

Es el camino para librar al hombre de la incertidumbre de un presente y un futuro que amenaza su bienestar y el de su familia. Es también protección contra todos los riesgos de la incapacidad, que lo colocan en condiciones de vida y de trabajo incompatibles con sus exigencias biológicas y oportunidad de superarse económica, social y culturalmente...¹², este concepto aunque amplio nos parece muy completo. A continuación lo analizaremos:

"La Seguridad Social representa el conjunto de esfuerzos encaminados a proteger la vida y los bienes de subsistencia..." La Seguridad Social tiene entre sus objetivos el de proteger al individuo de los riesgos de la vida laboral y ordinaria, que en un momento dado afectaran su capacidad económica y la de su familia.

"...Substituyendo conscientemente la responsabilidad individual por la responsabilidad colectiva, mediante las acciones de toda ciudadanía coordinadas través de sus estructuras gubernamentales...". El hombre es un ente social, no vive aisladamente, necesita de los demás para resolver problemas que solo le sería muy difícil solucionar, busca también en el Estado los medios para protegerse y no temer a un futuro inseguro; del Estado surgen, como medios para asegurar al individuo un bienestar presente y futuro, instituciones que tienen como obligación, proporcionar al individuo los medios con los cuales sea más fácil enfrentarse a las contingencias que se le presenten.

"...Representa el deseo universal de obtener una vida mejor, que incluya la liberación de la miseria, el mejoramiento de la salud y las condiciones de vida, la educación y principalmente el trabajo adecuado y seguro..." La Seguridad Social debe abarcar a toda la población; busca mediante sus normas que todos los individuos se encuentren protegidos

¹² Reynaldo Guzmán Orozco, "La Seguridad Social en México", Colección de Seminarios # 2, Publicación de la Dirección General de Estudios Administrativos de la S.P., México 1967, Pág. 37

y que puedan tener siempre una existencia digna; y éste ha sido el móvil de los grandes movimientos sociales: el respeto de la dignidad humana a través de su trabajo y de las condiciones del mismo.

Inicialmente el régimen de Seguridad Social ha sido aplicado a la clase trabajadora, pero poco a poco, en varios países, se ha ido extendiendo a la población en general, para cumplir con uno de sus objetivos: la universalización.

"...Es el camino para librar al hombre de la incertidumbre de un presente y un futuro que amenaza su bienestar y el de su familia..."

"...Es también protección contra los riesgos de la incapacidad, que lo colocan en condiciones de vida y de trabajo incompatibles con sus exigencias biológicas y oportunidades de superarse económica, social y culturalmente...", porque en el aspecto laboral el hombre no está exento de tener un accidente que merme su capacidad física y económica, por lo que se buscan los medios para evitar que ocurran dichos supuestos, mediante la aplicación de medidas de seguridad y si llega a encontrarse el individuo en ese supuesto, minimizar los efectos de los riesgos y reintegrarlo a su anterior labor o a otra que se adecue a su nuevo estado físico y mental..."

Antonio Zelenka nos señala que "...Basándonos en las recomendaciones de Filadelfia, así como el Convenio número 102, podemos afirmar, en el sentido estricto del término, que la Seguridad Social es el conjunto de medidas tomadas por la sociedad y, en primer lugar, por el Estado, para garantizar a todos los ciudadanos medios necesarios, así como asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o de reducción importante de sus medios de existencia, causadas por circunstancias no dependientes de su voluntad..."

CAPITULO 2

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

2.1. ANTECEDENTES

El antecedente más remoto lo encontramos después de la Independencia, cuando se introduce al país un sistema de pensiones para los funcionarios y empleados públicos. Posteriormente en la Constitución de 1917 se establece el poder interventor del Estado en la regulación de las condiciones laborales, y se deja entrever la posible responsabilidad del empleador en los riesgos profesionales, la fracción XXX del artículo 123 señalaba:

"Se considera de utilidad Social el establecimiento de cajas de Seguros populares, de invalidez, de vida de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de índole, para difundir e inculcar la previsión social".¹³

Poco a poco surgieron las llamadas cajas de seguros populares.

A continuación se presenta un cuadro de esa época:

<u>GRUPOS CUBIERTOS</u>	<u>A PARTIR DE</u>
Empleados Públicos Federales	1952
Fuerzas Armadas	1926
Maestros Públicos	1928
Empleados Privados y Obreros	1931
Petróleo	1935
Ferrocarriles	1936
Electricidad	1941
Empleados privados y obreros	1943

En 1943 bajo la presidencia de Avila Camacho se dicta "...la ley que ordenó la creación de los Seguros Sociales de vejez, invalidez y muerte, enfermedad-maternidad y

¹³ Alberto Trueba Urbina, La Nueva Legislación de Seguridad Social en México, Universidad Nacional Autónoma de México 1977, Pág. 62

riesgos profesionales, para teóricamente amparar a todos los empleados y obreros". A fin de ejecutar el mandato legal se creó la Ley del Seguro Social (por decreto de 31 de Diciembre de 1942, la cual fue publicada el 15 de enero de 1943).

El marco jurídico de dicha ley se encuentra delineado en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"Es de utilidad pública la ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de 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..."

Y en dicho artículo en su apartado B fracción XI se señala su organización:

"...La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para constituir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la Seguridad Social, regulándose en su ley y en las que correspondan la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.¹⁴

A mediados del decenio del 50 comenzó la lenta extensión de la cobertura del IMSS a sectores rurales: asalariados permanentes, ejidatarios integrados a cooperativas y sociedades, pequeños granjeros, asalariados estacionales, y trabajadores de plantaciones importantes como caña de azúcar, henequén, tabaco y café. (Es interesante señalar que este proceso fue precedido y acompañado por una creciente organización sindical agrícola, brotes de rebeldía en el campo y el establecimiento de organizaciones nacionales con cierto activismo político). Pero a pesar de estos avances legales, la cobertura de la población agrícola a fines del decenio del 60 no llegaba al 7% de la población económicamente activa. Por otra parte los asegurados del IMSS -que desde 1970 debía cubrir a todos los trabajadores asalariados- recibieron nuevos beneficios incluyendo un programa de prestaciones sociales que se inició a mediados del decenio del 50 y se expandió con rapidez.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación, 1983, Diario Oficial, Págs. 134, 137, 136.

El 28 de diciembre de 1959 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado sustituyendo a la Dirección General de Pensiones Civiles y de retiro.

El 5 de diciembre de 1960 se adiciona el apartado B) del artículo 123 constitucional con lo cual los derechos de los trabajadores del Estado se elevan a rango constitucional.

El 28 de diciembre de 1963 se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual es reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.

Con la presidencia de Echeverría se marcaron las bases para la más rápida extensión de la cobertura del IMSS, especialmente de su programa de enfermedad-maternidad, a grupos rurales y urbanos marginados. Se promulgó una ley en 1973 cuya exposición de motivos planteaba que la Seguridad Social no debía ser "prerrogativa de una minoría" sino que debía incluir a los grupos marginados y sectores más débiles, reclamaba un esfuerzo de "solidaridad social" para acometer la tarea de transformar el seguro social en seguridad social, evitando poner en peligro la estabilidad financiera del IMSS.

Dicha ley originó que los ya asegurados recibieran nuevos beneficios (v.gr., guarderías infantiles, ajuste de pensiones, extensión de la edad de cobertura de los hijos) pero aunque la ley estableció que los trabajadores independientes (urbanos y rurales), el servicio doméstico, los pequeños patrones y el resto de los ejidatarios, debían ser cubiertos obligatoriamente por el IMSS, se pospuso la fecha de incorporación de estos grupos aunque se les concedió la posibilidad de aseguramiento voluntario. Para brindar servicios de salud a los sectores marginales, se incrementó el tope de cotización salarial al IMSS y el gobierno federal dio apoyo financiero para establecer un programa de "solidaridad social". La atención médico-hospitalaria comenzó en 1974 con la adaptación de edificios y construcciones de nuevas clínicas y hospitales. En 1976 se extiende la Seguridad Social a los elementos que integran las Fuerzas Armadas Mexicanas del aire, mar y tierra.

El 28 de mayo de 1976, se crea el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En 1977, bajo la presidencia de López Portillo, se creó el programa COPLAMAR

(Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) y en 1979 se firmó un convenio entre el IMSS y COPLAMAR para dar atención médico-hospitalaria (en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia) a 10 millones de habitantes en zonas rurales marginales. Este nuevo programa, financiado por el gobierno federal, impulsó la construcción de nuevas clínicas y hospitales y aumentó notablemente el número de usuarios. Con la administración de Miguel de la Madrid desapareció COPLAMAR para dar atención médico-hospitalaria (en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia) a 10 millones de habitantes en zonas rurales marginales. Este nuevo programa, financiado por el gobierno federal, impulsó la construcción de nuevas clínicas y hospitales y aumentó notablemente el número de usuarios. Con la administración de Miguel de la Madrid desapareció COPLAMAR pero el programa continuó siendo operado por el IMSS. En 1983, al incluirse las cifras de cobertura de IMSS-COPLAMAR -con una necesaria corrección- el sistema de seguridad social mexicano tenía una cobertura estadística de casi el 60% de la población total.

En el decenio del 80 se han dado algunos pasos para unificar e integrar la seguridad social en México. En 1980 se incorporó el subsistema independiente de electricidad al IMSS y otro tanto ocurrió con ferrocarriles en 1982. Así pues en 1984 solo quedaban fuera del IMSS tres grupos importantes: empleados del gobierno federal (ISSSTE), fuerzas armadas (ISSFAM) y petróleo (empresarial). Aunque varias administraciones han planteado la posibilidad de unir a los petroleros al IMSS, son tan poderosos que han conseguido permanecer independientes. En 1983 se dictó también la Ley General de Salud que propicia la coordinación de todos los entes gestores en este campo y la eventual creación de un Sistema Nacional de Salud.

A continuación se presentan tres cuadros que dan idea de la evolución sufrida por la Seguridad Social en México.

CUADRO 1
(CONCLUSION)

AÑOS	PORCENTAJE DE COBERTURA CON POBLACION TOTAL			TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL			COCIENTE DE CARGA DEMOGRAFICAS
	S. Copiame	C. Copiame	PEA	Población Total	PEA Actives	Seguros Total (s. Copiame)	
1962	12.3	-	13.9	-	-	-	0.047
1965	12.2	-	13.4	3.2	3.5	12.2	0.285
1971	24.2	-	14.1	3.3	3.4	7.2	0.278
1975	35.9	-	14.8	3.2	3.2	8.1	0.273
1980	46.4	53.4	15.2	2.9	3.5	7.5	0.278
1985	47.8	54.7	14.9	2.7	3.5	10.5	0.278
1990	49.1	55.2	14.8	2.7	3.5	11.4	0.284
1995	49.5	55.7	14.7	2.6	3.4	11.7	0.289

NOTAS: Población total y PEA: CELADE, *Revisión Demográfica* (julio de 1983) y México, Estimaciones y proyecciones de población (1955-2000) correspondiente de 1982. Población asegurada: Mesa Lago, *Social Security in Latin America*, NSS, Memoria estadística 1981, e Informe mensual de la población (Santiago, diciembre 1983); SSST, Anuario Estadístico 1971 a 1982, SSP, Manual de estadísticas básicas socioeconómicas, Salud y Seguridad Social 1973; y Agencia Estadística 1971 a 1983 e DMSS, 'Ambiente geográfico del Programa DMSS-COPLAMAR', 4 de noviembre de 1983.

- Incluye DMSS, SSST y otras oficinas o instituciones de PEMEX, Ferrocarriles, Electricidad y Secretarías de Defensa y Marina.
 - Estimaciones ajustadas de la cobertura de salud de la población rural por DMSS-COPLAMAR.
 - La cobertura de la población total se refiere a salud y a la PEA a seguridad, invalidez y supervivencia.
 - Número de personas dividido por el número de activos.
5. Carmen Mesa Lago, "El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina", Naciones Unidas, Santiago de Chile 1985, Págs. 312, 313, 314.

CUADRO 2

MEXICO: APARICION DE LA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL POR RIESGOS
PROTEGIDOS Y GRUPOS CUBIERTOS, 1925-1983

AÑOS (A)	RIESGOS PROTEGIDOS	GRUPOS CUBIERTOS
1925, 1959	VIS, EM	Empleados Públicos Federales.
1933	RP	Empleados Públicos Federales.
1936, 1946	VIS, RP	Fuerzas Armadas.
1938	VIS, EM, RP	Maestros Públicos.
1941	RP	Empleados privados y obreros.
1935, 1966-1970	VIS, RP	Petróleo.
1936-1938, 1948, 1966-1970	RP	Ferrocarriles.
1941, 1966-1970	VIS, EM, RP	Electricidad.
1943	VIS, EM, RP	Trabajadores privados y obreros (B)
1984-1985	Ibid	Trabajadores rurales permanentes, epitarios, miembros de cooperativas, pequeños granjeros.
1960	Ibid	Trabajadores rurales estacionales y urbanos temporales.
1963	Ibid	Trabajadores azucareros.
1970	Ibid	Todos los trabajadores en relación de dependencia.
1971-1973	Ibid	Trabajadores del henequen y tabaco.
1973	Ibid	Servicio doméstico (B) trabajadores independientes, empleadores (D).
1974	Ibid	Trabajadores del café y la palma.
1962, 1973	Guarderías	Todos bajo el IMSS.
1973-1974	EM	Grupos marginados (solidaridad social).
1979-1983	EM	Población rural (IMSS-COPLAMAR).

FUENTES: Mesa-Lago, *Social Security in Latin America* y legislación posterior.

NOTAS: VIS = pensiones de vejez, invalidez y supervivencia; EM = enfermedad maternidad; RP = riesgos profesionales.

(A) La primera fecha corresponde a la ley inicial y las fechas subsiguientes a modificaciones y ampliaciones.

(B) Se muestra la fecha de incorporación.

CUADRO 3

MEXICO: COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POBLACION, 1960-1983
(Miles y Porcentajes)

AÑOS	POBLACION TOTAL	ASEGURADOS(A)						
		ACTIVOS	PASIVOS	DEPENDIENTES	RURALES (COPLAMAR)(1)	TOTAL		
						SEN COPLAMAR	CON COPLAMAR	
1960	37,073	9,723	1,521	72	2,969	-0-	4,563	-0-
1965	41,500	11,364	2,706	148	5,953	-0-	8,807	-0-
1970	51,176	13,679	3,645	278	8,291	-0-	12,333	-0-
1975	60,153	14,332	5,661	417	15,329	-0-	21,427	-0-
1980	69,793	19,423	8,156	634	22,028	6,236	30,820	37,050
1981	71,284	20,109	9,026	686	24,350	8,614	34,072	42,686
1982	71,188	20,807	8,912	752	24,079	9,653	33,743	43,796
1983	75,107	21,511	8,977	799	24,248	10,782	34,034	44,806

El concepto que en México existe de la Seguridad Social, considera las características políticas, sociales y económicas de la nación, y queda plasmado en el artículo 2o. de la Ley del Seguro Social de la siguiente manera:

"La Seguridad Social tiene como finalidad 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 Seguridad Social es el conjunto de normas e instituciones y condiciones de vida que un pueblo se da a través del poder público, que le permiten una protección universal, contra todos efectos de los riesgos a que el hombre está expuesto, en su triple condición individual, familiar y colectivo.

El Seguro Social es un servicio público, nacional y obligatorio y constituye el instrumento básico para la realización de esa seguridad social, que está dirigido a la protección de salud y de los bienes de subsistencia de los trabajadores y sus familiares, sean asalariados o no asalariados.

2.2. INSTITUCIONES NACIONALES QUE LA OTORGAN

El artículo 3o. de la Ley del Seguro Social señala que "...la realización de la Seguridad Social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta ley y además ordenamientos legales sobre esta materia..."

Algunas de las dependencias, entidades y organismos que prestan servicios de Seguridad Social en México son:

- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.
- Clínicas para Trabajadores Bancarios.

- Institutos Estatales de Seguridad Social.
- Hospitales para Trabajadores Petroleros.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.

Analizaremos a continuación los más importantes:

a) La Secretaría de Salud. Sus atribuciones están señaladas en la ley orgánica de la administración pública federal, en su artículo 39 que a continuación se transcribe:

Artículo 39.- A la Secretaría de Salubridad y Asistencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas a fines que, en su caso, determinen.

II. Crear y administrar establecimientos de Salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal.

III. Aplicar a la beneficencia pública los fondos que le proporcione la Lotería Nacional.

IV. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores.

V. Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública.

VI. Se derogó.

VII. Nombrar, promover y apoyar la impartición de asistencia médica y social a la maternidad y la infancia y vigilar la que se imparta por instituciones públicas o privadas.

VIII. Regular la prevención social a niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponda al Estado.

IX. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República.

X. Dirigir la política sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana.

XI. Dirigir la política sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana.

XII. Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas.

XIII. Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario.

XIV. Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar la salud humana.

XV. Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra.

XVI. Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad.

XVII. Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo.

XVIII. Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República, exceptuando aquellos que se relacionan

exclusivamente con la sanidad animal.

XIX. Organizar congresos sanitarios y asistenciales, administrativos.

XX. Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

XXI. Actuar como autoridad sanitaria y vigilar el cumplimiento del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y de sus reglamentos, vigilancia y administración.

XXII. Establecer las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento.

XXIII. Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

La Secretaría de Salud auxilia a la Seguridad Social en materia de salud, manejando la política general de medicina preventiva y saneamiento, vigilando y coordinando que las Instituciones Públicas y Privadas que otorgan asistencia médica -hospitales federales, estatales y municipales lo hagan dentro de los lineamientos preestablecidos.

En materia preventiva, se encarga del control higiénico, e inspección de todos aquellos productos o situaciones que en un momento dado pudieran afectar la salud en los ámbitos rural y urbano. También administra un programa de asistencia social para menores abandonados, ancianos desamparados e incapacitados.

b) SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Artículo 40. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

II. Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas.

