



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

La Seguridad Social en el Medio Rural

Tesis Profesional
FEDERICO VALE CASTILLA

MEXICO 1973



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA
BAJO LA ACERTADA DIRECCION DEL
DOCTOR CARLOS MARISCAL GOMEZ;

CON MI SINCERO AGRADECIMIENTO.

A MIS PADRES:

QUIENES CON AMOR SUPIERON ABRIR
CUATRO SURCOS A LA ESPERANZA.

A MI ESPOSA:

COMPAÑERA DEL CAMINO.....

A MIS HIJOS:

FEDERICO Y MARIA FERNANDA.

A MIS HERMANOS:

CON FE EN EL FUTURO.

A MIS MAESTROS Y COMPAÑEROS.

A LA FACULTAD DE DERECHO, CON CARIÑO ENTRAÑABLE.

CON EL ORGULLOSO GENTILICIO DE VENEZOLANO.

"EL SISTEMA DE GOBIERNO MAS PERFECTO, ES AQUEL QUE
PRODUCE MAYOR SUMA DE FELICIDAD POSIBLE, MAYOR SUMA
DE SEGURIDAD SOCIAL Y MAYOR SUMA DE ESTABILIDAD
POLITICA".

SIMON BOLIVAR.

INTRODUCCION.

Entre los tratadistas contemporáneos, han surgido diversas corrientes tendientes a desentrañar la naturaleza jurídica de aquellas actividades del estado destinadas a satisfacer necesidades de orden social ya que, no obstante el concenso general respecto a que su ordenamiento normativo corresponde al Derecho Social, para algunos Autores éste no es más que el producto de una actividad del estado en cuanto que los ordenamientos jurídicos que rigen sus instituciones emanan del estado mismo y por lo tanto corresponden al Derecho Público.

Dentro del desorientado panorama que presenta la delimitación de la esfera del Derecho Público y del Derecho Privado, se han realizado múltiples esfuerzos tratando de establecer su diferencia. Entre los tradicionales se encuentran los que se refieren a su diferenciación en cuanto a la sanción, a su fin en cuanto a su carácter.

El presente trabajo no pretende de ninguna manera, agotar el tema, sino por el contrario, simplemente señalarlo como una de las controversias doctrinarias, que han incidido mayormente en la evolución de un derecho social, consono con nuestras necesidades.

Tengo la esperanza de que las nuevas corrientes puedan ayudar a conformar nuevas concepciones que tiendan a satisfacer las numerosas necesidades de los estratos inferiores de la población en países que, como los de la América Latina, no han encontrado aún definitivos derroteros en cuanto a la prestación de los servicios sociales.

Por otra parte, considero que el Derecho, como instrumento dinámico del ejercicio de la soberanía que ejerce el pueblo a través de los órganos del estado, no puede ser un elemento estático donde permanezcan incólumes los conceptos y definiciones tradicionales de los autores. Estos moldes, sólo han servido como auxiliares de la delimitación del horizonte jurídico,-

provocando en la práctica un sensible estancamiento en la evolución de las concepciones normativas del Derecho positivo, en vez de dirigirlas hacia consideraciones más reales aportando - sin cánones ni moldes, nuevas ideas que nutran al Derecho Social que se encuentra todavía en ciernes y, a mi manera de ver, podría llegar a constituirse en la rama del Derecho que mayores aportes haga para la solución de las urgentes necesidades de nuestros pueblos.

A partir de esa premisa, no obstante la clasificación que hacen los autores de Derecho Administrativo, situando el Derecho Social como una rama del Derecho Público, considero que si bien guarda todavía, a la luz del Derecho Positivo, estrechas referencias tanto con el Derecho Público como con el Privado; a través de las corrientes tradicionalistas, el Derecho Social - ha logrado incorporar a su contenido, algunos otros conceptos que no solamente se refieren a los aspectos de normatividad la boral de su tradicional estructura.

El estado moderno, ha visto ampliada su esfera de acción - con su intervención, cada vez más patente en las actividades - del orden privado ejerciendo el control directo de los servicios públicos.

Debido a la constante transición de empresas de iniciativa privada, al control directo o indirecto del estado, podemos enmarcar este fenómeno dentro del Derecho Social, en cuanto a sus objetivos, así como en cuanto al estatuto jurídico que rige este proceso de desarrollo empresarial del estado, en función social.

Cuando una empresa de iniciativa privada pasa a constituirse en empresa descentralizada, o de participación estatal, debemos considerar que éste es un producto híbrido, que no debe corresponder ni a la esfera del Derecho Público ni a la del Derecho Privado, si atendemos a las consideraciones de un profundo contenido de servicio social que ha hecho el estado, en pro de semejante medida. Por lo tanto, podemos afirmar que fenómenos de esta naturaleza deberán enmarcarse en el ámbito del

Derecho Social, desde el punto de vista doctrinario.

La Seguridad Social como genuina manifestación del Derecho Social, cobra día con día mayor auge entre los objetivos a lograr por el estado moderno; sobre todo en los llamados países en vías de desarrollo.

En la América Latina, la Seguridad Social se ha convertido en uno de los más eficaces instrumentos de equilibrio social. Así, la Seguridad Social, a través de sus programas de desarrollo, contribuye en diversa medida y en forma creciente, a una mejor asistencia médica, a cubrir el seguro de invalidez, vejez, accidentes de trabajo, etc., tratando de equilibrar en parte la situación de las clases desvalidas, en esta fase del desenvolvimiento de la vida social, donde el sustrato predominante es el valor económico.

Los países de esta parte del continente, paradójicamente han visto crecer y estancar en proporción, una gran masa de su población, que ha representado tradicionalmente la mayoría en nuestros pueblos que, en condiciones de inferioridad, señalan a nuestros gobernantes la trascendencia del tan referido concepto de "justicia social". Los movimientos políticos ocurridos en nuestros países, en esta ya trascendida primera mitad del siglo XX, son un elocuente ejemplo de la búsqueda de caminos de mayor equilibrio de nuestras riquezas, la no concentración de ésta en unas pocas manos, la incorporación de las clases trabajadoras al ritmo de progreso general, la igualdad de oportunidades y así, un conjunto de apotegmas que probablemente sean esgrimidos con sinceridad, pero que en el fondo sólo nos hablan de una profunda crisis de valores actuales, a través de consideraciones propias de la época y de nuestra evolución, de nuestras concepciones ideológicas, quizá contradictorias, agresivas o pasivas, evolutivas o revolucionarias, pero siempre tratando de encontrar NUESTRO camino.

Bastará una breve ojeada a los graves problemas que en materia de educación, asistencia médica, emigración de las zonas

rurales, alimentación, vivienda, desnutrición infantil, etc.,-
enfrentan nuestros países, para comprender la muy urgente nece
sidad de desarrollar programas verdaderamente eficaces que so-
lucionen o detengan el crecimiento de estos factores, no sólo-
por sus características de negatividad, sino por la inquietan-
te realidad que representa para nuestras instituciones y para-
nuestro sistema, que deberá transformarse en pro de mejores lo
gros y equilibrios, o tenderá a desaparecer con el consiguien-
te caos que produce construir sobre ruinas.

Federico Vale Castilla.

CAPITULO I

- 1.- LA SEGURIDAD SOCIAL, Concepto.
- 2.- Connotaciones:
 - Filosófica
 - Política
 - Jurídica y
 - Económica
- 3.- Definición
- 4.- Breve Reseña Histórica.

En la introducción nos hemos referido a la Seguridad Social, como parte del Derecho Social y como instrumento dinámico del Estado Moderno para lograr la mejor satisfacción en nuestra población de menores recursos, la cual, tradicionalmente ha visto aplazada la solución de sus clamores de justicia social.

A continuación trataremos de señalar algunos aspectos relativos al concepto de Seguridad Social.

El ilustre maestro de esta escuela Mario de la Cueva dice: "El Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria bajo la administración y vigilancia del Estado que tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que está expuesto". (1) Dr. Mario de la Cueva. "Derecho Mexicano del Trabajo".

Sobre este particular cabe señalar que el maestro De la Cueva, relaciona a la Previsión Social como una parte de la seguridad Social diferenciándola de ésta.

El autor Pérez Leñero, en su obra "Sociedad y Seguridad -

Social" nos habla de la Seguridad Social como una actitud de la sociedad frente a la problemática que representa para ésta la efectiva distribución de bienes - cuando afirma: "La Seguridad Social es la decisión de la sociedad por alcanzar en cada pueblo, una vida digna, libre, soberana; una paz segura, creada y fortalecida por el valor del propio esfuerzo de cada hombre, dentro de una justicia Social, que asegure una efectiva distribución de los bienes materiales y - culturales, que en su beneficio ha creado la humanidad".

El también ilustre maestro de esta escuela, Alberto Trueba Urbina, afirma "El Derecho de Seguridad Social es una rama del Derecho Social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, toreros, artistas, deportistas, etc., para su protección integral contra las contingencias frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles".

Podría afirmarse que, la seguridad Social, desde el punto de vista de su concepto contiene diversas connotaciones. Sin pretender llevar el tema a consideraciones exhaustivas, trataré de expresar brevemente algunas de ellas.

Connotación Filosófica.

Si bien la Seguridad Social se refiere a la necesidad - imperiosa del hombre, de lograr seguridad en su sistema de vida, necesitamos ocurrir a la noción del conocimiento - del hombre en sí mismo, y a las consideraciones propias que como humano contiene esta noción, ya que entre tanto no desentrañemos la naturaleza misma de la condición primaria del hombre - que es la de Humanidad, no será posible proclamar la efectividad ni de la norma jurídica ni los aspectos prácticos de una administración eficiente de la Seguridad Social.