III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores.

IV. Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo.

V. Promover el incremento de la productividad del trabajo.

VI. Promover el desarrollo de la capacitación para el trabajo y la investigación sobre la materia, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

VII. Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento.

VIII. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento.

IX. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal, que ajusten a las leyes.

X. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación.

XI. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento.

XII. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

XIII. Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social.

XIV. Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

XV. Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto.

XVI. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley.

XVII. Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país.

XVIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social se encarga de vigilar que las medidas de Seguridad e higiene sean óptimas para el desarrollo laboral de los trabajadores, auxiliando así en la previsión de riesgos que pudieran afectar a los trabajadores.

Asimismo coordina a todas aquellas Instituciones que prestan servicios de Seguridad Social, porque en su etapa inicial ésta protege a los trabajadores y sus familiares, en un intento por amparar a la población económicamente activa y posteriormente a todo el conjunto de población.

c) INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- Los artículos 4 y 5 de la "Ley del Seguro Social" señalan:

El IMSS es un organismo descentralizado, es decir, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios; y tiene a su cargo la organización y la administración del seguro social. La Ley del Seguro Social que lo rige, como ya mencionamos, se promulgó en 1973.

El Seguro Social se financia por las cuotas de los trabajadores, de los patrones y del gobierno federal.

El Instituto se administra a través de los siguientes órganos superiores, de los cuales los tres primeros son Colegiados y Tripartitos, por estar integrados por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Ejecutivo.

La Asamblea General.- Es quien aprueba, y en su caso modifica, el estado de ingresos y de gastos; el informe y el programa de actividades; y el presupuesto institucional.

El Consejo Técnico.- Es el representante legal y administrador del Instituto; fija las directrices del funcionamiento del IMSS; decide sobre las inversiones de los fondos del Instituto; expide los reglamentos internos; nombra y remueve los directivos; extiende el régimen a los municipios en que aún no opera el Seguro Social; propone al Ejecutivo Federal las modalidades para que la Seguridad Social llegue a mayor número de mexicanos.

La Comisión de Vigilancia.- Vigila la correcta utilización de los recursos del Instituto.

La Dirección General.- Órgano que no es tripartito, esta a cargo del Director General del IMSS, quien es nombrado por la Presidencia de la República. Entre sus atribuciones se encuentran: ejecutar los acuerdos del Consejo Técnico; representar al IMSS ante toda clase de autoridades, organismos y personas.

El IMSS surgió con el fin de proteger a los trabajadores y a sus familiares. Así, los patrones tienen la obligación de inscribirlos en el IMSS; y desde el momento en que son inscritos son "asegurados", y ellos, a su vez, pueden registrar a sus familiares y gozar, como derechohabiente, de los beneficios del Seguro Social.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social existen dos regímenes, el obligatorio y el voluntario.

1. Régimen Obligatorio.

Los sujetos de este régimen son: trabajadores que tienen un patrón; los que tienen un negocio, sean o no patrones, los domésticos, los campesinos y otros. Este régimen comprende cuatro seguros:

- Riesgos de Trabajo;
- Enfermedades y maternidad;
- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y
- Guarderías para hijos de aseguradas.

Seguro de Riesgo de Trabajo.

Como su nombre lo indica, los riesgos de trabajo son los accidentes y las enfermedades a los que están expuestos los trabajadores con motivo de sus actividades laborales, o bien, aquellos accidentes que se producen en el tránsito hogar-trabajo-hogar.

La Seguridad Social se hace realidad al proteger a un asegurado y/o a su familia, cuando desafortunadamente el trabajador sufre un riesgo o una enfermedad laboral. Esta protección el IMSS la da:

Al trabajador, mediante:

Prestaciones en Especie.- Las que incluyen: la asistencia médica-quirúrgica, la farmacéutica, la hospitalización.

Prótesis y Aparatos de Ortopedia, así como servicios de rehabilitación; estos aparatos y la rehabilitación cuando por el daño sufrido la requiera el asegurado.

Al trabajador y sus familiares:

En caso de sufrir una enfermedad de trabajo ni el asegurado ni su familia quedan desprotegidos en lo económico, ya que el trabajador, -que casi siempre es el sostén del hogar- al estar incapacitado, temporalmente recibe del Seguro el 100% de su salario.

Si desafortunadamente ya no puede trabajar, o sufre un daño parcial, en forma permanente, el Instituto le da una pensión mensual.

El Instituto siempre protege al trabajador y a su familia; es decir, el compromiso del IMSS no termina cuando desaparece el asegurado, sino que pensiona a su esposa, a sus

hijos, y cuando no hay esposa ni hijos, otorga la pensión a sus padres si vivían y dependían económicamente de él. Además, de la prestación económica a sus familiares les continúa dando servicio médico, farmacéutico y hospitalario.

El Instituto no sólo trata de remediar una situación negativa cuando ya se dio, sino que de acuerdo a nuestra Carta Magna, el Instituto proporciona diferentes servicios que favorecen la prevención de los accidentes, para lo cual, se coordinan con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. De esta manera, el Instituto realiza campañas que tienen como fin el disminuir los riesgos y las enfermedades de trabajo y orienta y sugiere diferentes medidas a los patrones, sobre técnica y medidas de prevención de las enfermedades y de accidentes de trabajo.

Seguro de Enfermedades y Maternidad.

Este es el seguro que más se utiliza, ya que es el que protege a los trabajadores y a los pensionados así como a los familiares de unos y otros, durante las enfermedades; además, en forma muy especial, se protege a las madres y a las esposas durante su embarazo, el nacimiento del hijo y después de éste, lo que favorece que los niños nazcan y crezcan sanos.

Proporciona las siguientes prestaciones:

En especie.- En caso de enfermedad el Instituto proporciona al asegurado y/o a sus familiares la asistencia técnica médico-quirúrgica necesaria, y naturalmente las medicinas que requiera, y aquí quiero decir que todas las medicinas que el Instituto da, han pasado por estrictas pruebas de control, para garantizar que sean de la mejor calidad y tengan la dosis que se requiere.

Asimismo, dentro de estas prestaciones en especie se encuentran los servicios de hospitalización, los que son proporcionados con altas técnicas y con los aparatos más modernos, lo que ayuda a los médicos especialistas a hacer diagnóstico más adecuados, lo que favorece la curación más rápida de los enfermos.

Además, si el padre es asegurado, y por lo tanto la madre beneficiaria, o bien ella

es trabajadora, y nace un niño en un hospital del IMSS, hasta los 6 meses de edad le proporciona leche, por ser ésta una de las prestaciones en especie que se dan.

Los familiares del asegurado que reciben estos servicios médicos, son la esposa del mismo, los hijos hasta los 16 años, y hasta los 25 años si están estudiando en planteles reconocidos por el Estado, o si el hijo está inválido, sin límite de edad. Asimismo tienen derecho, los papás del asegurado (el que trabaja) si viven con él y dependen económicamente de él.

Cuando nace un niño dentro de las instalaciones del IMSS, y es hijo de una asegurada, el Instituto proporciona una canastilla de ropa infantil.

Prestaciones en Dinero.- Cuando un trabajador se enferma y por ese motivo no puede asistir a su trabajo, el Instituto le da certificado de incapacidad que lo protege ante sus patrones, es decir, de esa manera justifica su ausencia, además de esto, le da un subsidio, es decir le paga parte de su salario.

Cuando una asegurada está embarazada, el Instituto le otorga el 100% de su salario durante 42 días antes y después del nacimiento de su hijo.

El Seguro Social, realiza diferentes acciones para prevenir las enfermedades, acciones que realiza coordinadamente con la Secretaría de Salud. Entre estas se encuentran: las campañas de vacunación, como en el caso de la poliomielitis, del sarampión, entre otras, de orientación para mejorar la higiene y el ambiente y eliminar la fauna nociva.

También realiza en forma continua investigaciones que nos permitan curar o prevenir las enfermedades; además encamina sus acciones a fomentar la salud de la población.

Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.

Seguro por Invalidez.- Cuando una persona ya no puede trabajar, por enfermedad no profesional, el Instituto le proporciona, si cotizó 3 años:

Pensión temporal o definitiva, es decir, mientras permanezca la invalidez, o bien,

hasta su muerte.

Asistencia médica.

Asignación familiar al pensionado (ayuda en dinero por cada hijo, por la esposa o por los padres)

Ayuda Asistencial, por no tener familiares o si requiere asistencia.

Por vejez.- Cuando una persona, cumple 65 años, el Instituto lo pensiona por vejez (le da mensualmente una cantidad de dinero) y le proporciona además de lo económico, si cotizó 10 años:

- Asistencia Médica
- Asignaciones familiares y la
- Ayuda asistencial.

La Cesantía en Edad Avanzada.- Se da cuando una persona con 60 años de edad hasta 64, pierde su trabajo; en este caso el Instituto le da las mismas prestaciones, que en el seguro de vejez, aunque la pensión es más pequeña.

Muerte.- Cuando ocurre la muerte del asegurado por causa no profesional o del pensionado, sus beneficiarios reciben, de acuerdo con el parentesco, pensión de viudez, orfandad o de ascendencia, lo anterior si cotizó 3 años.

Es importante resaltar que los beneficiarios de los pensionados por invalidez, cesantía en edad avanzada y los pensionados por muerte, tienen derecho a recibir asistencia médica-quirúrgica, farmacéutica y/o hospitalización.

Seguro de Guardería para hijos de Aseguradas.

Hasta el inicio de la década de los 70, muchas madres que trabajan no contaban con una persona que les cuidara a sus hijos, lo que ocasionaba que los dejaran solos, a cargo de otros menores, por tal situación, en el año de 1973, se creó el seguro de guarderías y

dando atención en ellas, donde las madres trabajadoras aseguradas en el IMSS pueden dejar a sus hijos que tengan entre 43 días y 4 años de edad. Lo anterior permitirá, en un futuro no muy lejano, que todas las madres trabajadoras cuente con un lugar donde sus niños tengan aseo, alimentación, cuidado de su salud y formación de buenos hábitos.

Prestaciones Sociales.

Como ya vimos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene encomendada la Seguridad Social de los trabajadores y de sus familiares; pero las acciones de la Institución no se limitan a esto, sino que van más allá, ya que proporcionan diferentes servicios sociales de beneficio colectivo, se realiza servicio social. Aunque una persona no sea asegurada, puede recibir estas prestaciones.

Las acciones de Servicio Social comprenden las prestaciones sociales, que tienen como fin fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes, y elevar los niveles de vida de la población, u ofrecer servicios como los velatorios a precios bajos.

Para esto, el asegurado o sus familiares, en general cualquier persona, puede acudir a los Centros de Seguridad Social en los que recibe cursos que van desde cocina, cultivo de huertos familiares, hasta pintura o modelado; asimismo, clases de danza, de música, de algún deporte, etc., éstos son ejemplos de lo que una persona puede recibir en los Centros de Seguridad Social del IMSS, y así desarrollar actividades que favorecen el empleo de su tiempo y redunden en beneficio de su economía.

Las personas de edad avanzada, de tercera edad, también pueden acudir a estos Centros y, de acuerdo con su edad y sus intereses, participan en diferentes actividades.

Una muy importante prestación social que se da a toda la población es la orientación para la prevención de la drogadicción, el alcoholismo o la farmacodependencia.

El IMSS también tiene Centros Vacacionales, a los que, siendo o no asegurados, se puede asistir. De esta manera, vela por una diversión digna y económicamente accesible, aprovechando el tiempo libre.

Los Servicios Médicos del Instituto se proporcionan con tres niveles de atención:

El Primer Nivel consiste en la medicina familiar, sus acciones básicas están encauzadas a la promoción y fomento de la salud, protección específica, individual y familiar, diagnóstico oportuno y tratamiento adecuado de los problemas más frecuentes de salud y la punta de acceso del derechohabiente es la consulta externa médico familiar.

El Segundo Nivel se proporciona en los Hospitales Generales de Zona o Subzona, sus acciones básicas son los tratamientos hospitalarios y quirúrgicos de aquellas enfermedades que requieren especial cuidado pero sin necesidad de recursos sofisticados para su atención.

El Tercer Nivel se localiza en los Hospitales de Alta Especialidad y los Centros Médicos, aquí se atienden enfermedades complejas y que requieren recursos mucho más especializados para su atención.

CAPITULO 3

SITUACION JURIDICA Y SOCIAL DEL CAMPO

3.1. ANTECEDENTES

La vida del pueblo mexicano, en general en la precolonia, se sustenta fundamentalmente en la milpa, en la que se cultiva básicamente maíz (ceutri), y accesoriamente frijol, chile, chilacayote y calabaza.

La estructura político-social de los tenochcas se encontraba íntimamente ligada al sistema imperante de tenencia de la tierra. La tenencia de la tierra se reguló en el pueblo azteca con un claro sentido de función social.

Comunal:

1. Altepetlalli. Tierras del pueblo.
2. Calputlalli. Tierras del barrio.

Pública:

1. Tecpantlalli. Tierras destinadas al sostenimiento de los palacios de Tlacatecutli.
2. Tlatocalalli. Tierras de Tlatocan o consejo de gobierno.
3. Milchimalli. Tierras para sufragar gastos del gobierno o de la guerra.
4. Teotlalpan. Tierra cuyos productos se destinan al culto público.
5. De los Señores:
 - a) Pillalli. Tierras de los Peptzin.
 - b) Tecpillalli. Tierras de los Tecpanlaca.
6. Jahutlalli. Tierras que estaban a disposición de las autoridades.

En la época de la conquista las tierras se clasificaban de la siguiente manera:

1. **La propiedad de los Españoles.**- Que podía ser de la siguiente manera:
 - a) **Propiedad Individual.**- Fueron tierras repartidas por Hernán Cortés y por la Corona, mediante mercedes reales,
 - b) **Comunal.**- Esta propiedad fue introducida por los españoles, durante la fundación de pueblos en la Nueva España y se clasificaban estas tierras en ejidos, dehesas y propios.

2. **Propiedad Comunal de los Indígenas.**- En este tiempo se ordenó que los indígenas que habitaban en montes y sierras fueran reducidos a poblaciones, y para protegerlos la Corona adoptó como medida, el respeto a la propiedad y posesión de las tierras pertenecientes a los pueblos de los indios, las cuales eran inalienables, imprescriptibles, e inembargables.

Por otra parte, los indígenas tenían acceso a las siguientes instituciones:

- **Fundo legal.**- Terreno destinado a establecer en él la zona urbana.
- **Ejido.**- Campo o tierra común a todos los vecinos.
- **Tierras de Común Repartimiento.**- Tierras que se repartían en lotes entre las familias de los indios, para que fuesen cultivadas.
- **Pastos, Montes y Aguas.**- Eran comunes a todos los habitantes.
- **Realengos.**- Tierras pertenecientes al Rey.

3. **Propiedad Eclesiástica.**- Aunque estaba prohibido enajenar o transmitir la propiedad territorial a sociedades religiosas, estas llegaron a tener grandes extensiones de tierras en su haber.

En estos tiempos el régimen de explotación agrícola se fundó en el trabajo esclavista de los indígenas, los cuales eran maltratados, vejados y muchas veces encadenados para asegurar la fuerza de trabajo.

El salario rural era insuficiente, no alcanzaba para comprar los implementos y útiles de labranza, necesarios para la siguiente cosecha, por lo que los peones tenían que

alquilarle al patrón los instrumentos que les hacía falta, y para poder subsistir acudían a las tiendas de "raya" de la Hacienda en donde laboraban, en las que se les daba crédito quedando encadenados a la misma pues nunca acababan de pagar sus deudas.

A continuación se enumeran las principales formas de explotación humana mediante las cuales los grandes señores obtenían la fuerza de trabajo suficiente para trabajar sus tierras:

- a) El Peonismo.
- b) La encomienda. Institución reconocida por la "Ley de Indias", en virtud de la cual por merced real se repartían los naturales entre los conquistadores del nuevo continente teniendo estos la obligación de amparar y defender a aquellos y de enseñarles la doctrina cristiana. Con el tiempo esta Institución degeneró en una esclavitud ya que el encomendero se sentía dueño de la vida y de las haciendas de los naturales dándoles a estos últimos malos tratos. La encomienda es abolida en 1781.
- c) La Esclavitud. Esta era usual en esa época, los indios y los negros traídos de Africa se encargaban del trabajo de la tierra, se les trataba como animales y eran considerados "un instrumento de adquisición para el dueño"¹⁵
- d) Instituciones de Crédito tales como cajas de comunidad, posilas, tiendas de raya y habilitadores.

En el período de la Colonia se opera el fenómeno de la concentración de la propiedad, dándose lugar a dos tipos de latifundios el eclesiástico y el laico, los cuales se consolidaron fomentando vínculos que sujetaban las tierras al dominio perpetuo de los particulares o de la Iglesia. Mientras tanto, los pueblos indígenas se ven materialmente reducidos a una condición de miseria y servidumbre en medio del sistema latifundista imperante.

¹⁵ "Derecho Agrario Mexicano", Raúl Lemus García, Ed. Porrúa, México 1978, Pág. 98

La propiedad comunal de los indígenas fue objeto de un sistemático despojo por los españoles a través de la encomienda, de las mercedes de tierra, de las adjudicaciones, confirmaciones, composiciones, compra-venta, remates y aun por la usurpación violenta.

El latifundio eclesiástico se componía de bienes que la iglesia adquiría mediante varios recursos y procedimientos como las donaciones, los diezmos, las limosnas, las primicias, las capellanías, los patronatos y las memorias. La concentración eclesiástica, como expone Don Gastón Melchor de Jovellanos, "...se vio favorecida con las nuevas fundaciones de conventos, cofradías, colegios, hospitales, hospicios, patronatos, capellanías y memorias que son los desahogos de la riqueza agonizante, siempre generada, ora la muevan los estímulos de piedad, ora los consejos de superstición, ora en fin, los remordimientos de la avaricia".