A tal efecto, esta pretención deberá ser auxiliada por otras ramas del conocimiento tales como la Sociología, la Antropología, la Economía, etc.

CONNOTACION POLITICA.

La Seguridad Social deberá tender a constituirse, como ya dije antes, en uno de los instrumentos dinámicos de acción del Estado, en razón de sus fines, entendidos éstos como los relativos al propósito mismo por los que el hombre crea una organización de convivencia; para el mejor logro de satisfactores de sus necesidades y aspiraciones de orden político, económico, social, cultural, etc. El Estado deberá ser un fiel reflejo de estas aspiraciones del hombre entre las cuales destaca la manifiesta preocupación por la incertidumbre de lo contingente, producto de su desarrollo como ente social.

CONNOTACION ECONOMICA.

Al considerar la situación precaria que presenta el panorama de las clases trabajadoras, podemos afirmar que desde el punto de vista económico, la Seguridad Social constituye una forma de aliviar las necesidades de los sustratos inferiores de nuestra sociedad, ya que la institución deberá proveer los medios adecuados para la mejor administración de los servicios a que está destinada a través de los aportes de todos, lo cual contiene a su vez, una fórmula de mejor equilibrio en la distribución de los bienes de la sociedad.

CONNOTACION JURIDICA.

Desde el punto de vista jurídico considero que existe una señalada diferencia entre la noción de Seguridad Social y la Previsión Social, ya que si bien la Previsión Social es el primer paso para lograr la verdadera Seguridad Social, ésta sólo se conforma en la medida que los servicios prestados comprendan a todos los miembros de una sociedad, no sólo en lo que se refiere a los aportes sino también a los beneficios, ya

que como institución de Servicio Social es producto de la sociedad misma y por lo tanto deberá contener a todos sus miembros, sin excepción alguna de actividad, situación económica, o posición social, ya sea que aporten o no.

En resumen, y tratando de incorporar en una misma concepción algunos de los principios establecidos en las anteriores afirmaciones, me permito intentar una definición de la Seguridad Social como: La organización sistemática constituida por la sociedad con carácter obligatorio de los derechos y deberes inherentes a todos sus miembros, con el objeto de proveer lo necesario para las contingencias propias de cualquier actividad de la vida en sociedad.

Sin pretender un análisis de carácter exhaustivo, ni mucho menos considerarla inobjetable, trataré de establecer algunos de los caracteres de esta definición.

A.- Considero que es una organización sistemática en cuanto a que lógicamente, la seguridad social deberá estar constituida por un conjunto de normas que le permitan un funcionamiento uniforme y coordinado para la mayor eficacia en la prestación de los servicios a que está destinada.

Por otra parte estos servicios sólo permitirán el logro satisfactorio de sus objetivos en la medida en que sean prestados de una manera sistemática y programada conforme a las características propias de los estudios unitarios de los beneficiarios.

B.- Esta organización sistemática está naturalmente constituida por la sociedad en virtud de que los objetivos prefijados son productos sociales, y por lo tanto su organización, mejor funcionamiento y constante transformación, deberá ser consecuencia lógica de lo requerido por la sociedad a través de los órganos respectivos.

C.- Se deberá constituir con el carácter obligatorio de -

los derechos inherentes a todos los miembros de la sociedad, en virtud de que el Seguro Social es en su esencia una obligación y un derecho.

Es una obligación, no sólo en lo que se refiere a la característica normativa expresada en el derecho positivo, sino también por lo que se refiere a los objetivos del estado en las modernas concepciones de servicio social, lo cual conduce a constituirlo con carácter obligatorio.

Es un derecho en virtud de que todo hombre, desde el momento de su concepción, tiene derecho a la Seguridad Social, no sólo por lo que también expresa el derecho positivo, sino por ser una condición natural del hombre, tradicionalmente establecida.

CH.- En lo referente a proveer lo necesario para las contingencias propias de cualquier actividad de la vida en sociedad, puede afirmarse que proveer lo necesario es su objetivo, y que cuando señala a todos sus miembros en cualquier actividad de la vida social, deberá entenderse que la Seguridad Social alcanza a todos, sin excepción ni diferenciación de clase, condición o actividad, ya que todos somos miembros de una sociedad y por lo tanto nuestras actividades estarán en última instancia referidas a alguna consideración de carácter social.

BREVE RESEÑA HISTORICA.

Desde que el hombre cobra real conciencia de su existir sobre la tierra, tenderá a satisfacer sus necesidades primarias de alimento, vestido y techo seguros. Encontrará medios hostiles, cambiantes, de una inestabilidad que superará sus propias fuerzas, provocando innumerables incógnitas relativas al medio que le rodea. Estas incógnitas serán el punto de partida para la constitución de sus primeros elementos culturales

al tratar de modular las agresivas condiciones de su medio y - tratar a su vez de dar alguna explicación a los fenómenos de - la naturaleza, tanto de la propia como de la externa.

En lo que se refiere a la naturaleza externa, mitificará con la magia el fenómeno de la luz, el sol, las sombras, los - seres vivos, el trueno y el relámpago. Explicará estos fenómenos como producto de la acción de las deidades, que son representadas por las cosas simples de su vida cotidiana.

En su naturaleza interna, sentirá la necesidad de la compañía, no sólo por las consideraciones de orden práctico, como son su mejor defensa y la mayor facilidad para obtener el producto de la caza, sino también por la necesidad de explicar su propia naturaleza y así relacionar su ser con la deidad, en su perenne búsqueda de una explicación que pueda permitirle una - mayor seguridad para su subsistencia.

De esta manera encontraremos en civilizaciones tan antiguas como la egipcia, una rudimentaria forma de previsión social, cuando los Faraones ordenan el almacenamiento de los granos, para proteger así a la población de las bajas o las crecidas del Nilo.

En Babilonia el Código de Hammurabi se refiere a la protección de las viudas, huérfanos y a los pobres. Al mismo tiempo aparece la concepción primitiva y cruel de la justicia expresada en la máxima de "ojo por ojo y diente por diente".

Por otra parte se refiere a la reglamentación del ejercicio de profesiones tales como los cirujanos, y los salarios de los albañiles, labradores, carpinteros, marineros y pastores.-- (Historia Universal Oriente Secco y Baridón, Buenos Aires).

El pueblo judío, consecuente conservador de sus tradiciones se distingue por ser uno de los pocos grupos humanos mono-teístas de la antigüedad; y congruente con su sistema igualitario de entonces, practica la costumbre del año SABATICO, por - el cual cada siete años se deja en reposo la tierra con el ob-

jeto de que, lo que ésta produzca por sí misma, sea cedido a los pobres. En recuerdo a que Jehová había creado el mundo en siete días, según la biblia, no sólo fue constituido el año si no también el día sabático y el jubileo por el cual al cabo de siete años se celebra la costumbre de perdonar todas las deudas pasando a su anterior dueño la tierra así vendida.

Es en Grecia, donde los sistemas religiosos pasarán definitivamente a ser consideraciones de segundo orden, cuando Platón, en su obra "La República", establece los rudimentos que a la postre ayudarán a formar las primeras ideas de beneficios públicos, afirmando que sólo los filósofos son capaces de gobernar, y sólo ellos harán posible la solución de las necesidades de los ciudadanos.

Solón por su parte, realizará importantes reformas como Arconte y Magistrado en Jefe, al declarar nulos todos los adeudos en los que se había dado al propio individuo, como garantía prendaria de la deuda. Fijó la máxima extensión de la tierra; probablemente el antecedente más remoto de la moderna concepción de Reforma Agraria, y además otorgó el acceso de las clases pobres a la política otorgándoles el voto y la posibilidad de ser Jueces, no obstante conservar reservado a los miembros de las clases altas los puestos de gobierno.

El llamado siglo de Pericles, contiene un conjunto de principios expresados a través de su concepción del Estado Democrático, como un sistema que "debía esforzarse por servir al mayor número posible de ciudadanos, procurar la igualdad de todos ante la ley, conseguir que la libertad de los ciudadanos dimanara de la libertad pública, acudir en socorro del débil y dar el primer puesto al mérito".

En Roma, los Gracos intentan desarrollar una política agraria que provocará serias controversias. Ambos abogaron por la fundación de colonias donde los ciudadanos romanos pudieran ocuparse del cultivo de tierras baldías. Asimismo, se dictan medidas con el fin de distribuir alimento entre los ciudadanos

de menores recursos, a precios muy bajos.

Cayo Mario, distribuirá tierras entre los pobres y promulga leyes tendientes a rebajar el precio de los granos.

Una nación guerrera, como la romana, hubo de disponer instituciones de servicios médicos para la atención de sus ejércitos. Posteriormente, en la época del Imperio, se instituyen servicios médicos para los pobres y particularmente, para los gladiadores. Es el célebre Galeno quien desarrolla la medicina y la aplicará también en función social; además, se concedían especiales privilegios a los pater-familia, con el objeto de propiciar el aumento de la población.

Indiscutiblemente fue en Roma donde convergieron las primeras ideas sobre previsión, ya que como es sabido, si bien Roma conquistó por la fuerza, no sólo fue respetuosa de las costumbres y la religión de cada pueblo conquistado, sino que además incorporó a su acervo cultural los elementos más valiosos de cada conquista, traduciendo instituciones y sistemas de vida en cuyas raíces se finca la creación más importante del pueblo romano: El Derecho.