La injusta distribución de la tierra, los despojos reiterados de las propiedades comunales, los sistemas de explotación inhumana conjuntamente con la mala organización territorial, y el desamparo social y económico en que se encontraban los indios y las castas, motivaron al pueblo campesino a secundar la Revolución de Independencia.

El 17 de noviembre de 1810 se expide la "Orden de Aguacatillo", en la cual se prohíbe la esclavitud, las diferencias sociales entre indios, mulatos y castas, que en lo sucesivo se llamarían "americanos" y se ordenó la restitución de tierras comunales a los indígenas así como la entrega directa de las rentas producidas con lo que se suprimieron las cajas de comunidad.

El 2 de noviembre de 1813 en el "Proyecto para la Confiscación de Intereses Europeos y Americanos Adictos al Gobierno", expedido por José María Morelos y Pavón se señalaba: "Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboriosos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no a que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por la fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con la libertad y beneficio suyo y del público."

La Constitución de Apatzingán del 2 de octubre de 1814 Establecía en su artículo 26: "Nadie puede ser privado de su propiedad sino cuando lo exija la necesidad pública y en ese caso tiene derecho a la justa indemnización".

De 1810 a 1821 tanto insurgentes como realistas emitieron algunas disposiciones tendientes a mejorar la condición indígena, lo que corrobora que el problema agrario fue un motivo determinante que impulsó a los campesinos mexicanos a secundar la Revolución de Independencia.

Durante la Prereforma el pueblo mexicano fue creando conciencia respecto a los grandes males sociales y económicos derivados del latifundio eclesiástico y de su régimen de amortización, fue así como en esta época se manejaron importantes ideas tendientes a suprimir los privilegios eclesiásticos y ocupar las propiedades de la iglesia. Mediante la amortización eclesiástica la propiedad que pasaba a "manos muertas" salía del comercio y de la circulación económica, quedando encadenada a perpetuidad a la iglesia.

Las Leyes de Reforma surgen para decretar la separación de la iglesia y el estado; para suprimir los fueros eclesiásticos, las inmunidades y los privilegios de las clases conservadoras; ordenar en principio la desamortización de los bienes de "manos muertas" y, posteriormente la nacionalización de los bienes del clero; suprimen los conventos; reconocen la libertad de creencias; regulan el matrimonio como un contrato civil; secularizan los cementerios y decretan la libertad de enseñanza.

La Ley de Desamortización se expide con apoyo en el "Plan de Ayutla" la cual expresa que:

"Uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública".

Conforme a los artículos primero y segundo de dicha ley, todas las fincas rústicas y urbanas que tenían o administraban a las corporaciones civiles o eclesiásticas serían adjudicadas en propiedad a los arrendatarios o enfiteutas, por el valor correspondiente a la renta o canon que pagaban calculada como rédito al 6% anual. Los inmuebles que no

se encontraban arrendados se adjudicarían en subasta pública al mejor postor.

Los propósitos originales que motivaron la expedición de la Ley de Desamortización proponían mejorar la economía del pueblo y sanear las finanzas públicas combatiendo el monopolio eclesiástico sobre la propiedad rústica. Como muchas veces acontece la estricta aplicación de la ley que venimos comentando afectó a grupos de indígenas y labradores menesterosos por lo que la Secretaría de Hacienda emitió la circular del 9 de octubre de 1856, determinando que el término de tres meses fijado por la ley para las adjudicaciones no había pasado para los indígenas y demás labradores menesterosos.

El Código fundamental de la Nación del 5 de febrero de 1857, consagra en su artículo 27, los siguientes principios en materia de propiedad: "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 los que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter o 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." El concepto de propiedad en este Código fue el clásico o romanista con las atribuciones tradicionales de uso, goce y disfrute, elevado al rango de garantía individual. La repercusión de sus postulados en relación con las comunidades indígenas tuvo un aspecto negativo ya que un aberrante criterio imperativo, adopta en relación con el texto del artículo 27 Constitucional y con el artículo 25 del Reglamento de la Ley del 25 de junio de 1856, negó personalidad jurídica a las comunidades indígenas, esgrimiendo como argumento aquel que razonaba que habiendo la ley decretado la desamortización de los bienes comunales -razón de ser las comunidades indígenas-, éstas deben legalmente considerarse como inexistentes; éste error de interpretación jurídica permitió, en años posteriores, el denuncia de las tierras comunales como baldíos y el despojo de las mismas a las comunidades indígenas, sin que éstas pudieran defender sus legítimos derechos porque se les desconoció su personalidad jurídica. Los despojos se constituían en una de las grandes preocupaciones de la Revolución Mexicana en el siglo XX.

En el constituyente de 1856-1857, se expusieron brillantes ideas de avanzado pensamiento social, que causaron conmoción como las ideas agrarias de Ponciano Arriaga,

Olvera y Castillo Velasco, ideas que provocaron el uso de términos tales como "socialismo" y "comunismo".

El 20 de julio de 1863 se expide la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, dictada por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Don Benito Juárez como apoyo en la fracción XXIV del artículo 72 de la Constitución Política de 1857, los aspectos más importantes de dicha Ley son:

Se definen como baldíos a "aquellos terrenos que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a títulos oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos".

Se autoriza a todos los habitantes del país para denunciar y adquirir hasta 2,500 hectáreas de terrenos baldíos. Se establece una prohibición a los naturales de las naciones vecinas de la República para adquirir terrenos en los estados limítrofes.

Los dueños de los baldíos tenían la obligación de mantener un habitante por cada 200 hectáreas y aquella persona que durante 4 meses en un año no cumpliera con ese requisito perdía el derecho al terreno y al precio.

El artículo 27 deroga todas aquellas disposiciones que declaraban imprescriptibles los terrenos nacionales, los cuales para lo sucesivo prescriben en el término de 10 años.

La última disposición declara nulas todas las actas y contratos relativos a terrenos baldíos, en contravención a las disposiciones de la Ley.

El propósito de la Ley que venimos comentando era producir un movimiento migratorio de importancia, promoviendo simultáneamente el fraccionamiento territorial con base en los baldíos. En la práctica el objetivo se desvirtuó, porque como lo expresa la Secretaría de Fomento en la memoria de 1896 presentada al Congreso de la Unión, "...suponía, en efecto en el denunciante el conocimiento de la existencia y ubicación de las tierras que tenía derecho a denunciar, y lo suponía igualmente, en posesión de los recursos pecunarios y demás elementos para consumir la adquisición, y éstos supuestos realizables en multitud de casos, estaban lejos de serlo lo bastante para que la Ley surtiera la plenitud

de sus efectos”.

El 31 de mayo de 1875 el entonces presidente de la República Mexicana Don Sebastián Lerdo de Tejada, expidió un decreto en materia de colonización, el cual en sus únicos dos artículos autoriza al Ejecutivo para poner en práctica una política colonizadora por medio de acciones directas por parte del Estado, o a través de contratos con empresas particulares, rigiéndose dicha política en las bases que se enumeran en diez fracciones que integran este artículo. Establece el otorgamiento a las empresas colonizadoras de una subvención por familia establecida y otra menor por familia que desembarcara en puerto mexicano; exige a las empresas particulares garantías suficientes para asegurar el cumplimiento de los contratos de colonización; otorga a los colonos la naturalización mexicana y, en su caso, la ciudadanía, así como un suplemento para gastos de transporte y para subsistir hasta por un año después de establecidos, útiles de labranza y de materiales de construcción para sus casas, exención del servicio militar y de ciertas contribuciones, entre otros privilegios, pero exige al colono el cumplimiento estricto del contrato conforme al derecho común; instituye las comisiones exploradoras encargadas de habilitar terrenos baldíos para colonizarlos mediante su medición, deslinde, avalúo y descripción, facultad que corresponde al Ejecutivo Federal, pero que no podía ser negada a un Estado con respecto a los terrenos de su jurisdicción. Autoriza al Ejecutivo para adquirir terrenos colonizables de particulares lo soliciten y, por último señala que las colonias gozarán de las prerrogativas y privilegios señalados por la Ley durante un término de diez. Esta Ley dio origen a las compañías deslindadoras, de triste memoria para los pobladores y campesinos despojados de sus tierras.

El 15 de diciembre de 1883 durante el período presidencial de Don Manuel González se expide una Ley en relación con los deslindes de terrenos a los colonos y a las compañías deslindadoras. Se establece que se habilitarían terrenos baldíos para colonizar mediante deslinde, medición, avalúo y fraccionamiento en lotes no mayores de dos mil quinientas hectáreas, a inmigrantes o habitantes de la República. Se establecen las bases para considerar colonos a alguna persona, los derechos y las obligaciones de los mismos, el régimen bajo el cual deben ser establecidas las colonias, la forma en que el Ejecutivo puede ayudar a los colonos, la autorización a compañías particulares para la habilitación de terrenos baldíos.

Los desaciertos del porfirismo en materia de colonización y terrenos baldíos culminaron con la expedición de la "Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos

Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos", en la que se autorizó la ocupación de terrenos baldíos, demasías y excedentes en cualquier parte del territorio nacional, "...y sin limitación de extensión", aboliendo además la obligación que imponía la Ley de 1863 a los propietarios o poseedores de baldíos de tenerlos poblados.

Especial interés para el estudio del Derecho Agrario, por su aplicación a la vigente legislación, tienen los siguientes conceptos en la ley comentada:

Baldíos, son los terrenos que no han sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada por la Ley, ni cedidos a título oneroso o lucrativo a individuo o a corporación autorizada para adquirirlos.

Demasías, son terrenos poseídos por particulares con título primordial, en extensión mayor que la que éste determine a condición de que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, confundido con la extensión titulada.

Excedencias, son terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos señalados por el título, colindando con el terreno amparado por éste.

Nacionales, son terrenos baldíos deslindados y medidos por comisiones oficiales o compañías autorizadas y que no hayan sido enajenados por la autoridad.

La actuación de las compañías deslindadoras dio como resultado un índice muy alto de concentración territorial y latifundismo.

La gran preocupación de nuestros gobernantes en el siglo XIX, fue la de poblar el inmenso territorio nacional auspiciada por una tenaz política colonizadora con resultados altamente negativos, históricamente comprobados, lo que culminó con el establecimiento de las compañías deslindadoras y colonizadoras, instrumentos de la dictadura que consolidan el régimen latifundista mexicano, sistematizando el despojo y la injusticia. Estas compañías so pretexto de deslindar, acotar, valuar y poblar terrenos baldíos recorrieron todo el territorio de la República de norte a sur y de este a oeste, sin reconocer sin respetar los derechos de propietarios y poseedores de tierras, siendo continuamente sus víctimas las comunidades indígenas que generalmente carecían de la titulación patrimonial que les era

exigida, por lo que afirma don W.L. Orozco: "siempre que una compañía deslindadora emprendía su trabajo en un estado el temor y la angustia invadían a sus moradores y el valor de la propiedad descendía rápidamente por las crueles usurpaciones que han hecho a sus débiles vecinos".

En opinión de don Gildardo Magaña, revolucionario zapatista "en poder de sólo 276 propietarios estaban 47 968 814 hectáreas, excesiva superficie y corto número de terratenientes, entre quienes deben contarse los favorecidos por diversos gobiernos nacionales, como los señores Creel y Terrazas; dueños de casi todo el Estado de Chihuahua. Haremos notar que entre ellos y algunos más, de los que más adelante nos ocuparemos, estaban los 72 millones de hectáreas que las compañías deslindadoras restaron a los pueblos al amparo de la Ley de Deslindes del 15 de diciembre de 1883; si sumamos la superficie de que eran poseedores los españoles y sus descendientes, con la que estaba en poder de los 276 propietarios, encontramos que tenían 167,969,814 hectáreas, o sea más de las tres cuartas partes de la superficie total de la Nación, pues quedaban 32,031,186 hectáreas".

Porfirio Díaz derrocó al gobierno de Don Sebastián Lerdo de Tejada y llega al poder proclamando en el Plan de Tuxtepec su principio de "no reelección", dicho plan fue reformado en Palo Blanco el 21 de marzo de 1876, sin embargo Díaz se queda en el poder por más de treinta años. Durante el período de la dictadura se sembró el terror en el campo mexicano, los campesinos se sublevaron en diversos estados de la República Mexicana como en Tomóchic, Chihuahua (1892); Papantla, Veracruz (1895), Acayucan, Veracruz (1906); Viesca, Chihuahua (1908) y, al sur y al norte del país. Estallaron las primeras huelgas en Atlitxco, Puebla y en Orizaba, Veracruz, la de Río Blanco en 1907, en Cananea en 1906, que es la misma fecha en que es organizado el Partido Liberal por los hermanos Flores Magón quienes expiden el Manifiesto a la Nación, en el que se señalaba que los dueños de las tierras estaban obligados a hacerlas productivas y en caso contrario, esas tierras serían recuperadas por el Gobierno quien podría otorgarlas a cualquiera que lo solicitará, incluso a mexicanos residente en el extranjero y a personas de escasos recursos (para lo que se crearía un Banco Agrícola), con la única condición de que fueran dedicadas a la producción agrícola y que no se vendieran.

El 19 de mayo de 1909 se funda el Centro Antirreleccionista de México dirigido por

Francisco I. Madero quién es aprehendido en Monterrey y encarcelado en San Luis Potosí por connato de rebeldía y ultraje a las autoridades. El 10 de julio se anuncia oficialmente el triunfo en las elecciones para presidente y vicepresidente de Díaz - Corral.

El 6 de octubre de 1910 Madero se fuga a San Luis y proclama el Plan de San Luis, en donde solamente en el párrafo segundo de la cláusula tercera, se alude a un problema de naturaleza agraria en donde se considera importante la restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores. Expresamente el mismo establece: "Abusando de la Ley de Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos en los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declararán sujetos a revisión, disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización de los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".¹⁶

La dimensión histórica, política, económica y social del problema agrario en México, gestado en la colonia y agravado durante el siglo XIX y principios del siglo XX, motivó una intensa reacción popular, cuyas ideas se sintetizan en el Plan de Ayala, el cual se promulgó el 28 de noviembre de 1911 en la Villa de Ayala. En la cláusula sexta de dicho Plan se exige la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos, usurpados por los hacendados, científicos y caciques al amparo de la justicia. Esta demanda del zapatismo da lugar a la Ley del 6 de enero de 1915. En la propia Cláusula se reclama el establecimiento de "Tribunales Especiales", a efecto de poner en práctica, en forma inmediata y con sentido revolucionario, las diversas medidas agrarias que contiene el Plan de Ayala.

La cláusula séptima establece la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios con el objeto de dotar a los campesinos de fundo legal y ejidos, "en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos ciudadanos mexicanos no son mas dueños de la miseria

¹⁶ Raúl Lemus García, 'Derecho Agrario', Ed. Porrúa, 6o. ed. México 1987, Págs. 186-187.

sin poder mejorar en nada su condición social, sin poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizado en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas". Este precepto constituye el antecedente directo e indudable de la acción dotatoria reglamentada por la Ley de enero de 1915, con la que se inicia el proceso legal de la Reforma Agraria.

La cláusula octava prescribe la confiscación de bienes de los enemigos del pueblo, los que se destinarán: "para indemnizaciones de guerra, posesiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan".

Las ideas agrarias que consagra el Plan de Ayala, son íntegramente acogidas por la Ley Agraria expedida por el Gobierno surgido de la Convención de Aguascalientes, el 25 de octubre de 1915, en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, la que sintetiza el pensamiento del zapatismo y del villismo, y constituye importante antecedente del artículo 27 Constitucional, el cual contiene los principios supremos de la legislación agraria vigente. El párrafo III y las fracciones VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII y XVIII de la disposición constitucional antes invocada, sancionan los postulados esenciales del pensamiento agrario de la Revolución del Sur.

El "Plan Zapatista" delinea el aspecto social de la Revolución Mexicana y da las pautas para la solución del problema agrario, para reivindicar al campesino sus derechos y satisfacer sus anhelos de Justicia Social, pautas que posteriormente son retomadas al integrarse la legislación de la reforma agraria.

En Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, el C. Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal, expide un decreto que declara subsistente y adiciona el Plan de Guadalupe de fecha 26 de marzo de 1913, con reformas de tipo social. Este decreto se estima de principal importancia, en virtud de que el villismo y el zapatismo, aliados en la Convención de Aguascalientes, llevan al primer plano de la conciencia nacional la cuestión agraria. El artículo 1o. declara subsistente el Plan de Guadalupe y los artículos 2o. y 3o. que son los importantes, textualmente establecen: "Art. 2o. El Primer Jefe de la Revolución y encargado del poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas,

sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias, establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del ejército; reforma de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del poder judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del País, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en el futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y, en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.

La Ley del 6 de enero de 1915, tiene el mérito histórico de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado. Esta ley tiene como antecedente inmediato el decreto del 12 de diciembre de 1914, aprobado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder Ejecutivo, por el que éste se obligó a dictar "Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar situación del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases prioritarias".

Luis Cabrera redactó dicha disposición legal. Consta de nueve breves Considerandos, en los que se hace de un resumen del problema agrario, concluyendo que es imperativo e ineludible entregar las tierras a los pueblos afectando las grandes propiedades, ya restituyéndolas por justicia o bien dotándoselas por necesidad, para que puedan desarrollar plenamente su derecho a la vida, liberándose de la servidumbre económica y de la esclavitud de hecho a que estaban sometidas. En sus doce artículos declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes si ilegalmente se afectaron terrenos comunales de los pueblos; restablece la restitución y dotación como procedimientos idóneos para entregar las tierras a los pueblos, se decreta la nulidad de fraccionamientos solicitada por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad, crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comité Ejecutivos. Señala como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los Gobernadores de los estados, faculta también a los jefes militares, expresamente autorizados por el Ejecutivo Federal para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios.

La Ley del 6 de enero de 1915, es elevada al rango de Ley Constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917, y conserva éste rango hasta el 10 de enero de 1934, en que se reforma el precepto aludido y expresamente queda abrogada, aún cuando sus más importantes disposiciones se incorporarán en el texto del mencionado artículo. Sufrió dos importantes reformas durante su vigencia: el 19 de septiembre de 1916 que modifica los artículos 7, 8 y 9 suprimiendo las posesiones provisionales, y el 23 de diciembre de 1931 en que se modifica el artículo 10 en el sentido de que "los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni extraordinario de amparo". Esta ley y el artículo 27 Constitucional, dieron origen a una vigorosa legislación reglamentaria, que se fue creando y perfeccionando en contacto directo con los problemas reales que se suscitaron con su aplicación y se fueron asimilando las experiencias obtenidas, hasta conformar instituciones típicamente mexicanas en este importante campo. En este aspecto encontramos gran similitud por la forma en que van surgiendo y perfeccionado en contacto directo con los problemas reales que se suscitaron con su aplicación y se fueron asimilando las experiencias obtenidas, hasta conformar instituciones típicamente mexicanas en este importante campo. En este aspecto encontramos gran similitud por la forma en que van surgiendo y

perfeccionándose, con las normas jurídicas romanas en su época de mayor florecimiento, con apego en la experiencia vivida por el pueblo.

Los principios rectores del sistema agrario del General Francisco Villa estuvieron contenidos en la Ley General Agraria del 24 de mayo de 1915, con 20 artículos. Los aspectos más importantes de esta Ley son: se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la extensión que como máximo señalen los Estados tomando en cuenta elementos que en su momento dado llegaran a constituir una amenaza para "la estabilidad de los institucionales y para el equilibrio social", pudiendo los gobiernos de los Estados expropiar dichos excedentes. También serían expropiados los terrenos de los pueblos indígenas para repartirlos en pequeños lotes que pudieran adquirir sus habitantes, dichos lotes no debían exceder de la mitad de límite que como máximo se asignara a la propiedad en los términos del artículo primero de la Ley, las fracciones serían adjudicadas a precio de costo, más gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, y un diez por ciento que se entregaría a la Federación para integrar un fondo destinado a establecer el sistema de crédito agrícola del país. Los adquirentes de los terrenos quedarían obligados a pagarlos en términos y condiciones favorables a ellos, en la inteligencia de que sólo se adjudicarían a los campesinos aquellas superficies que garantizaran cultivar, y si dejaren de hacerlo durante dos años, sin motivo justificado las enajenaciones quedarían sin efecto. A los vecinos de los núcleos indígenas se les adjudicarían parcelas en extensión que no excediera de 25 hectáreas. Los bosques, agostaderos y abrevaderos serían aprovechados comunalmente.

Los gobiernos de los Estados no podrían ocupar los terrenos expropiados, si antes no cubrían la indemnización en la forma que dispusiera la Ley Local Respectiva. La expropiación de los terrenos comprendía los derechos reales proporcionales que les fueran accesorios, los muebles, aperos, maquinaria y demás implementos necesarios para realizar los cultivos afectados, así como también las aguas, manantiales y presas en el volumen que no aprovechara el dueño de la finca a que pertenecieren.

Dicha Ley decretó la exención del impuesto del timbre a los títulos que acreditan la propiedad de las parcelas que la misma regula, preveía la expedición de leyes a efecto de constituir, organizar y proteger el patrimonio familiar con carácter inalienable e inembargable y sólo podía transmitirse por herencia, considerándose todos los

fraccionamientos derivados de esta Ley parte integrante del patrimonio familiar.

Es indudable que muchos de los principios de las bases e ideas que se consignan en la Ley General Agraria del Villismo, son incorporadas por el Constituyente de 1916-1917 en el texto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917.

Otro documento del que vale la pena hacer mención por su importancia es la Ley Agraria, que fue expedida el 25 de octubre de 1915, la cual surgió en la Convención de Aguascalientes. Esta Ley contiene las bases agrarias del "Plan de Ayala" del 28 de noviembre de 1911 y la "Ley Agraria del Villismo, expedida el 24 de mayo de 1915. Los artículos que destacan dentro de los 35 que conforman esta ley se refieren a la orden de restituir a las comunidades e individuos, los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados. Se determina que los pueblos, rancherías y comunidades de la República tienen plena capacidad para poseer y administrar terrenos de común repartimiento y ejidos " en la forma que juzguen convenientes". Se crea la pequeña propiedad fundada en el "derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia". Se declaran como propiedad nacional a los predios rústicos de los enemigos de la Revolución, (los Gobernadores y demás funcionarios del Estado que adquirieron propiedades por medios fraudulentos o inmorales, abusando de su posición oficial" y a "los políticos, empleados públicos y hombres de negocios... que formaron fortunas valiéndose de procedimientos delictuosos o al amparo de concesiones notoriamente gravosas al país".

Se crean los "Tribunales Especiales de Tierras", para impartir justicia agraria.

Se faculta al Ministro de Agricultura para establecer escuelas regionales agrícolas, forestales y estaciones experimentales.

Los propietarios de los lotes tienen la obligación de cultivarlos debidamente y si dejaran de trabajarlos durante dos años consecutivos serían privados de las tierras.

Esta misma Ley facultó a los propietarios de dos o más lotes para unirse y formar cooperativas, con el objeto de explorar sus propiedades o vender en común los productos

obtenidos.

3.2. TENENCIA DE LA TIERRA.

Los gobiernos de la Post-Revolución, en esencia buscaron una mejor distribución de la tierra y la desaparición del sistema feudal hacendista para implantar un sistema más justo y democrático en el campo; surge así la idea del ejido consagrada en nuestra Ley de la Reforma Agraria, cuya finalidad se señala en dicho ordenamiento:

"El ejido es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos".¹⁷

El ejido es una institución con personalidad jurídica propia, una forma de organización de la tenencia de la tierra, es la tierra que se le da a un núcleo de población para que lo explote directamente y es en principio inalienable, inembargable, imprescriptible e indivisible. El titular del ejido es el núcleo de población, el cual tendrá la limitante de no poder darlo en arrendamiento, ni aparecería, ni celebrar cualquier acto que tenga como finalidad la explotación indirecta del mismo, por tanto debe ser explotado por el mismo titular.

Etimológicamente la palabra ejido viene del latín exitus, que significa salida.

En España se entiende "el campo o tierras situado a la salida de los pueblos, que no es objeto de plantación, ni de siembra, y que no se labra, siendo de dominio común para todos los vecinos del mismo lugar o pueblo".¹⁸

La unidad mínima de dotación en los ejidos agrícolas es de diez hectáreas en terreno de riego o humedad y en veinte en los de temporal. A continuación se hará mención de las

¹⁷ Ley Federal de la Reforma Agraria, Martha Chávez Padrón, Ed. Porrúa. 18a. Ed. México 1988.

¹⁸ Derecho Agrario, Antonio Ibarrola, Ed. Porrúa. México 1983. 2a. ed. Pág. 38.

diversas categorías de tierra y sus características.

Riego.- Son las que mediante obras artificiales disponen del agua suficiente para cultivarse sin que sea tan importante la participación pluvial.

Humedad.- Son las que gracias a las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministran a las plantas la humedad que necesitan para su cultivo con independencia del riego y las lluvias.

Lluvias.- Estas son las que dependen para su cultivo de precipitación pluvial.

De agostadero.- Son las que se utilizan sólo para que el ganado pasten.

Es importante mencionar la diferencia entre el ejido y la parcela ejidal:

El ejido es la extensión de tierra que se entrega al núcleo de población, quien la adquiere para trabajarla comunalmente. Cuando se individualizan los derechos del núcleo de población, dividiéndose, para esto el ejido, a la porción que corresponde a cada sujeto se le llama "parcela ejidal".

El ejido debe comprender, aparte de las tierras que se van a cultivar:

a) La Zona de Urbanización, destinada a levantar el caserío en el que se asentará el núcleo de población ejidal. El artículo 93 de la Ley de la Reforma Agraria señala que será asignada gratuitamente a cada ejidatario como patrimonio familiar un solar, mediante un sorteo, el cual podrá ser arrendado o enajenado a quien quiera avecinarse en el lugar. La zona urbana será deslindada o fraccionada entre los ejidatarios y para la construcción, que deberá ser hecha por los campesinos, se deberá contar con el asesoramiento de la Secretaría de la Reforma Agraria quien, en coordinación con otros organismos oficiales, tiene la obligación de prestar proyectos y asistencia técnica a cada zona.

Si bien la extensión máxima del solar dependerá de las características de la región, dicha superficie no debe ser mayor de 2,500 metros cuadrados y se debe reservar la superficie necesaria para que se establezcan los servicios públicos necesarios para la comunidad. Cabe mencionar que si el solar es abandonado durante un año (avecinados), y dos (en el caso de ejidatarios), se perderán los derechos que se tengan sobre el mismo.

b) Parcela Escolar respecto de la misma la Ley señala que:

"Art. 101.- En cada ejido y comunidad deberán deslindarse la superficie destinada a parcelas escolares, las que tendrán una extensión igual a la unidad de dotación que se fije en cada caso, deberán ser demarcadas provisionalmente al ejecutarse la resolución presidencial, en las mejores tierras del ejido dentro de las más próximas a la escuela o caserío.

Las escuelas rurales que no dispongan de parcela escolar tendrán preferencia absoluta para que se les adjudiquen las unidades de dotación que se declaren vacantes o se les incluyan en las ampliaciones del ejido".¹⁹

Esta parcela deberá destinarse al estudio y, a la realización de prácticas agrícolas y científicas que impulsen y otorguen al ejido posibilidades de un mejor desarrollo, y los productos que salgan de las mismas servirán para satisfacer las necesidades de la escuela.

c) Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, la Ley señala que en cada ejido debe reservarse una superficie, que se encuentre en las mejores tierras que colinden con la zona de urbanización, la cual deberá destinarse al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales para ser explotada colectivamente por las mujeres que pertenezcan al núcleo ejidal. A esta superficie se le deberán integrar las instalaciones destinadas al servicio de la mujer como son las guarderías infantiles, centros de costura, de educación, molinos de nixtamal, etc.

Es posible que el ejidatario pierda los derechos sobre el ejido, por ejemplo, en el caso de que no se presente a tomar posesión dentro de los tres meses contados a partir de la

¹⁹ Ley Federal de la Reforma Agraria, Martha Chávez Padrón. Ed. Porrúa, México 1988.

distribución provisional o definitiva de las unidades de dotación.

Otro supuesto es el caso del ejidatario que no se presenta a participar en la explotación del ejido en un lapso de seis meses, los cuales se contarán a partir de que las labores agrícolas den inicio.

Sobre las Autoridades que actúan en el ejido la Ley de la Reforma Agraria establece:

"Art. 22.- Son autoridades internas de los ejidos y de las comunidades que posean tierras:

- I. Las Asambleas Generales;
- II. Los Comisarios Ejidales y de Bienes Comunales;
- III. Los Consejos de Vigilancia".

La Asamblea entre sus funciones tendrá la de establecer disposiciones que señalen la forma en que deberá ser explotado el ejido, y acordará sobre el monto de las reservas que deban ser separadas de la utilidad neta.

La utilidad que salga de la explotación del ejido será repartida entre los ejidatarios proporcionalmente a sus derechos agrarios y al tipo y cantidad de trabajo aportado.

¿Qué es la pequeña propiedad? como vimos con anterioridad nuestra Carta Magna señala que:

"Se considera pequeña propiedad agrícola, la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación".

Posteriormente nos habla de que hay una pequeña propiedad ganadera (cuya superficie se señaló anteriormente), y nos da las equivalencias de superficie que debe tener la pequeña propiedad en terrenos de agostadero, de temporal, de cultivo, de algodón o plátano, etc., pero nunca nos define la pequeña propiedad. La Suprema Corte de Justicia nos da la siguiente definición:

"Se entiende por pequeña propiedad, la porción de tierra que pueda cultivar por sí mismo un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia".

Como protección a la pequeña propiedad se prevé el otorgamiento del certificado de inafectabilidad agrícola mediante el que se prohíbe afectar con dotaciones a su superficie, aunque la misma rebase los límites señalados para la pequeña propiedad, si ello es debido a obras efectuadas por los dueños para mejorar la calidad de sus tierras.

La Ley Federal de la Reforma Agraria, señala el procedimiento a seguir, para la expedición del certificado de inafectabilidad agrícola, el cual puede ser de tres tipos:

1. Agrícola
2. Ganadero
3. Agropecuario

Los certificados de inafectabilidad cesarán automáticamente con el cultivo de plantas prohibidas.

En el caso de inafectabilidad de Aguas se sigue un orden de prelación, ya que tienen importancia primero los usos públicos, en segundo lugar los usos domésticos, en tercer lugar se encuentran los abrevaderos para animales posteriormente el riego de terrenos, industrias, acuaculturas, generación de energía, etc.

Hay aguas intocables como las que fueron concedidas por resolución presidencial y las destinadas a la propiedad inafectable.

Las aguas que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán esta característica.

La Ley prevé también lo relativo a la dotación de aguas para el núcleo de población, el cual es sujeto de este derecho inalienable, inembargable, imprescriptible e intransferible en términos del artículo 52.

El legislador se esforzó en buscar la manera de ayudar al campesino y, le dio forma al Crédito Rural y al Fondo Común, que el núcleo de población debe forjar con una parte de las utilidades de la producción.

El Crédito Rural se maneja con un orden de preferencia establecido en la Ley, el préstamo que se otorga es un crédito supervisado, en el que debe vigilarse que la canalización de dicho préstamo se haga de manera inteligente para que el mismo fructifique.

3.3. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El régimen dictatorial de Porfirio Díaz, así como la miseria, hambre e inseguridad en que se encontraba el pueblo provocaron la Revolución Mexicana que trajo como consecuencia, reformas sociales aparejadas a la restitución de tierras a los pueblos indígenas que habían sido despojados de las mismas, dotación de tierras, y la confiscación de bienes, de los enemigos de la Revolución.

De diferente manera, en todo el país surgieron corrientes que buscaban mejorar el campo, todas estas corrientes se plasmaron en la Constitución de 1917, concretamente los ideales del pueblo mexicano se cristalizaron en el artículo 27 de la Constitución, al cual se incorporan las garantías sociales que protegerían los derechos de las clases sociales económicamente débiles. (Obreros y campesinos).

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr

el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de plantear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesitaba trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o

intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos y riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren depósitos, pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se sujetará a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en

su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud el mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de los bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad de adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente por si o por interpósita persona, entrarán en dominio de la nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaran en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son propiedad de la nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediato o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola,

podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiadas, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o de demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será la único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero

dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administrativa, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualesquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva o será irrevocable, en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

VIII. Se declaran nulas:

- a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal desde el 1o. de diciembre de 1976, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías y congregaciones o comunidades y núcleos de población.

- c) Todas las diligencias de apego o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierra, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no excede de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando esté en posición de las tres cuartas partes de los terrenos.

X. Los núcleos de la población que carezca de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso deje de concedérselos la extensión que necesiten, y el efecto se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que base a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3o. de la fracción XV de este artículo;

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de

las leyes agrarias y de su ejecución.

- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.
- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de dos campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevengan la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias dictaminen.
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.
- e) Comisarios ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean los ejidos;

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán y modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se de posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente al Ejecutivo Federal.

Inversamente cuando las comisiones mixtas no formulen directamente en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

XIV. Los propietarios afectados con resolución dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Vencido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas;

XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por resta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

XVI. Las tierras que deban de ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

- a) En cada estado y el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionada con el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

- c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará este a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual.
- e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.
- f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.
- g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravámen ninguno, y

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1976, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integra, 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.

El artículo transcrito es uno de los preceptos más importantes de nuestra constitución.

Refleja las necesidades de un pueblo, anuncia el programa revolucionario, a él se incorporan las garantías sociales que debían proteger los derechos de las clases sociales económicamente débiles. Por su importancia dentro del movimiento campesino se ha hecho un apartado en este trabajo sobre el mismo.

Contiene los principios de la Reforma agraria; busca el rescate de la propiedad de tierras y aguas. Establece el régimen de propiedad señalando la propiedad pública, la privada y la social, reconoce la propiedad privada y la protege; protege y fortalece el desarrollo de la pequeña propiedad, condicionandola a que la misma se encuentre en explotación y da el carácter de inafectable a la misma, ya fuera agrícola o ganadera, que estuviere en explotación; las aguas son consideradas como propiedad social en virtud de que por la vía de restitución o dotación podrían mediante dicho artículo, ser entregadas a los núcleos de población ejidal y comunal, lo que en realidad no era una transmisión de propiedad sino una concesión; se reconoce también el derecho de las rancherías, pueblos y congregaciones que de hecho o por derecho guardaren al estado comunal, de disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas; señala las unidades de dotación, la extensión de la pequeña propiedad; se crean por medio de esta disposición dependencias encargadas de aplicar las leyes agrarias, se establecen asimismo, autoridades agrarias, etc., fijando las bases que se debía seguir para la buena administración agraria para la dotación de tierras y su explotación, aspectos en los que profundizaremos en los siguientes apartados.

3.4. LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

La organización agraria actual de nuestro país se rige por la Ley de la Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971.

Los principales antecedentes de esta ley son:

La Ley de Ejido, del 30 de diciembre de 1920, que pretendió sistematizar las diversas disposiciones obtenidas en multitud de circulares dictadas con anterioridad. El Decreto del 22 de noviembre de 1921, abroga la Ley de Ejidos y fija nuevas bases para legislar en materia de tenencia de la tierra, las que se ponen en práctica en el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922. El 19 de diciembre de 1925 se expide la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal. El 23 de abril de 1927, se dicta la Ley de Dotación de Tierras y Aguas llamada Ley Gassols, en atención a su redactor, el distinguido abogado don Narciso Gassols, ésta Ley abrogó el Reglamento Agrario. El 25 de agosto de 1927, se expide la Ley del Patrimonio Ejidal que deroga la anterior del 29 de diciembre de 1925. El 11 de agosto de 1927, se expide una nueva Ley en Materia de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas, reformada por decretos de 1930 y 1932. A raíz de las reformas al artículo 27 Constitucional, publicadas el 10 de enero de 1934, en donde se hacen modificaciones en materia de amparo, pequeña propiedad extensión de la unidad de dotación ejidal, se expide el primer Código Agrario, el segundo el 23 de septiembre de 1940, el que a su vez, fue abrogado por el expedido el 31 de diciembre de 1942.