La época medieval estará signada por la extraordinaria influencia de las doctrinas cristianas de "caridad y misericordia".

Estos dos valores trascendentes traerán como consecuencia, toda una serie de inquietudes por parte de los religiosos, destinadas a otorgar caritativamente algunos auxilios, tanto dentro como fuera de las congregaciones, para aquellos que acudían en busca de ayuda y protección.

Por otra parte, esta asistencia, pasará de ser acción exclusiva de los religiosos para trasladarse a las aldeas y feudos, donde se establecerá casi como una obligación para el Señor Feudal, la protección de sus siervos y, por lo tanto, deberá proveer en cierta medida, al alivio de sus necesidades.

Por su parte, las organizaciones caballerescas tendrán - también participación activa en los servicios sociales de socorro, siempre al modo de beneficencia y caridad, que fue el signo de la edad media.

En la época moderna, ocurrirán algunos movimientos sociopolíticos de una capital importancia para el desarrollo de la institución de la seguridad social, en su fase de previsión. - Ellos serán en primer término la Revolución Francesa, cuyo movimiento de un profundo contenido social, produce la célebre - DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO. En - ella se establece entre otras, la libertad de pensamiento, de - expresión, el derecho a la vida, al trabajo, a la salud, en - general las bases jurídicas en que posteriormente descansarán - las instituciones de carácter social, que hoy nos rigen.

El llamado Liberalismo y la Revolución Industrial, son otros dos movimientos que combinados habrían de producir la combinación más explosiva y convulsionante de carácter social de la época, con sus secuelas conocidas en las diversas direcciones tomadas por el marxismo y otras ideologías comunisantes como respuesta.

El tiempo fue madurando y trasladando a planos más propicios, las ideas de justicia social de la época posterior a la Revolución Francesa, dando origen a los sindicatos de trabajadores y a una serie de inquietudes de tipo laboral que hicieron factible el ambiente para que la clase trabajadora cobrara conciencia de clase y apareciera como derecho inalienable el - de la huelga.

Desde mediados del siglo XVIII empezó a fraguarse este movimiento general principalmente en Inglaterra, donde el desarrollo industrial era cada vez mayor y las condiciones que vivían los trabajadores eran cada vez peores. Desaparecen los antiguos sistemas de producción del taller, para dar paso a la - producción en masa.

Al mismo tiempo, las teorías políticas en boga por la época

ca preconizaban el llamado Liberalismo económico y su conocido principio de acción, es decir, la absoluta no intervención del estado en las actividades de los particulares; "Dejar hacer, de jar pasar" como principio.

Ante este mar de inquietudes, el estado se ve obligado a tomar medidas que implican, cada vez en mayor medida, su ingerencia en los medios de producción, con el fin de evitar no só lo el creciente descontento provocado por estos factores, ma yo rmente señalados en los diversos sesgos que modernamente han tomado los planteamientos del ideólogo Carlos Marx y de Federi co Engels, en su conocido Manifiesto Comunista y su teoría de la "Plusvalía", la "Dialéctica Materialista", su "Dialéctica - Histórica" y la concepción de los derechos del proletariado, si no también, el estado moderno deberá continuar por el camino - de dictar las medidas de orden jurídico, político y social, con el fin de proveer lo necesario a través de su mayor interven ci ón en la actividad de los particulares, para el logro de una verdadera y efectiva protección de los trabajadores. Entre estas medidas destaca la noción de Seguridad Social.

CAPITULO II

LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO

- 1.- México Precortesiano.
- 2.- La Colonia.
- 3.- La Independencia.
- 4.- Epoca Contemporánea.

La llegada de los primeros pobladores de mesoamérica está signada por el maíz, después de haber superado la etapa nómada. En efecto, entre las primeras manifestaciones culturales se encuentra la del cultivo del maíz, organizando diversas formas de cultivo ya sea en tierra firme con el auxilio de implementos tan rudimentarios como el simple asadón para plantar, o creando huertos ganándole terreno a los lagos.

Muchos autores han llamado a estas culturas, "Culturas del Maíz", debido a la determinante influencia que ejerció esta oleaginosa, tanto en sus aspectos migratorios como en sus caracteres alimenticios, creación de utensilios para la agricultura, y sobre todo desde el punto de vista religioso asociando los elementos naturales a los cultivos mediante la deificación del sol, la lluvia, la fecundidad, etc. Así, debido a esta importante y primaria relación con la tierra no he querido pasar por alto la mención de algunas características de los primeros pueblos civilizados que poblaron mesoamérica, y su relación con sus sistemas de uso y tenencia de la tierra. No obstante, las diversas lagunas que existen en relación con esta materia, en lo referente a los primitivos sistemas de tenencia de la tierra, se ha podido establecer, según el ilustre maestro Alfonso Caso en sus obras "Instituciones Indígenas Precortesianas" y "La tenencia de la tierra entre los antiguos mexicanos", que el Calpulli, a partir de Izcóatl, en el impe--

rio de los Tenochcas, pasó de ser una institución típicamente de clan, a ser un verdadero instrumento de gobierno ya que, sus dirigentes empezaron a nombrarse ya no de entre el común de — los macehualtin, o trabajadores del campo, sino entre los piltin, o sea los nobles. Esto no significa de ninguna manera que se hubiera abandonado el sistema tribal o calpulli, sino — que se le imprimió una modalidad de marcado acento aristocrático primero y teocrático después, con la evolución de los regímenes posteriores hasta llegar a la lujosa corte de Moctezuma-Tzocoyotzin (II), a la llegada de los conquistadores.