Todas estas disposiciones forman parte de una primera fase, en nuestra historia de la Reforma Agraria, enfocada hacia el reparto dotatorio y a la acción restitutoria, producto de la Revolución Mexicana y de una atención muy especial que se dio al ejido entre los años 1915 y 1970. Pasando esta etapa dio comienzo otra, que sin dejar a un lado el reparto de tierras, se ocupó principalmente de la organización de los campesinos, la producción del campo, la comercialización y distribución más justa de los productos agropecuarios, una política de precios y salarios, la organización gubernamental de los servicios agrarios y agrícolas, la organización del abasto popular.

Los principales temas de la Ley de la Reforma Agraria son siete; los cuales coinciden con los apartados de que se componen: Autoridades Agrarias, El Ejido, Organización Económica del Ejido, Redistribución de la Propiedad Agraria, y Responsabilidades.

De la anterior revisión sacamos en conclusión que la búsqueda de los gobiernos de la Post Revolución se centra en un trato más justo a los habitantes del campo, destruyendo el sistema anterior, que sólo pisoteaba los derechos de los campesinos y buscaba el acaparamiento de las tierras.

CAPITULO 4

SITUACION JURIDICA DEL TRABAJADOR RURAL

4.1. ¿QUIEN ES EL TRABAJADOR RURAL?

La relación laboral se establece casi siempre entre dos personas, el Empleador o Patrón que es quien utiliza los servicios personales de otro y el trabajador que es la persona física que presta a otra "física o moral" un servicio personal subordinado, esto es el género en lo que a la definición de trabajador se refiere, pero al analizar el concepto de trabajador rural nos encontramos aparte de los elementos señalados, que el trabajador rural es el que realiza labores "propias y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales", lo que nos obliga a enmarcar dentro de ese contexto a aquellas personas que realicen cualquier labor del campo, quedando sujetas a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo en su apartado referente "trabajos especiales".

La calidad de patrón se va a configurar por el hecho de tener al servicio de la propiedad agrícola a trabajadores; esta calidad surge de lo señalado por el artículo 281 que señala, que el propietario del predio en que laboran los trabajadores es solidariamente responsable con el aparcerero o con el arrendatario, en su caso vamos a encontrar entonces que no necesariamente el propietario del terreno se va a encargar de contratar a los trabajadores, sino que puede ser una tercera persona y si ésta por algún motivo no puede hacer frente a las obligaciones derivadas de la relación de trabajo, será el propietario del predio, quien recibe los beneficios de la explotación de su predio, quien será solidariamente responsable con el contratador.

Por el tiempo que los trabajadores tienen laborando en un predio se van a dividir en:

- a) Trabajador eventual; aunque la Ley no nos da una definición de los mismos, se entenderá que son los que laboran en una heredad menos de 3 meses al servicio de una misma persona. Estos trabajadores son muy importantes, por ser los más abundantes y a los que menos atención puso el legislador, como dice el Lic. Miguel Canton Moller.

"En realidad los legisladores debieron de poner mayor atención a este tipo de trabajo tan frecuente y tan susceptible de explotación; los cortadores de caña, los cosecheros de tomate, de melón, de café, de tantas y tantas cosechas, que se pasan la vida trashumando

de un lugar a otro de la República sin poder ser considerados ni tener nunca la planta, ni tener manera de llegar a obtener jubilaciones, seguridades, futuras garantías de indemnización ni de crear antigüedades, debieron merecer mayor atención".²⁰

- b) Trabajadores acasillados o de planta al tenor de la ley "Los trabajadores que tengan una permanencia continua de tres meses o más al servicio de un patrón, tienen a su favor la presunción de ser trabajadores de planta".²¹

La ley exige como requisito de forma que las condiciones de trabajo se establezcan por escrito, situación que contadas veces es obedecida porque como sabemos bien, por lo general el patrón y el trabajador rural son personas incultas que no tienen la menor idea de cómo se maneja legalmente una relación laboral.

4.2 "DISPOSICIONES QUE PROTEGEN AL TRABAJADOR DEL CAMPO"

Hay disposiciones generales y especiales, entre las especiales tenemos las que se encuentran establecidas en la Ley Federal del Trabajo dentro de su apartado referente a los trabajos especiales que le señalan al patrón las obligaciones consistentes en:

Pagar los salarios al trabajador en el lugar donde preste sus servicios y marca como períodos de pago los que no excedan de una semana y no deben ser inferiores a los mínimos legalmente establecidos para la zona en que se realiza la relación de trabajo sujetándose a lo establecido en el Art. 93 de la Ley señalada.

Se debe dar al trabajador de manera gratuita las habitaciones higiénicas que sean necesarias para que vivan él y su familia y un terreno contiguo para la cría de animales de corral y deben tenerse dichas habitaciones en buen estado, haciendo las reparaciones que sean necesarias.

Se deberá de tener en el lugar de trabajo un botiquín con el material y

²⁰ Miguel Cantón Moller. Los trabajos especiales. Pág. 118.

²¹ Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Ley Federal del Trabajo. Pág. 158.

medicamentos necesarios para primeros auxilios y debe de adiestrar a las personas que se vaya a encargar de proporcionarlos, se deben otorgar al trabajador y a su familia asistencia médica y en su caso, trasladarlos al lugar más cercano, donde existan servicios médicos, asimismo en caso de enfermedades tropicales endémicas o propias de la región se les dará gratuitamente los medicamentos y el material de curación que sean necesarios además de que se pagará el setenta y cinco por ciento de los salarios hasta por 90 días.

Se debe permitir a los trabajadores tomar de los depósitos acuíferos el agua que necesiten para uso doméstico y sus animales de corral.

La caza y la pesca para su uso, en términos de la legislación correspondiente.

El libre tránsito por los caminos y veredas establecidos (mientras no se perjudiquen los cultivos y sembrados).

Celebrar en los lugares que se acostumbre las fiestas regionales.

Fomentar la creación de cooperativas de consumo y la alfabetización entre los trabajadores y su familia.

Los patrones tienen otras obligaciones de no hacer como no permitir la entrada a vendedores de bebidas embriagantes, impedir la entrada o cobrarles cuota a los vendedores de mercancías y por último no impedir a los trabajadores que críen animales en el predio contiguo a sus habitaciones.

Las disposiciones generales son aquellas que se aplican a todos los trabajadores y patrones como serían por ejemplo:

La obligación que tienen los patrones de proporcionar a sus trabajadores los instrumentos y materiales necesarios para la ejecución de su trabajo y un local seguro para la guarda de los mismos.

La obligación de guardar consideración y respeto al trabajador, no se cumple porque el hecho de que el patrón y el trabajador rurales sean por lo general personas con la

mínima cultura y educación, traen situaciones incómodas entre ellos, por lo general el patrón al tener poder sobre el trabajador lo humilla y lo obliga a realizar trabajos inhumanos sin importarle las quejas que en realidad no son muchas pues todos sabemos que nuestros campesinos se han formado sintiéndose inferiores y siendo sumisos ante el poderoso.

La obligación de entregar la solicitud del trabajador, una constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, tampoco se cumple, por las razones anteriormente expuestas y, si el trabajador no la pide, el patrón no tiene porque molestarse en darle, y además en la mayoría de los casos los sujetos de la relación laboral no saben ni escribir ni conocen sus derechos.

Proporcionar capacitación y adiestramiento así como buscar la alfabetización de los trabajadores, construir escuelas u otorgar becas a trabajadores o a sus hijos es muy importante porque antes que nada lo que se necesita es un pueblo culto con posibilidades de superarse.

Proporcionar cuando los trabajadores de un centro rural excedan de doscientos un área para la construcción de un mercado público, servicios públicos municipales y centros recreativos.

Proporcionar a los sindicatos de esos mismos centros rurales, un lugar especial para la construcción de un local, previo pago de la renta respectiva, para el establecimiento de sus oficinas.

No deben exigir a los trabajadores sus artículos en lugar determinado.

No deben ejercer coacción sobre sus empleados para que se afilien a algún sindicato o voten por determinado candidato.

No deben negarse a aceptar a trabajadores por cuestiones de edad o sexo.

En cuanto al sindicalismo, el trabajador rural tiene el derecho a organizarse en sindicatos o uniones que tengan como objetivo el estudio, mejoramiento y defensa de sus

intereses.

Por la situación y naturaleza del campesino, jurídicamente se le ha ubicado como "trabajador especial" en la Ley Federal del Trabajo, en el apartado que regula las relaciones de trabajo de los campesinos, además hay otras disposiciones que, de una u otra manera, buscan que el trabajador rural eleve su nivel de vida, protegiendo a su familia, sus ingresos y su salud.

La Ley del Seguro Social en su artículo doceavo establece quienes son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio y específicamente en su fracción tercera señala que:

"III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola".

Se completa la idea en el artículo 13, mismo que señala:

II.- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;

III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, financiamiento y otro género similar a los anteriores;

IV.- Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aun cuando no estén organizados crediticiamente.

V.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores.

Hay disposiciones de seguridad social que protegen al trabajador del campo como:

1. Reglamento para el Seguro Social obligatorio de los trabajadores del campo.

2. Decreto relativo a la incorporación de los productores de caña de azúcar al régimen del Seguro Social obligatorio.
3. Decreto que incorpora al régimen del Seguro Social a los ejidatarios y pequeños propietarios.

4.3 COMUNEROS.

Es aquél que trabaja la tierra en forma colectiva.

El anteproyecto de la Ley de la Reforma Agraria señalaba la existencia de dos renglones para diferenciar la forma en que un núcleo guardaba el estado comunal:

De hecho, cuando el núcleo se estuviera poseyendo de manera quieta y pacífica de tierras que no le hubieran sido tituladas de derecho o cuando eran poseídas en virtud de un título legal, pero sin que las tierras hubieran sido tituladas individualmente en favor de cada integrante de la comunidad.

La constitución de este régimen puede ser por determinación del presidente de la República sobre tierra que no convenga fraccionar y que para su cultivo se exija la intervención conjunta de los componentes del ejido.

En otras ocasiones resulta antieconómica la explotación individual, por el costo elevado de la maquinaria, los implementos e inversiones para la explotación o porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos.

Nos vamos a encontrar también en situación en que cuando los ejidos tengan cultivos cuyos productos estén destinados a industrializarse y que constituyen zonas productoras de las materias primas de una industria se va a trabajar comunalmente como por ejemplo en el caso de los cañeros que tantos problemas han traído al agro mexicano por las huelgas de los campesinos y las injusticias cometidas en sus personas.

Por lo general, las comunidades que explotan tierras para la industria se ponen en manos de gente deshonesto que sólo busca su beneficio personal y explota de manera

despiadada a los campesinos.

La Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 140 señala que podrá ser asignado a cada ejidatario una superficie que será calculada en proporción a la extensión total del ejido que en ningún caso podrá ser mayor de dos hectáreas para el establecimiento de granjas familiares que estimulen su economía, sin descuidar sus tareas colectivas.

Esto si saben aprovecharlo los ayuda mucho. Pero la conformación de los comuneros por lo general es de indígenas que no tienen la cultura suficiente para defender y aprovechar sus tierras, ni conocen lo importante que son sus labores a la industria, por ser los que más trabajan, abaratando su trabajo.

Además el analfabetismo ocasiona que no haya limpieza ni cuidados a su salud. Muchas veces las mujeres trabajando dan a luz en el campo y siguen trabajando por la necesidad que tienen del mismo, sin conocer y por lo tanto, no sabiendo exigir sus derechos.

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene entre sus funciones, la de dictar las normas que se encarguen de la organización de los núcleos que de hecho o por derecho guarden el Estado Comunal.

Se autoriza a los ejidatarios para aprovechar igualmente los pastos, se intensificó el establecimiento de praderas artificiales, aguajes y construcción de cercas para el mantenimiento del ganado de los propios campesinos, y nos encontramos con la sorpresa de que en vez de aprovechar esta situación, los mismos ejidatarios pretenden rentar estos terrenos a terceros no cumpliéndose así con la intención de la ley al otorgar estímulos propios a los ejidatarios.

La Ley toma en cuenta esta situación y señal que los contratos celebrados por los ejidos y comunidades podrán ser celebrados hasta por un año y prorrogados en los términos de la Ley. Asimismo establece que en los casos de explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, pasteles o forestales en especial los que puedan aprovecharse para la pesca, el turismo o la minería, deberá hacerse por la administración del ejido en beneficio de los miembros del mismo.

Las comunidades agrarias en teoría deberían ser una gran ayuda para el desarrollo de país pero la falta de cultura de nuestros indígenas en cuanto al papel tan importante que juegan en la producción, y el poco interés que se pone en adiestrar a estas comunidades para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales que tienen a su alcance para superarse, ha provocado que la propiedad comunal no salga adelante y que se sumerja en el subdesarrollo.

Esta ignorancia es también la que provoca la insalubridad en que viven los campesinos, la falta de cuidado en los niños y en las mujeres embarazadas que por la miseria en que viven no cuidan de sus hijos ni de la alimentación de los mismos y se dejan explotar por las grandes industrias.

4.4 EJIDATARIO.

El titular del ejido es el núcleo de población agricultor, cada individuo que forma parte del núcleo tiene derechos proporcionales sobre la totalidad del ejido antes de que el mismo sea fraccionado. Cuando esto último sucede y son adjudicadas las porciones surge lo que llamamos unidad de dotación o parcela ejidal, al titular de la cual le corresponderán "derechos y obligaciones concretas" sobre las tierras de labor.

Los ejidatarios tendrán la obligación en todo tiempo de conservar, cultivar e impedir que la parcela se destruya o se inutilice para las labores agrícolas.

Cuando el ejidatario deja de cultivar durante un año la tierra o deja de ejercitar las labores de índole comunal que le corresponden dentro de una explotación colectiva sin motivo justificado le son suspendidos sus derechos sobre el ejido.

Otra obligación del ejidatario es la de explotar por sí mismo sus tierras, sin embargo, suele suceder y es un hecho que no podemos negar el que muchas veces se dan en arrendamiento o aparecería las tierras. Otras veces es el mismo ejidatario quien las trabaja, pero su pobreza a veces se hace de manera rudimentaria, sin los adelantos ni la maquinaria necesaria, si hay fuertes lluvias o heladas el campesino pierde su producción. El gobierno buscando los medios de ayudar al campesino implantó el Crédito Rural.

El propósito del crédito era el de organizar la economía ejidal y sobre esta base crear un nuevo régimen social en el campo mexicano. Hay tres tipos de créditos:

El avío que permite al campesino realizar sus labores ordinarias y el plazo coincide con la duración normal de los períodos agrícolas.

El préstamo refaccionario que permite realizar trabajos diferentes a los ordinarios y que tardan en producir rendimiento, su pago se hará en 5 años, en varias amortizaciones.

Inmobiliario, permite realizar grandes obras permanentes de irrigación, bodegas, construcción de viviendas, caminos, etc., este se garantiza con la tierra misma o con las obras a ella incorporadas y el plazo de pago no debe exceder de 25 años.

Para que el crédito pueda cumplir su función debe ir acompañado del préstamo de asesoría técnica a los campesinos, pero no es una solución integral al campo, porque la mayoría de campesinos, no conocen el crédito o son demasiado pequeñas sus superficies para solicitarlo, muchas veces es necesario que se unan para que el crédito les sea asignado por el banco, lo que es difícil, en virtud de la baja cultura y educación a esos niveles, la falta de conocimiento de medidas de higiene e incluso en lo que se refiere a máquinas o implementos propios para la agricultura y la ganadería, o como se señaló antes lo pequeño de las parcelas ejidales origina que en un momento dado sea incosteable para los bancos prestar el capital que no podrá recuperar tan fácilmente.

Ante esta situación el ejidatario se ve obligado a trabajar su tierra de manera rudimentaria, la que muchas veces no produce lo suficiente para su familia y por lo tanto al buscar la manera de obtener otro ingreso se alquila en otros ejidos en épocas de siembra o de cosecha. Así nace el trabajador agrario temporal, sin prestaciones de ningún tipo explotados y con sueldos muy bajos.

4.5 PEQUEÑO PROPIETARIO.

El pequeño propietario trabaja su parcela por sí mismo. Si tiene capital contrata a campesinos para que se la trabajen, en ocasiones con sueldos bajísimos y sólo por temporadas al término de las cuales son despedidos.

El trabajador campesino en su ignorancia, no solicita contrato que acredite que trabajó en el lugar ni las prestaciones a que tiene derecho y, por las grandes extensiones de tierras, laborales tan lejanas unas de otras a las autoridades no les es posible llevar un estricto registro de cuantos patrones no cumplen con los requisitos esenciales para contratar personal que les trabajen sus tierras: La ley otorga varios beneficios a la masa campesina los cuales sin embargo, pocas veces son concedidos otras veces el pequeño propietario da en aparcería sus tierras.

La aparcería es el contrato en virtud del cual el propietario de una tierra la da en explotación a un agricultor a condición de un repartimiento de los frutos conforme a una proporción que no necesariamente es de la mitad.

La aparcería puede ser ganadera o agrícola.

Al aparcero nunca podrá corresponderle por sólo su trabajo menos del 40% de la cosecha.

El dueño del terreno debe aportar todo lo necesario para el avío y los gastos. No es un arrendamiento.

La aparcería está regulada en nuestro Código Civil, algunas obligaciones que nacen de la celebración de este contrato son las siguientes:

1. El labrador debe avisar al propietario antes de levantar la cosecha.
2. No puede el propietario de propia autoridad retener los frutos de la parcela en garantía.
3. Las semillas si se pierde la cosecha no tendrá que reembolsarlas en su importe al aparcero.
4. El aparcero puede establecer su habitación en el predio.
5. El aparcero tiene el derecho de tanto, si la tierra va a ser dada en nueva aparcería.

CAPITULO 5

INSTITUCIONES U ORGANISMOS QUE OTORGAN PRESTACIONES AL TRABAJADOR DEL CAMPO

Se ha visto a lo largo de este trabajo la problemática para alcanzar el bienestar del trabajador del campo, ahora corresponde analizar las acciones que se han llevado al cabo por Instituciones y Organismos gubernamentales o privados en pro del mismo.

5.1 GOBIERNOS DE LOS ESTADOS.

Al principio de cada administración el Poder Ejecutivo Federal somete a consideración de la ciudadanía las acciones de los diferentes sectores mediante Planes Nacionales de Desarrollo. El correspondiente al período de 1983-1988 establecía lineamientos de políticas y estrategia de desarrollo económico y social. Uno de los objetivos prioritarios que en él se planteaban era el "Desarrollo Rural Integral", para el mejoramiento y bienestar de la población rural. Los propósitos específicos eran: el fomento a la participación de su organización, mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y, en general, la vida de la población rural, dar ayuda preferencial a los desprotegidos, aumentar la generación de empleos permanentes, mejorar la distribución del ingreso, ampliar la cobertura del servicio médico de primer nivel en las zonas rurales que aún no eran atendidas; combatir las fuentes de origen y difusión de las enfermedades e infecciosas; dar prioridad a las acciones que amplíen los niveles educativos básicos de la niñez campesina; reforzar los sistemas integrales de alfabetización, educación básica y capacitación para adultos mediante la instrumentación de programas de capacitación campesina.

Para poder coordinar la actuación de las Entidades Federativas y de los municipios el Gobierno Federal estableció, Convenios Unicos de Desarrollo de acuerdo con las características y necesidades de cada entidad.

Se ha comentado este programa por la importancia e impulso que se le dio a la modernización del campo.

A estas fechas se encuentra en vigor el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que tiene entre sus objetivos fundamentales, aumentar la producción y la productividad en el campo, mediante las siguientes políticas y estrategias.

- a) La descentralización hacia los estados de la República, de facultades

institucionales y recursos humanos, financieros y físicos.

- b) Que los campesinos sean quienes determinen sus programas de producción, y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos.
- c) Poner en práctica esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.
- d) La transferencia de mano de obra de la agricultura a otras actividades, que no implique necesariamente la emigración de la población rural a las grandes ciudades, mediante la creación de empleos no agrícolas en sus mismas comunidades.
- e) Fortalecer la asistencia social en el medio rural, en pro del bienestar de los campesinos carentes o con menores dotaciones de tierras.
- g) Garantizar la "utilización productiva" de las tierras, ejidos y comunidades, acabando con las compraventas y arrendamientos de las mismas, para que no dependan de su fuente de ingresos.
- h) Funcionamiento de los programas operativos anuales, correspondientes a cada entidad federativa, mediante el Convenio Único de Desarrollo.

Con base en estos lineamientos se ha recabado información sobre los beneficios que los gobiernos de los estados de la República otorgan a los campesinos y los apoyos corrientes, por ejemplo, en el desarrollo de programas cuyos objetivos van, desde alfabetización, primaria, secundaria, hasta asistencia técnica en apicultura, ganadería, fruticultura, asesoría para la construcción de pozos, caminos y otros. Los campesinos a cambio a estas acciones en la mayoría de los casos, realizan obras en beneficio de su comunidad, recibieron de esta manera lo que de la sociedad reciben, siempre de acuerdo con los respectivos convenios únicos y planes de Desarrollo federales o locales y dentro de

los programas y presupuestos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto y los propios gobiernos de los Estados.

En Campeche, por ejemplo, se han creado dos Secretarías para apoyar al campesino:

La Secretaría de Desarrollo Rural y la de Desarrollo Económico, esta última otorga créditos para el desarrollo de la horticultura, apicultura, fruticultura y cítricos, para instalación de Bombas de riego, agua potable y otros.

Los créditos se otorgan en forma tripartita:

- a) Gobierno Federal.- Que proporciona los recursos monetarios.
- b) Gobierno Estatal.- Apoyo técnico; instalaciones, alambrados, etc.
- c) Campechino.- Mano de obra.

En Querétaro, para fomentar el desarrollo del campesino, se creó la "Coordinación de Desarrollo Rural", que se interrelaciona con diversas secretarías. Ajuchitlan cuenta con un centro de capacitación agropecuario, en donde se dan cursos permanentes e integrales a grupos de campesinos. Los cursos se enfocan a satisfacer necesidades, de la rama de producción, en que el grupo esté trabajando.

En Guerrero, mediante la implantación del llamado "Plan de la Montaña", se capacita a los campesinos y grupos indígenas en aquellas áreas específicas en que se desenvuelven, y se construyen colonias para acercar poblados y para facilitar y propiciar la venta de sus productos; además se les otorgan créditos. Al igual que en Querétaro, los campesinos utilizan obras de ayuda, apoyo y desarrollo de la comunidad.

En general los demás estados participan dando apoyo técnico o créditos, de la misma manera que los citados por lo que no vale la pena referirse a cada uno de ellos.

5.2 ORGANISMOS INDEPENDIENTES.

Dentro de este rubro se dan varios conceptos.

Los órganos independientes que pueden ayudar a mejorar el nivel de vida del campesino o protegerlo, como señala la seguridad social, del infortunio y de la incertidumbre del futuro.

En realidad se encuentran algunos órganos o instituciones u organizaciones que aunque no de manera global, sino en áreas específicas prestan ayuda al campesino.

Una de ellas es la Iglesia, que organiza y envía a grupos religiosos de hombres y mujeres a convivir en comunidades con campesinos o indígenas, enseñándoles desde leer hasta mejorar sus cultivos.

Algunas Universidades cuentan con programas de servicio social que se desarrollan entre comunidades rurales, por ejemplo, pasantes de medicina, ingeniería agraria, etc.

En Querétaro por medio de un Instituto denominado IDEAS, se integran programas de Desarrollo Familiar para la impartición de cursos de alfabetización, cuidado parcelar, agroindustria, etc.

También existen empresas que al establecer sus unidades de producción cerca de comunidades, realizan las gestiones necesarias para impulsar el desarrollo de servicios tales como alcantarillados, energía eléctrica, construcción de caminos, puentes, escuelas, centros deportivos, etc. que beneficia mucho a las comunidades.

El Crédito Rural es otro instrumento para elevar las condiciones de los campesinos, el cual se otorga por medio del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. cuya actividad fundamental se rige por la Ley General de Crédito Rural, que en su artículo 54 señala quienes pueden ser sujetos de crédito:

Artículo 54. Para los efectos de esta Ley se consideran sujetos de crédito del sistema oficial de crédito rural y de la banca privada, las personas morales y físicas que señalan a continuación:

- I. Ejidos y comunidades.
- II. Sociedades de producción rural.

- III. Uniones de ejidos y de comunidades.
- IV. Uniones de sociedades de producción rural.
- V. Asociaciones rurales de interés colectivo.
- VI. La empresa social, constituida por avecinados e hijos de ejidatarios con derechos a salvo.
- VII. La mujer campesina en los términos del artículo 103 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.
- VIII. Colonos y pequeños propietarios.
- IX. Las unidades de producción, que se integren en términos de la Ley de Fomento Agropecuario.
- X. Cooperativas agropecuarias y agroindustriales.

Asimismo, se consideran como sujetos de crédito, a todas aquellas personas morales previstas por las leyes y que se dedican a actividades agropecuarias".²²

Y se otorgará el crédito conforme a la siguiente preferencia:

I. A los ejidos y a las comunidades a las sociedades cooperativas, agropecuarias y agroindustriales, de producción rural formadas por colonos o por pequeños propietarios minifundistas, a las uniones de ejidos y de comunidades, a las unidades de producción, a las uniones de sociedades de producción rural formadas por colonos o pequeños propietarios minifundistas, a las asociaciones rurales de interés colectivo, a la mujer campesina y a la empresa social, cuando operan bajo el régimen de explotación colectiva.

II. A los sujetos de crédito señalados en la fracción anterior que no hayan adoptado el régimen de explotación colectiva.

III. A los demás sujetos de crédito señalados en la fracción anterior que no hayan adoptado el régimen de explotación colectiva.

²² Ley General de Crédito Rural. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., México, D.F. 1985.

IV. A los demás sujetos de crédito señalados en el artículo 54 conforme a las reglas de inversión de cartera a que se refiere el artículo 61".²³

Otra opción es el "Seguro Agropecuario y de vida al campesino" el cual se rige por la Ley y Reglamento del mismo que establecen los siguientes seguros:

Seguro Agrícola Integral, El Seguro Ganadero, los seguros Conexos a la Actividad Agropecuaria y de Vida Campesina.

5.3. EL SEGURO SOCIAL Y SUS SISTEMAS DE PROTECCION.

La Seguridad Social en México, como ya se había visto anteriormente tiene como instrumento al Seguro Social cuya organización y administración esta a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Seguro Social abarca 2 regímenes: el régimen voluntario y el régimen obligatorio.

En el artículo 12 fracción III de la Ley del Seguro Social señala como sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio a:

"III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

El artículo 13 de la Ley que venimos comentando señala que asimismo son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

"...II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales en razón de fideicomisos;

²³ Ley General de Crédito Rural. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. México, D.F. 1985.

III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores.

IV. Los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierras, aún cuando no esté organizados crediticiamente.

V. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores.²⁴

La diferencia entre el artículo 12 y 13 es el hecho de que es necesario para el aseguramiento de los últimos mencionados la autorización mediante Decreto por el Ejecutivo Federal -a propuesta del IMSS- de los sujetos, modalidades y fechas a partir de las cuales se hará la incorporación obligatoria de dichos sujetos.

Los principales problemas que plantea la extensión de la seguridad social al ámbito rural, podrían resumirse en los siguientes capítulos:

- Dispersión de la población.
- Deficientes medios de comunicación.
- Bajo nivel de vida.
- Bajo nivel cultural.
- Ausencia o funcionamiento rudimentario de servicios públicos auxiliares de la gestión administrativa.
- Variedad en los regímenes de tenencia de la tierra.
- Inestabilidad de precios en la producción.
- Bajo índice de productividad en los procesos agrícolas.
- Problemas en la construcción, funcionamiento y aprovechamiento de las instalaciones médicas.
- Problemas de adiestramiento y contratación de personal médico y paramédico.
- Coordinación incipiente de instituciones responsables de la salud.
- Complejidad administrativa y costos de operación elevados.

²⁴ Ley del Seguro Social. Secretaría General, Jefatura de Publicaciones IMSS 1989.

La combinación de los factores enunciados constituye un problema insuperable, que al tratar de solucionarse con apego a los conceptos tradicionales, sólo permiten la extensión en escalas mínimas, insuficientes para proteger siquiera, el equivalente del incremento demográfico del sector aludido.

Por otra parte, si cada uno de los factores señalados se analiza en niveles nacionales buscando la forma que permita la solución integral e inmediata, se tendrá que concluir que no existen recursos humanos, materiales y económicos suficientes para resolver el problema.

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

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

Para la selección de regiones, se conjugan los factores determinantes de la potencialidad económica; las tierras, cultivos, productos agropecuarios, valor de la producción de los bienes primarios obtenidos y fuerza de trabajo aplicado, grado de mecanización, técnica de cultivo, empleo de fertilizantes y mercado, con lo que se determina el promedio mensual familiar o por persona, representativo del monto de capacidad para adquirir satisfactores de toda índole, lo que a su vez refleja el grado de nivel de vida o bienestar.

Identificadas las regiones, se seleccionan las comunidades comprendidas en su jurisdicción territorial con base en los análisis de diversos indicadores; entre otros, pueden apuntarse los que siguen; Demográficos, presencia de instalaciones médicas, las vías de comunicación, el tipo de tierras, así como la operación de instituciones de crédito; la valoración adecuada de lo anterior converge al establecimiento de bases sólidas en financiamiento y en coordinación inter-Institucional, aprovechando la presencia de recursos materiales y humanos ya existentes en la región.

El bajo nivel de vida, la presencia de servicios públicos, los problemas de tenencia de tierra y los relativos a la producción, representan esferas de acción integral de gobierno en las que las instituciones de seguridad social deben participar de acuerdo con lo previsto por la planeación nacional. En aquellos sectores de actividad en los que no existe una definición precisa, se realizan las labores de la institución mediante convenios de coordinación o integración que permitan la convergencia de esfuerzos y recursos en tarea común.

Las acciones sociales, representan medios adecuados no sólo de divulgación y de motivación de los principios de la seguridad social, sino además permiten establecer formas de organización con tendencia al cambio de algunos patrones culturales, sobre los cuales pueda cimentarse la participación activa de los miembros de la comunidad, para lograr su propio desarrollo.

Los problemas inherentes a la construcción, funcionamiento y aprovechamiento de las instalaciones médicas, deben analizarse considerando en primer término las propias experiencias institucionales, mismas que suplen el empleo de índices bioestadísticos cuando éstos no son del todo confiables, en la base del proceso de planeación; es decir, la instrumentación del proceso planificativo, se establece no en relación a la morbi-mortalidad, sino adecuándola a la resolución de una demanda teórica del servicio estadísticamente predeterminada. La elaboración de esta demanda surge de números índices, que permiten conocer qué cantidad de personas requerirán el servicio, en cuántas ocasiones, así como su comportamiento en atenciones de carácter general, de especialización, alta especialización y sus relaciones con demandas de auxiliares de diagnóstico y tratamiento.

Lo anterior crea la posibilidad de establecer en nivel nacional una regionalización de los servicios médicos, que partiendo de los recursos materiales de salud ya existentes, establece diferentes estratos de solución de la demanda, que van de la medicina general y de las urgencias a la especialidad y alta especialidad.

Con ello se establece que el área física de las unidades médicas se encuentra directamente relacionada con las funciones que tienen encomendadas; si a lo anterior se agrega apoyo de otras dependencias encargadas de la salud, mediante convenios de

integración, coordinación o subrogación, encontraremos el aprovechamiento de los recursos ya existentes y una reducción bastante considerable de los programas de construcción de unidades.

Es necesario el aprovechamiento adecuado del personal médico que se canaliza al campo por los problemas de dispersión de población ya señalados, toda vez que contamos con localidades demasiado pequeñas que no ameritan la adscripción permanente de un médico, estableciéndose las unidades con la densidad de población derechohabiente, que evite el dispendio de recursos tanto humanos, como materiales y económicos.

La seguridad social al medio rural, plantea substancialmente la concepción de principios, técnicas y métodos de operación adecuados a la población a que se dirigen, a fin de contar con prestaciones que resuelvan las necesidades más urgentes de la familia campesina, abatiendo los costos de operación, de manera que se puedan establecer cuotas accesibles de cuantía inferior, a las que actualmente aporta el asalariado, no obstante que la inmensa mayoría de los trabajadores del campo, no cuentan con patrón y consecuentemente carezcan de la ayuda en el pago de cotizaciones que la ley señala para el sector empresarial.

El equilibrio financiero se establece mediante la selección de áreas, pudiéndose implantar el sistema en todas aquellas que representen la obtención de remanentes, la operación sin éstos, o la operación con desfinanciamiento previamente autorizados, con lo que se significa una política de extender la seguridad social a áreas ricas, equilibradas y pobres.

La Seguridad Social en el Medio Rural.

Existen 2 tipos de acciones para proteger, mediante esquemas de Seguro Social, a campesinos con capacidad contributiva (por sí mismos o por la participación de sujetos con quienes están vinculados por relaciones laborales, industriales, comerciales o crediticias), y

Las acciones de la más pura aplicación de la Solidaridad Social, ya que están destinadas al beneficio de sujetos sin ninguna capacidad contributiva, marginados de hecho

del avance nacional.

En primer lugar se analizará el Seguro Social para los campesinos con capacidad contributiva.

A. Decreto de 1954 para Baja California, Sonora y Sinaloa.

El 27 de agosto de 1954, con la expedición del Decreto respectivo del Ejecutivo Federal, y como una acción piloto, se inicia en México la acción directa del Seguro Social en favor de los trabajadores del campo, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y poseedores, así como de sus trabajadores asalariados, acasillados o de temporada y eventuales (estacionales), localizados en Baja California, Sonora y Sinaloa.

B. Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo.

Como resultado efectivo de esta experiencia, el 18 de agosto de 1960, el Ejecutivo Federal, a propuesta del IMSS, expide su reglamento de carácter general y obligatorio, en el que se establece el esquema de aseguramiento y el mecanismo de inscripción y pago de cuotas de los trabajadores independientes de campo, así como de sus asalariados.

El sistema, que se conserva hoy en día, porque el reglamento no se ha modificado, es el siguiente:

a) **Sujetos.** Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, organizados en grupos solidario y sujeto Rural), llamados independientes de campo y sus trabajadores asalariados (permanentes y estacionales).

b) **Prestaciones.** Los trabajadores independientes están protegidos por el esquema completo de los Seguros de Riesgos de Trabajo, Enfermedades y Maternidad e Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, con lo cual tienen derecho, al sistema integral de salud del Instituto, al igual que sus familiares; y a la protección de sus ingresos con las pensiones, subsidios y ayudas previstos en la Ley.

Los asalariados permanentes gozan del mismo esquema.

Los estacionales, sólo tienen asistencia médica (así como sus beneficiarios que los acompañen) y derecho a subsidios por riesgos de trabajo, equivalentes al 50% de su ingreso.

c) El sistema financiero es el siguiente:

Los trabajadores independientes del campo cubren las cuotas de acuerdo con sus ingresos reales, o estimados de acuerdo con el tipo de cultivo; las cuotas del Seguro de Riesgos de Trabajo las pagan ellos, en cambio las de los Seguros de Enfermedades y Maternidad y de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, la cubren en un 50% los propios asegurados; el otro 50%, el Gobierno Federal.