El maestro Caso, ha tratado de relacionar desde el punto de vista de la vida cotidiana del llamado Imperio Azteca, sus sistemas de tenencia comunal de la tierra, su división de clases y su sistema tributario, con la organización de la tribu, — la propiedad privada, la estructura tributaria y la igualdad social.

Este es el momento en que se produce la llegada de los españoles y de ahí el desconcierto de autores como Morgan y Banelier, que siguieron a los cronistas posteriores a la conquista, y afirman que la sociedad mexicana, era una sociedad gentilicia, basada en conceptos de lazos familiares, sin la menor — expresión de vida política organizativa.

Según el maestro Caso, el sistema político social de los Mexicanos, estaba en pleno desarrollo y transformación a la llegada de los españoles. Así, no puede afirmarse la existencia — de una sociedad familiar para la época si consideramos, según Caso, las diferentes clases de tierras que comprendía su organización.

Según el maestro Caso, las tierras se dividían en:

TIERRAS DEL DOMINIO PUBLICO y
TIERRAS DEL DOMINIO PRIVADO.

Las tierras del dominio público eran:

a.— Las tierras dedicadas al rey, pero no de una manera —

personal, sino que sus productos eran aplicados al mantenimiento del palacio. Se les llamó TECPANTLALLI, sus poseedores eran los TECPANPOUHQUES, o nobles de la corte. Los que trabajaban - estas tierras eran los Tecalec o trabajadores. También existían otras tierras llamadas "Tierras del señorío", que el rey podía alquilar pero no vender, las cuales recibían el nombre - de TLATOCAMILLI o TLATOCATALLI, trabajadas por los MACEHUALTIN.

b.- Las tierras TEOTLALLI, eran las que podrían llamarse tierra de los dioses o sagradas, y eran trabajadas por los MAYAQUES y MACEHUALTIN, que eran los primeros, exentos del impuesto, y los segundos lo pagaban como aparceros independientes.

c.- Por último tenemos las tierras de los guerreros, o las dedicadas al mantenimiento de los ejércitos, llamadas MILCHIMALI.

Las tierras de dominio privado eran:

A.- Las tierras heredadas o conquistadas por el TLATOANI, trabajadas por los MAYAQUES o los TLALMANTES, o sea las tierras del patrimonio del señor.

B.- PILALLI o tierra de los nobles, era llamada también - TECUHTLALI, o tierra PIPILTIN. Esta tierra era trabajada, según Caso, por los MAYAQUES.

C.- La tierra llamada ATEPETLALLI o CALPULLALLI, era la tierra de los pueblos, éstos se dividían a su vez en CALPULLIS o barrios y los barrios en TLAXILACA o calles. A los habitantes de los pueblos se les llamaba MACEHUALTIN.

En síntesis podemos afirmar que el CALPULLALLI, como forma de tenencia fundamental de la tierra entre los mexicas, constituye no sólo un importante concepto de tenencia de la tierra

en común, y un importante adelanto en cuanto a sus sistemas de organización, sino también un magnífico antecedente desde el punto de vista de las concepciones de las instituciones actuales.

Como puede notarse, según lo expuesto, ya desde aquella época, existían formas de explotación, como lo asevera la aparición de los trabajadores agrícolas como los MACEHUALTIN, y sobre todo los MAYAQUES o TLALMAITES ya sean aparceros libres o renteros; sin descontar que en la práctica, el dominio real de las tierras estaba a cargo de los PILLIS, no sólo en sus tierras los PIPILTIN, sino también en los CALPULLIS, donde en los últimos tiempos empezó a notarse que con los PILLIS constituyó una verdadera propiedad privada de la tierra.

LOS MAYAS

Es realmente escasa la información que se tiene de la organización de la tierra entre los mayas, tanto que es sustancialmente inferior a la información de que disponemos sobre los mexicas. Sin embargo, no quiero pasar por alto hacer alguna mención basada en alguna crónica o en algún comentario.

Diego de Landa en su "Relación de las cosas de Yucatán" nos dice: "En tiempo de sus cementeras los que no tienen gente cuya para los hazer, juntanse de 10 en 10 ó más o menos, y hacen todos juntos por su medida y taza la labor de todos. La tierra por ahora es de común, y así, el que primero las ocupa las posee. Siembran en muchas partes, pero si una falta suplen la otra".