Las cuotas de los asalariados permanentes se pagan de acuerdo con los salarios reales que reciben y las primas se cubren igual que en el caso de los asalariados urbanos.

El financiamiento de los trabajadores estacionales se obtiene mediante el pago de una cuota, que se aplica al número de jornadas que requieren para cada cultivo y etapa determinados.

d) Mecanismo de incorporación y extensión de cobertura.

El Instituto lleva a cabo los estudios socioeconómicos de la región, analiza su capacidad de servicio y las posibilidades financieras, si el resultado de los mismos es favorable, el H. Consejo Técnico determina la incorporación obligatoria de todos los sujetos a que nos referimos, asentados en un municipio específico, a partir de entonces nace el derecho de los asegurados y sus familiares a los beneficios de la Ley del Seguro Social y las obligaciones correspondientes.

C) Ley Cañera.

El tercer paso para la integración de la Seguridad Social al Campo se dio en 1963 con la promulgación de la Ley que incorporó al régimen de Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y sus trabajadores.

El esquema de protección es igual, en lo general, al consignado en el Reglamento mencionado en segundo término. La diferencia es importante se encuentra en que esta Ley se aplica sólo a los Ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios cuya tierra la dediquen al cultivo de caña y que tengan vigentes contratos de suministro o de crédito con ingenios.

Además, el sistema financiero, es una versión del sistema de aseguramiento por grupo, con cuotas no individuales sino de grupo, determinadas con base en la producción de caña y repartidas proporcionalmente entre los productores que entregaron caña en la zafra anterior, de acuerdo con su producción, con estas cuotas se financia la protección de los asegurados del periodo siguiente.

Con la aplicación de esta Ley nace una nueva forma de incorporación que escapa a la rigidez del binomio patrón-trabajador, operando también un nuevo concepto de solidaridad frente a los riesgos, en la que participa el productor de azúcar como principal aportador de cuotas en beneficio de los productores de caña y de sus trabajadores.

D) Esquemas modificados.

a) Henequeneros.

El 25 de febrero de 1972 se publica el Decreto que incorpora los beneficios del Seguro Social a los ejidatarios miembros de Sociedades de Crédito Ejidal, de grupos solidarios o uniones de crédito, dedicados al cultivo del henequén en 58 municipios del estado de Yucatán.

Esta incorporación de los henequeneros de Yucatán sienta las bases para una más sólida y acelerada incorporación de nuevos grupos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, los cuales quedaron protegidos en los Seguros de Enfermedades no Profesionales, Maternidad, Vejez y Muerte. Los Productores enteran una cuota anual fijada con base en el salario mínimo del campo, correspondiendo al Gobierno Federal cubrir una cantidad igual por cada productor. Las cuotas de Enfermedades y Maternidad están reducidas en la proporción de subsidios que no reciben. Las cuotas de los seguros de Vejez y Muerte son igual a las que cubre a los demás asegurados en IVCM.

Al amparo del Decreto quedaron protegidos poco más de 230 mil derechohabientes, para lo cual fue necesario contar con 41 unidades de atención médica, conformando una estructura escalonada, integrada por 30 clínicas de campo, 10 clínicas Hospital de Campo y 1 Hospital de Especialidades localizado en la Ciudad de Mérida. En 1982 se empezaron a pagar las primeras pensiones de viudez.

b) Productores de Tabaco.

Con fecha 23 de enero de 1973, fueron incorporados los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios dedicados al cultivo de tabaco en el Estado de Nayarit, ampliando los beneficios de la Seguridad Social a una población de 62,644 derechohabientes.

A estos trabajadores se les protege en los seguros de Enfermedades Generales y Maternidad; Invalidez Total Permanente, Vejez y Muerte. El esquema de pago de cuotas es igual al de los henequeneros.

La aportación para el aseguramiento de estos trabajadores es tripartita, correspondiendo a Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V., el 50% de las mismas, el 25% a los productores y el otro 25% al Gobierno Federal. La figura de los sujetos obligados es similar a la de los Cañeros.

c) Programa General de Incorporaciones con Esquemas Modificados.

La exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1973, contiene aspectos doctrinales relevantes que es necesario destacar y que constituyen a dicha Ley, en un nuevo enfoque para la extensión del Régimen en el ámbito rural.

- Establece Esquemas Modificados, para grupos de trabajadores cuyas características no permitan su acceso al Seguro Social, conforme al enfoque tradicional.
- Faculta al Ejecutivo Federal para fijar las modalidades de aseguramiento que permitan acelerar la extensión al Campo.

Amplía las posibilidades para que núcleos de trabajadores puedan obtener los beneficios de la Seguridad Social a través de su Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social, cuando no estén obligados.

Sin embargo aún subsisten serios problemas, que plantea la extensión de la Seguridad Social al ámbito rural los cuales ya fueron analizados.

De esta manera y a pesar de las dificultades, el IMSS, desde 1973 ha llevado al cabo programas de extensión al campo en dos vertientes: mediante incorporaciones obligatorias, por decreto y a través de convenios, para incorporaciones voluntarias, por decreto y a través de convenios, para incorporaciones voluntarias.

1) Incorporaciones Obligatorias por Decreto.

- El 28 de agosto de ese mismo año de 1973, fueron iniciadas las incorporaciones de los agricultores del Plan Chontalapa que sumaron un total de 19,011 derechohabientes; y a los ejidatarios, pequeños propietarios y trabajadores estacionales de la Comarca Lagunera que, para el año de 1975 fueron 124,332 derechohabientes.

- El 23 de agosto de 1974 los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, organizados para el Mejoramiento Integral y el desarrollo de las Artesanías derivadas de la Industria de la Palma en los Estados de Oaxaca, Puebla y Guerrero, fueron integrados al Régimen Obligatorio del Seguro Social, esta incorporación benefició a 35,520 nuevos derechohabientes.

- Con fecha 21 de abril de 1975 los ejidatarios dedicados a la producción de Cera de Candelilla, de los Estados de Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas, fueron incorporados al Régimen Obligatorio del Seguro Social.

- El 24 de julio de 1975 se inició la incorporación de los productores de café organizados en "unidades económicas de producción y comercialización" por el Instituto Mexicano del Café en la República.

Estos grupos fueron incorporados, con el esquema de aseguramiento siguiente en los ramos de:

- a) Riesgos de Trabajo, sólo asistencia médica.
- b) Enfermedades y Maternidad, también sólo asistencia médica y ayuda para gastos de funeral.
- c) Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) con prestaciones sólo por vejez y muerte y, en invalidez, cuando ésta sea total (el 100% de capacidad de ganancia y no el 50%) y permanente.

En el aspecto financiero, las cuotas de Enfermedades y Maternidad del Régimen Urbano, se reducen por los subsidios que no se otorgan y las de IVCM, se pagan íntegramente.

A la fecha y con base en los mismos decretos, los campesinos que no tienen capacidad contributiva son dados de baja, tal ha sucedido con Candelilleras y los de Fidepal.

2) Incorporaciones Voluntarias por Convenio.

Los principales grupos de campesinos incorporados por convenio al Régimen Obligatorio son los siguientes:

- Fideicomiso Bahía de Banderas.
- Sociedad de Crédito Lázaro Cárdenas.
- Fideicomiso Puerto Vallarta.
- Ejidatarios del Sur de Yucatán.
- Colonos de Chapacao (Pánuco, Ver.)
- S.L.C.E. Alfredo V. Bonfil (Campeche y Q.Roo)
- Ejido Vencedores (San Dimas, Dgo.)
- Productores de Jalea Real, Miel y sus derivados de R.I. (Tunkas, Yuc.)
- Sociedad de Crédito Bahía de Banderas (Nayarit).
- Ejidatarios de Sabinas Hidalgo, (N.L.)

Estos grupos tienen el mismo esquema de protección y pago de cuotas que los campesinos incorporados por decreto.

Los programas de Seguridad Social y los Ixtleros.

En 1973 con las reformas a la Ley del Seguro Social, se establecieron los servicios médicos a las zonas rurales marginadas a través del Programa de Solidaridad Social por cooperación comunitaria. Este programa se inició entre 1974 y 1975, y gracias a la ayuda de CONASUPO, con la implantación de estos servicios en favor de las zonas marginadas del norte de la República, dedicadas al cultivo del ixtle y con la construcción y operación de 30 hospitales de campo y 310 unidades médicas rurales distribuidas en diversas entidades federativas; en el período 1974-1978 se logró amparar a 3 millones de campesinos. En los términos del artículo 239 de la Ley del Seguro Social y de conformidad con las diversas resoluciones de la Asamblea General del Instituto, estos servicios son financiados por el Gobierno Federal (60%) y el Instituto (40%).

E. Los Programas IMSS-COPLAMAR.

En 1979, con la idea de elevar el programa Institucional a un nivel nacional, el Instituto Mexicano del Seguro Social firmó con la Coordinación creada por el Gobierno denominada COPLAMAR, el convenio "IMSS-COPLAMAR", con el propósito de ampliar los servicios de salud a un mayor número de poblaciones marginadas, lo que permitió amparar

a 10'000,000 de habitantes de las zonas rurales. Para tal efecto, el Instituto construyó en los años 1979 y 1980, 3,025 unidades médicas rurales y 80 hospitales de campo, para segundo nivel de atención médica. Este programa es financiado íntegramente por el Gobierno Federal, el Instituto participa aportando sus recursos técnicos y la experiencia y apoyo humanos necesarios.

i) **Objetivos y Políticas.**

Los principales objetivos del Programa IMSS-COPLAMAR son:

a) Ampliar la cobertura y garantizar que los servicios de salud que brindan a los sujetos de solidaridad social se realicen con oportunidad, eficiencia y profundo sentido humano.

b) Consolidar el sistema de participación comunitaria para que los sujetos de Solidaridad Social se corresponsabilicen del auto-cuidado de su salud.

c) Cumplir con las prioridades de salud en las zonas rurales marginadas en donde opera el Programa.

Dentro de las políticas encaminadas a lograr la máxima eficiencia de los servicios, podemos citar las siguientes:

a) La organización y desarrollo de un sistema integral de salud.

b) Integración de equipos interdisciplinarios de salud.

c) Realización de acciones de fomento a la salud con base en programas específicos para estas unidades de campo.

d) Lograr la participación de la comunidad en la solución de problemas de salud.

El Modelo de Atención Integral a la Salud que se utiliza en el sistema IMSS-COPLAMAR se basa en un método que centra sus acciones principalmente en las causas que

originan las enfermedades, les hace frente y promueve la participación colectiva eficaz y constante. Es particularmente interesante que el Modelo se dirige más que al individuo, al grupo familiar y a la propia comunidad, y toma como punto de partida el diagnóstico de salud de la comunidad.

Los elementos fundamentales de este diagnóstico se refieren al estudio del núcleo poblacional, sus condiciones socioeconómicas, culturales y las causas de morbi-mortalidad más frecuentes.

ii) Sistema IMSS-COPLAMAR.

En los cuales son pilares fundamentales los sistemas de atención a la salud y de acción comunitaria.

El sistema de atención a la salud, cuyo Programa cuenta con un método piramidal de dos niveles de atención médica.

En la unidad de primer nivel, se pone en operación el Modelo de Atención Integral a la Salud, la atención médica se complementa con las acciones de promoción y fomento a la salud, prevención de enfermedades, educación para la salud, educación nutricional, rehidratación oral, planificación familiar y prevención y tratamiento de infecciones parasitarias, palúdicas, de vías respiratorias y gastrointestinales, entre otras.

También se atiende el parto de bajo riesgo obstétrico incluyéndose la atención prenatal, planificación familiar e inmunizaciones a la mujer embarazada para la prevención del tétanos del recién nacido.

Una tarea importante a nivel de la unidad médica rural la realizan las Promotoras Rurales Voluntarias, personas de la propia comunidad directamente capacitadas para atender enfermos crónicos, desnutridos, diabéticos, así como embarazadas y que promueven al mismo tiempo, la participación de la comunidad, sobre todo en el saneamiento básico y mejoramiento de la vivienda.

Para la atención del segundo nivel, el sistema IMSS-COPLAMAR también cuenta con

los hospitales rurales de solidaridad social.

Un hospital rural tipo cuenta con 4 o 7 consultorios de medicina general; uno o dos consultorios de especialidades, servicios de odontología, área de medicina preventiva, farmacia, archivo, trabajo social, laboratorio de análisis clínicos y radio-diagnóstico. El área de hospitalización cuenta con 20 o 60 camas y sala de expulsión, quirófanos, central de equipos y esterilización y servicios complementarios como lavandería, cocina, casa de máquinas y planta de luz. El Cuerpo de Gobierno del Hospital se ubica en un área administrativa y además se cuenta con aulas que funcionan como centro de educación nutricional y de capacitación de desarrollo para el personal.

El Cuerpo de Gobierno de un Hospital Rural está formado por un Director, que debe ser además cirujano general y que comparte la responsabilidad con la Jefe de Enfermeras, el Administrador y un Residente encargado del mantenimiento y conservación de las instalaciones. Conjuntamente con este grupo, laboran médicos residentes especializados en medicina familiar y además especialistas de medicina interna, cirugía general, pediatría y gineco-obstetricia.

También se cuenta con un grupo importante de personal becario en Servicio Social de las categorías: Médico, enfermeras, odontólogos, trabajo social, dietología y químico fármaco-biólogo.

Por lo general, los hospitales rurales se encuentran ubicados en localidades de 5 a 10 mil habitantes, que cuenta con comunicación de carretera, servicios básicos de energía eléctrica y agua. Por lo general el hospital apoya aproximadamente a 40 unidades médicas rurales y por lo tanto tiene capacidad para atender la demanda de hasta cerca de 200 mil personas en su área de influencia.

iii) Sistema de acción Comunitaria.

Como se indicó anteriormente, la acción comunitaria es tarea importante en el Programa IMSS-COPLAMAR y participan, por parte de la comunidad, los Comités de Salud, grupos de Promotores Voluntarios Rurales, Asistentes Rurales de Salud, las parteras empíricas y los terapeutas tradicionales.

El principio fundamental de la participación comunitaria es la organización y capacitación para poder desempeñar las tareas o jornadas que tienen que aportar como contraprestación a los servicios de atención que reciben, los cuales no tienen ningún costo económico para el sujeto de solidaridad social. El punto de partida es el compromiso individual y familiar del autocuidado de la propia salud, la higiene personal, el saneamiento y mejoramiento de la vivienda.

Tienen gran importancia las acciones relacionadas con: la disposición sanitaria de excreta y basuras, la letrinización, los huertos y hortalizas familiares, las granjas de especies menores, y la participación en tareas colectivas de mejoramiento de la comunidad, tales como: Caminos, carreteras, accesos, escuelas y edificios públicos. Esta participación comunitaria es fundamental y, tal como se expresa en el Modelo de Atención Integral a la Salud, sin la participación de la colectividad difícilmente se pueden mejorar las condiciones de salud de una población.

Entre las actividades, capacitación y programas que se realizan dentro de las comunidades se encuentran: "Vigilancia y cuidado del agua para el consumo humano" en donde se enseña la potabilización, métodos de coloración, captación y conducción del agua.

"Disposición de basura y desecho" como barrido, recolección, almacenamiento, incineración de basura, etc.

"Mejoramiento de viviendas" en donde aprenden el arreglo de fachadas, apertura de ventanas, disposición de cuartos, etc.

Se forma también, grupos artísticos, culturales y deportivos, se promueve la alfabetización, la primaria abierta, etc.

En 1981 el IMSS había construido 2,715 Consultorios Médicos Rurales, 3025 Unidades Médicas Rurales y 60 hospitales para atender a 18 millones de habitantes.

En 1983 el Instituto por Decreto del Ejecutivo Federal asume toda la responsabilidad del Programa lo que implicó, el que se organizaran los servicios de la comunidad con base en la Ley del Seguro Social, siendo así como se da a conocer en este mismo año el "Plan

Nacional de Desarrollo" con el que se busca mejorar el nivel de salud de la población mediante la reorganización y modernización de los servicios de salud.

Por acuerdo del 20 de abril del mismo año se deroga el del 21 de enero de 1977, estableciéndose que COPLAMAR como organismo descentralizado se haga cargo del programa de solidaridad social por cooperación comunitaria, con intervención y auxilio de las diversas Secretarías de Estado.

Las actividades de educación para la salud son tarea importante en el Programa IMSS-COPLAMAR, habiéndose realizado 265 mil sesiones educativas con asistencia de 4 millones y medio de personas; dentro del Programa de prevención y tratamiento a la desnutrición, se hicieron más de un millón de detecciones del estado nutricional, encontrándose que 34% de los menores presentaban cierto grado de desnutrición; dentro de este grupo de desnutrición el 5.43% presentaban desnutrición grave.

En relación a las actividades de acción comunitaria, podemos informar que se observa un incremento favorable de la participación de la comunidad, habiéndose duplicado el número de familias participantes en relación a 1985.

Resaltan dentro de estas actividades, las relacionadas con actividades de excreta humana, disposición sanitaria de basura y desechos, la vigilancia del agua para consumo y de la fauna nociva.

Siendo así que por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se hiciera cargo de establecer en poblaciones rurales, sistemas de agua potable o caminos, que la Secretaría de Educación Pública viera la manera de construir escuelas y ponerlas a funcionar, que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial viera en conjunto con CONASUPO el abasto a zonas rurales, etc.