Según Alfonso Villa Rojas, en su obra "Notas sobre la tenencia de la tierra entre los Mayas de la antigüedad", nos dice que sin afirmar categóricamente, la existencia de un determinado sistema, en general, después de los estudios realizados, podría tratarse de reconstruir tímidamente, el sistema de tenencia de la tierra entre los Mayas de la siguiente manera:

- a.- Tierras del estado o provincia,
- b.- Tierras del pueblo,
- c.- Tierras del Calpulli o parcialidad,
- ch.- Tierras de linaje,
- d.- Tierras de la nobleza, y
- e.- Tierras particulares.

LA COLONIA

La época colonial en México, no revistió caracteres especiales, desde ningún punto de vista ya que, ésta se desarrolló bajo el signo de la explotación y el despojo del indio, tan to aquí como en el resto del continente.

Cronológicamente hablando, la primera instrucción real - que ordenó la redacción de las relaciones geográficas de la Nueva España, fue expedida en Mayo de 1577, por Felipe II. La segunda fue formulada en 1603, por Felipe III; y la tercera en 1776, por Carlos III. Todas ellas contenían un amplio cuestionario que dieron origen al conjunto más anárquico e incongruen te de disposiciones relativas a la administración de territo rio colonial alguno.

A partir de la conquista, se introduce en la colonia la - institución de la ENCOMIENDA, la cual será de nefastas consecuencias para los pobladores de estas tierras, que se verán de pronto despojados de las mismas, y sometidos a un régimen real de esclavitud, en virtud de la deliberada mala interpretación - que se dio al contenido de las Ordenanzas, con el objeto de - disponer de los elementos de producción en las tierras conquis tadas. Charles Gibson, ha hecho un interesante trabajo titulado "The Aztecs under Spanish Rules", editado en la Universidad de Stanford, California, U.S.A.

En este trabajo, nos habla el autor de una institución - llamada TLATOQUE, que se convirtió en cabecera de la que derivará posteriormente la encomienda, la iglesia misionera, los - tributos, etc.

Gibson agrega: "La usurpación española de la tierra ocurrió gradualmente, através de muchos acontecimientos importantes y durante un largo período, en el cual la Corona desempeñó un papel insignificante tanto en el patrocinio como en el impedimento del latifundio".

Sobre el Génesis de la Hacienda dice que: "Aún siendo una institución clave, su estudio ha sido descuidado por diversas razones y que, sería aconsejable concertar nuestros esfuerzos para resolver los problemas históricos que plantea".

Por otra parte, no cabe duda de que la Hacienda llegó a ser el modo de control predominante. El ritmo de su historia contrasta con el del tributo y el de la mano de obra. Los españoles con la hacienda controlaron a la par tierra y mano de obra, así como el tributo cuyo resultado fue la institución de más grande alcance que alojó al propio tiempo, el dominio español y la subyugación indígena.

La esclavitud, es cambiada por el sistema de la Encomienda, la que consiste en, la obligación por parte del encomendero de proveer lo necesario para la vida decorosa de los indios que le son encomendados para su cuidado, protección, educación y conversión al cristianismo. Así surge la encomienda como un instrumento de civilización y protección del indígena. La encomienda entendida durante la época de las dos Audiencias y del Virreinato, después sirvió sólo para dar lugar a la formación de una clase mal asalariada, al acaparamiento de la tierra en manos de los españoles, creando la Hacienda y en general el sistema feudal que tan hondas raíces ha echado en nuestros pueblos y de lo cual aún en nuestros días no hacemos memorias lejanas.

La aparición de los Corregimientos, posteriormente, sólo traerá como consecuencia que la administración de los productos de la colonia los dividan la Corona y los encomenderos. En esta época nacerán los conceptos de alquiler voluntario, retención por deuda, tienda de raya, los llamados jornaleros "de pie" y los castigos para los trabajadores por parte del amo y

las "covachas", el cepo y la tlapixquera.

Por otra parte, la iglesia realizó su tradicional aporte de las instituciones protectoras de bienes, sobre todo si entre éstos se encuentran los propios. En tal sentido afirma el autor Francois G. Chavalier en su obra "Instrucciones a los - Hermanos Jesuitas, Administradores de Haciendas", cuando se refiere al "Poderío económico de la compañía de Jesús en la Nueva España", basado en un documento manuscrito que proviene de los archivos de la Compañía de Jesús, de los cuales se apoderó el gobierno virreinal en 1767, según el autor.

Entre las instituciones típicas de la Colonia se encuentran el REPARTIMIENTO, como forma de trabajo obligatorio en las tareas agrícolas, además de los trabajos públicos, la minería, los transportes, etc. El repartimiento fue una nueva forma de esclavitud, en lugar de las encomiendas. A los indios repartidos se les llamaba TAPISQUES, y al sistema se le denominó CUATEQUITL.