PROGRAMA IMSS-COPLAMAR

Delegación Adscrita	Recursos Físicos		Población Total de la Entidad	Población
	Total	UMR		
Baja California Norte	10	10	1'328,687	50,020
Campeche	26	19	533,315	83,786
Coahuila	48	44	1'806,742	91,749
Chiapas	459	374	2'392,817	1'070,435
Chihuahua	97	97	2'188,796	146,236
Durango	83	79	1'328,143	248,604
Hidalgo	150	149	1'745,362	649,004
Michoacán	160	147	3'233,040	783,244
Nayarit	69	69	813,125	138,170
Oaxaca	326	322	2'587,836	1'183,120
Puebla	213	210	3'850,509	1'198,620
San Luis Potosí	156	152	1'916,177	631,629
Sinaloa	76	76	2'198,803	259,273
Tamaulipas	84	83	2,176,885	220,600
Veracruz Norte	134	131	6'258,867	631,579
Veracruz Sur	79	79	6,258,867	378,892
Yucatán	39	38	1,230,059	96,524
Zacatecas	114	102	1'226,879	468,431

**POBLACION ADSCRITA EN UNIDADES
MEDICAS RURALES A 1989**

Delegación	De la Entidad Total	Total Población Adscrita
Campeche	533,315	10,329
Chiapas	2'392	151,615
Chihuahua	2'188,796	43,534
Durango	1'328,143	68,648
Hidalgo	1'745,362	64,136
Michoacán	3'233,040	82,405
Nayarit	813,125	25,800
Oaxaca	2'587,836	27,459
Puebla	3'850,509	108,685
San Luis Potosí	2,198,803	40,719
Veracruz Norte	6'258,867	51,331
Veracruz Sur	6,258,867	25,437
Zacatecas	1'226,876	96,876
T o t a l	30'273,666	844,300

HOSPITALES RURALES A 1989
Población Adscrita

Delegación		De la Entidad Total	Total Población Adscrita
Campeche	1	533,315	43,046
Coahuila	2	1'806,742	64,448
Chiapas	6	2'392,817	138,987
Chihuahua	3	2'188,796	69,549
Durango	2	1'328,143	95,347
Hidalgo	4	1'745,362	184,121
Michoacán	4	3'233,040	153,919
Nayarit	1	813,125	23,422
Oaxaca	7	2'587,836	187,921
Puebla	4	3'850,509	142,059
San Luis Potosí	4	1'916,177	146,292
Sinaloa	3	2'193,803	69,658
Tamaulipas	3	2'176,885	39,643
Veracruz Norte	2	6'258,867	51,072
Veracruz Sur	2	6'258,867	34,228
Yucatán	2	<u>1'226,876</u>	<u>38,003</u>
	51	35'487,352	1'523,949

5.4 CRITICA AL SISTEMA.

En lo analizado se puede constatar que existen pocos órganos encargados de otorgar prestaciones o dar beneficios al campesino. La realidad es que el sector rural ha sido y es en primer lugar parte medular de nuestro sistema, es muy importante producir y hacerlo bien para dejar de importar productos que aquí se deben y pueden obtener. El gran problema entre nuestros campesinos es que sólo una pequeña parte de ellos cuenta con los elementos y capacidad técnica para lograrlo, la mayoría ni siquiera tiene posibilidades de acercarse a solicitar un crédito, o a las instituciones que pueden prepararlos mediante la impartición de cursos, porque desconocen que existen y la miseria en que viven no les permite pensar en prepararse para mejorar su producción, además, es importante recalcarlo, si el campesino no sabe leer ni escribir, vive tan alejado de los poblados, cuenta con lo elemental y la verdad hasta ahora para él ha sido muy difícil obtener la aplicación justa de acceso a la Ley, tiene poco conocimiento de sus derechos y obligaciones, de manera que, cuando empresas o fábricas les ofrecen comprarles sus terrenos, se los venden a precios bajísimos, o permutan alguna parte de ellas por otros bienes; alambre, escritorios para escuelas, reses, siempre en condiciones desfavorables. Algunos de ellos incluso prestan sus terrenos para plantar drogas.

Se cae en abuso tal, que muchas veces los propios campesinos cambian sus terrenos por trabajo como es el caso del centro turístico que se construyó en Huatulco, en donde al final, los propietarios que creyeron que iban a vivir en mejores condiciones, fueron despojados, engañados y obligados a trabajar con bajísimos sueldos y no en las condiciones que alguna vez se les prometió.

A veces, cuando los campesinos o ejidatarios no aceptan vender, se promueve la expropiación de terrenos, ya para obras de apariencia sociales, pero de interés político partidista, para ser explotados por grandes empresas, o ser utilizados como servidumbres de paso, de desagüe, etc. A cambio de esto se construyen escuelas, pozos y otros, pero se pierden superficies de cultivo.

Otro problema de actualidad es la contaminación, que tanto afecta al campesino y sus productos. Las fábricas que se establecen cerca de los ejidos, descargan aguas residuales en ríos o lagos, terminando con la vida animal y vegetal en grandes áreas.

El reto actual es impulsar al campesino a arriesgarse y trabajar sus propias tierras.

Para ayudarlo se requiere la infraestructura y recursos económicos suficientes.

Por la distancia entre poblados y comunidades, es difícil satisfacer las necesidades reales del campesino individual; cuando se otorga un crédito o alguna ayuda se hace generalmente a grandes comunidades o grupos establecidos. Se debe alfabetizar al campesino mexicano para que, conozca sus derechos, obligaciones y las instituciones que le pueden proporcionar ayuda.

El más importante impulso que debe darse es el de la seguridad social. El campesino como persona necesita la protección de él y su familia en el aspecto salud, en el intelectual, en lo referente a su futuro, en su capacidad de ganancia. También es importante protegerlo si pierde su cosecha, que es de lo que vive, ya que no podrá pagar créditos ni doctores, ni ahorrar para un futuro próximo.

El último Plan Nacional de Desarrollo tiene entre sus objetivos:

"... Impulsar la productividad en el campo, con el propósito de lograr la autosuficiencia alimentaria y elevar los ingresos y el nivel de vida de los campesinos".²⁵

Deben establecerse condiciones sociales en el campo que sean atractivas y suficientes, para elevar su nivel de vida, ser mejores o iguales a las de la ciudad, porque el campo es un área prioritaria, mientras más impulso se de al sector rural el país avanzará más pronto, porque la producción en un país es base de la autosuficiencia, uno de los más importantes. Y si se le da al campesino la importancia que tiene y el lugar que se merece no va a abandonar sus tierras ni venderlas, y menos emigrar a la ciudad.

Es necesario también profundizar el sistema de créditos al campesino, para que los recursos que se le otorgan, estén acompañados de asistencia y capacitación técnica, para que se afiance su viabilidad; de una evaluación pre y posterior. Supervisar, primero, el

²⁵ Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

destino de los recursos y, segundo, que se apliquen los conocimientos adquiridos en la capacitación; siempre con miras a mejorar la actividad del campesino no vigilando su actuación sino dando el asesoramiento y apoyo suficiente hasta que por sí mismo pueda salir adelante, aprovechando mejor los conocimientos y tecnología que vayan adquiriendo con el tiempo, de manera tal que logren recuperar la inversión y producir más y con la seguridad de que su familia y ellos mismos reciben prestaciones que los ayudarán si caen enfermos o sufren un accidente.

Sería conveniente revisar las leyes y demás normas, que protegen al campesino y crear o amoldar esquemas a las necesidades rurales en una ley o sistema de aplicación única a este sector para abarcar a todos los campesinos y no solamente a los "trabajadores del campo", porque conforme a los principios de la seguridad social, todos los seres humanos tienen derecho a ella.

CONCLUSIONES

La Seguridad Social surge de la necesidad y temor del hombre de un futuro incierto. Uno de sus objetivos es el otorgamiento de sus prestaciones a toda la población, pero en sus inicios fue enfocada a la clase trabajadora.

En México la Seguridad Social, ha sido y es una de las preocupaciones de nuestros gobernantes y legisladores que estampan el Régimen de Seguridad Social, como un derecho constitucional de todos los mexicanos.

Los trabajadores indígenas mexicanos en época de la Colonia, eran vejados, maltratados y obligados a trabajar sin descanso, viéndoseles como animales de carga sin ningún derecho, mucho menos contaban con las prerrogativas de la Seguridad Social.

La Lucha del pueblo mexicano en contra del latifundismo y del maltrato duró varios años hasta que con el nacimiento del Artículo 27 Constitucional entre otros se sembró una esperanza en el pueblo, se cimentaron las bases del ejido que a la fecha por diversos factores no ha tenido el éxito que se deseaba, lo que ha ocasionado la migración de campesinos a las grandes ciudades.

El trabajador del campo tiene acceso a la Seguridad Social y a que se le otorguen sus prestaciones siempre y cuando sean asegurados por sus patrones, lo que no siempre ocurre, si consideramos el hecho de que muchos trabajadores en el campo tienen el carácter de eventuales, y además no conocen sus derechos, en caso de no tener patrón que pague sus cuotas.

Para ciertos sujetos de aseguramiento en el campo, establecidos en la Ley del Seguro Social, existe como limitante la necesidad de que el Ejecutivo dicte el que establecerá las condiciones en que serán asegurados dichos sujetos.

Pocos son los Gobiernos de los estados de la República que otorgan alguna prestación equiparable a las de la Seguridad Social en beneficio de sus campesinos, como por ejemplo el Estado de Guerrero con su plan de la montaña que los capacita, los orienta, ayuda a superarse utilizando su capacidad y los medios que tienen a su alcance.

Hay pocos Organos independientes que prestan ayuda al campesino, muchos de ellos son grupos políticos o sindicales más que la ayuda al pueblo buscan, utilizando como coraza las necesidades del sector rural, una posición política beneficiosa, y se olvidan de buscar el bien común de los que son "defendidos" por ellos.

Hay empresas privadas o paraestatales que realmente ayudan y benefician a las comunidades que habitan el lugar donde se encuentran ubicadas sus unidades industriales.

Los trabajadores independientes rurales y los asalariados permanentes rurales y sus familias y beneficiarios cuentan con el sistema integral de seguridad social que abarca todo lo relacionado con asistencia médica y la protección de sus ingresos con pensiones, subsidios y otros establecidos en la ley. Los trabajadores estacionales sólo tienen derecho a la asistencia médica.

Los programas IMSS-COPLAMAR con sus concepto de solidaridad social y participación comunitaria han prestado gran ayuda a las poblaciones.

México es un país con muchos recursos naturales, con una gran población campesina, que necesita en primer lugar educación; en segundo capacitación, estímulos para trabajar el campo, y salir adelante. Si el campesino ve que las condiciones de vida en el campo son mejores deseará seguir viviendo en él y de él, y que mejor manera que otorgándole prestaciones lo más amplias posibles y que abarquen a todos los habitantes del campo, como comienzo se inicio amparando a una categoría o un sector de la población, pero por ser el medio rural el que más necesidades tiene, hay que pensar en ampliar la cobertura y cumplir con el principio de la generalización.

SUJETOS	Riesgos de Maternidad					
	Enfermedad	Trabajo	Invalidez	VCM	Pensión	Jubilación
Ejidatario	* y familia	*	*	*	*	
Comunero	* y familia	*	*	*	*	
Colono	* y familia	*	*	*	*	
Pequeño Propietario	* y familia	*	*	*	*	
Trabajadores Permanentes	* y familia	*	*	*	*	
Trabajadores Estacionales	* y familia	50% de su ingreso.				

BIBLIOGRAFIA

1. Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc.- México y sus Problemas Socioeconómicos. Ed. Dirección de Publicaciones del I.P.N. Tomo I, 2a. ed., México, 1981.
2. Bartra, Roger.- Estructura Agraria y Clases Sociales en México. Ed. Era. S.a., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 4a. Ed., México, 1979.
3. Burgoa, Ignacio.- Las Garantías Constitucionales. Ed. Porrúa, 15a. Ed., México, 1981.
4. Cordova, Arnaldo.- La Ideología de la Revolución Mexicana. Ed. Era. 5a. ed., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1977.
5. Lemus García, Raúl.- Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa, 3a. ed., México, 1978.
6. Gurelman, Michel.- Capitalismo y Reforma Agraria en México. Traducción de Félix Blanco, Ed. Era. 7a. ed., México, 1980.
7. Luna Arroyo, Antonio.- Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa, 1a. ed., México, 1975.
8. Mejía Fernández, Miguel.- Política Agraria en México. Ed. Siglo XII, la ed. México, 1979.
9. Moreno Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax-México, 5a. ed., México, 1979.
10. Reyes Osorio, Sergio.- Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México. Ed. de Cultura Económica, 1a. reimpresión, México, 1979.
11. Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 9a. ed., Tomo II, México, 1979.
12. Serna Elizondo, Enrique.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Manuel Porrúa, 1a. ed., Textos Universitarios, S.A., México, 1979.

13. Silva Herzog, Jesús.- De la Historia de México, 1810-1939. Ed. Siglo XXI, 3a. ed., México, 1985.
14. Solís, Leopoldo.- La Realidad Económica Mexicana. Ed. Siglo XII, 10a. ed., México, 1980.
15. Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México. 1808-1973, Ed. Porrúa, 5a. ed., México, 1973.
16. Bravo González, Beatriz y Bravo Valdez, Agustín.- Primer Curso de Derecho Romano. Ed. Paes, Vigésima ed., México, 1986.
17. Chávez Padrón, Martha.- El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, 8a. ed., México, 1985.
18. Fabila, Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria. Ed. Industria Gráfica Mexicana, 1a. ed., México, 1941.
19. Luna Arroyo, Antonio.- Diccionario de Derecho Agrario. Ed. Porrúa, 1a. ed., México, 1981.
20. Mendieta y Núñez, Lucio.- El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa, 8a. ed., México, 1986.
21. Pirene, Henry.- Historia Económica y Social de la Edad Media. Ed. F.C.E., 18a. ed., México, 1982.
22. Rojina Villegas, Rafael.- Compendio de Derecho Civil. Tomo II, Ed. Porrúa, 13a. ed., México, 1985.
23. Saeg Hulu, Jorge.- El Constitucionalismo Social Mexicano. Ed. Cultura y Ciencia Política, A.C., la ed., México, 1972.
24. Jean-Jacques Dupeyroux.- "Sécurité sociale". Librairie Dalloz F. Boisseau. 1er. trimestre 1967. Toulouse (France).

25. Salvador Novo.- La Vida en México en el Período Presidencial de Miguel Alemán. Editorial Empresas Editoriales, S.A. Julio 1967, México.
26. Daniel Cosío Villegas.- "Memorias". Editorial Joaquín Mortiz. México 1976.
27. Poder Ejecutivo o Federal.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Editorial Talleres Gráficos de la Nación. S.P.P. 2 junio 1983. México.
28. Poder Ejecutivo Federal.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Editorial Talleres Gráficos de la Nación S.P.P. Junio 1989.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa, 851. ed. México, 1988.
2. Ley Federal de la Reforma Agraria.- Editorial Porrúa, 29. ed. México, 1987.
3. Código Civil para el Distrito Federal.- Editorial Porrúa, 55a. ed. México, 1986.
4. Ley del Seguro Social, Ley del I.S.S.S.T.E., Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Editorial Porrúa, 41a. ed. 1987.
5. Ley General de Crédito Rural.- Editorial Porrúa, México, 1985. 3a. ed.
6. Ley Federal del Trabajo.- Talleres Offset Larios, S.A., México, 1980, 42a. ed.
7. Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. I.M.S.S. Departamento Editorial, México, 1967.
8. Decreto Relativo a la Incorporación de los Productores de Caña de Azúcar al Régimen del Seguro Social Obligatorio. I.M.S.S. Departamento Editorial, México 1967.

9. Ley que incorpora al Régimen del Seguro Social Obligatorio a los Productores de Caña de Azúcar y a sus Trabajadores. I.M.S.S. Departamento Editorial, México 1967.
10. Instrucciones para la Aplicación del Reglamento del Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. I.M.S.S. Departamento Editorial, México 1967.

OTRAS FUENTES

1. Diccionario Jurídico Mexicano.- Tomo I, A-CH, Editorial Porrúa, 2a. ed., revisada y aumentada, México, 1987.
2. Diccionario Jurídico Mexicano.- Tomo II, D-H, Editorial Porrúa, 2a. ed. revisada y aumentada. México 1987.
3. Diccionario Jurídico Mexicano.- Tomo III, I-O, Editorial Porrúa, 2a. ed. revisada y aumentada, México 1988.
4. Ramón García - Pelayo y Grose.- Diccionario Enciclopédico ilustrado. Editorial Larousse Tomos I, II y III, Tercera ed., México 1989.

REVISTAS, PERIODICOS Y MANUALES

1. García Cruz.- Nuevas Hipótesis en la Seguridad Social de los Trabajadores del Campo.- Seguridad Social (CIESS) Noviembre-Diciembre (1964) México.
2. Moreau, P.- La Protección Social Agrícola.- Seguridad Social (CIESS) Julio, Agosto 1960, México.
3. González Díaz Lombardo, F.- Instituto de Bienestar y Seguridad Social Campesina.- Revista del I.T.A.T., 1962 México.

4. Ortiz Mena, A.- El Seguro Social en el Campo.- Informaciones Sociales.- Octubre, Diciembre 1955 Lima.
5. Rodríguez G.- Reforma Agraria y Seguridad Social.- Seguridad Social (CIESE) Noviembre, Diciembre, 1964 México.
6. Rodríguez y Rodríguez, J. y Curiel Cueto R.- Aspectos Técnicos de la Extensión de la Seguridad Social al Campo. Revista Iberoamericana de Seguridad Social. Julio, Agosto 1925, Madrid.
7. Alba, V.- Historia General del Campesinado.- Centro de Estudios y Documentación Social.- México 1954.
8. Almada A., y Bernaldo de Quiroz.- La Seguridad Social Rural en la Política de una Reforma Agraria Integral (CIESS) México 1964.
9. Jesús Uribe Ruiz, Jorge Echenique, Ernest Feder, Roger Bamra y/o "Revista del México Agrario". Editorial Campesina Mayo-Junio 1976.
10. Manuel Luna Verduzco, Roberto Mendoza Medina y/o "Revista del México Agrario". Editorial Campesina. Marzo-Abril 1976.
11. Efraín Niembro Carsi, Alfonso Esparza Lura y/o "Revista del México Agrario". Editorial Campesina. Noviembre-Diciembre 1976.