De esta manera, la gran propiedad fue tomando auge en virtud no sólo de las condiciones dictadas desde la metrópoli, las cuales considerando la extensión colonial, el Repartimiento y la Encomienda, la presión de los grupos económicos y del clero, dieron lugar a una nueva clase de terratenientes provistos de grandes extensiones de tierra. Esta elite por supuesto, no permitiría la ingerencia de factores extraños en el poder político, con el fin de continuar interpretando las disposiciones Reales de la manera más provechosa.

Cada vez que fue necesario ampliar los territorios conquistados y después de sometidos los pobladores de la región, se procedía al REQUERIMIENTO, redactado por el jurista español Juan López de Palacios. Lógicamente, este Ultimatum o Requerimiento fue redactado y era leído en castellano a los indígenas. Este absurdo documento decía:

"Su alteza vos dará muchos privilegios y exenciones y vos

hará muchas mercedes. Si no lo hicieres, o en ello dilación -
 laiciosa pudieraes, certifico que, con la ayuda de Dios, yo -
 entraté poderosamente contra vosotros y vos haré la guerra por
 todas las partes y maneras que yo pudiere y vos sujetare al -
 yugo o obediencia de la iglesia y sus Altezas, y tomaré de -
 vuestras personas y de vuestras mujeres e hijos y los haré es-
 clavos y como tales los venderé y dispondré de ellos como su -
 Alteza mandare, y vos tomaré vuestros bienes, y vos haré todos
 los males y daño que pudiere, como a vasallos que no obedecen-
 ni quieren recibir a su señor, y le resisten y contradicen, y
 protesto que las muertes y daños que por ello se recrecieren -
 sean a vuestra culpa y no de su Alteza ni mía ni de estos ca-
 balleros que conmigo vinieren".

Ante semejante arenga es de suponer lo que ocurría, ya -
 que lo arriba expresado, en lengua extranjera para los in-
 dios, no representó sino un acto curioso en idioma distinto al
 propio. Para los conquistadores, fue el pretexto para proceder
 a la "Pacificación".

Conjuntamente con la propiedad latifundista de los con- -
 quistadores, continuaron existiendo las tierras de propiedad -
 comunal o privada de los indios, quienes poco a poco vieron -
 mermados sus bienes en la medida en que eran despojados a tra-
 vés de componendas, prohibiendo a los indios tener rebaños de
 ganado mayor y estancias de ganado menor.

Dentro de la estructura agraria colonial debe destacarse-
 el papel del "tributo de la comunidad" producido por la siem-
 bra de diez brazas cuadradas para tal fin con la obligación de
 entregar este producto a la corona. Los pueblos indígenas ad-
 ministraban el sistema de tributos tanto propios como de la co-
 rona a través de las cajas de censor.

La propiedad de los pueblos indígenas se componía de:

- a.) Un espacio destinado a los solares y a los hogares. -
 Inalienable por ser propiedad comunal.

- b.) El ejido para pastoreo de ganados de la comunidad.
- c.) Tierras para el usufructo particular.
- ch.) Tierras trabajadas en comunidad con el fin de proveer a los gastos de la comunidad.

En resumen podríamos afirmar que durante la época colonial la relación tierra-hombre, se inició con la esclavitud para el indio y el otorgamiento de estas tierras a los reyes españoles en la bula de Alejandro VI, de 1493, llamada "Inter Caetera". Seguidamente las encomiendas y el repartimiento no sólo adjudica tierras, sino la mano de obra de quien fuera su dueño. Del alquiler forzoso de brazos, se pasa al alquiler voluntario. Los pagos adelantados para los "gañanes", traera la "Tienda de raya", y ésta a su vez una nueva forma de esclavitud para el indio, quien no sólo ha perdido su tierra sino también su libertad cuando trabaja para la hacienda que es como institución, la última que aparece en el panorama de la profunda obscuridad de la colonia. En este estado de cosas se producirán los primeros destellos de la independencia.

MEXICO INDEPENDIENTE

México nace a la vida independiente, como el resto de los países al sur del Río Bravo, con el lastre de una estructura colonial fundada en el latifundio como producto de una Revolución de Independencia freguada bajo los auspicios de una clase criolla desplazada por los peninsulares con la misma herencia de Elite Egemónica, que simplemente fue trasladada con el mayorasgo a las generaciones posteriores.

En efecto, los grupos conservadores en el poder harían leyes con miras a repartir la propiedad indígena, sin la menor intención de devolver las tierras a los indios ni mucho menos dividir los latifundios.

Por otra parte, los liberales tratarán de lograr la repar

tición de la propiedad indígena con la intención de provocar — la pequeña y mediana propiedad.

Según algunos autores, los bienes del clero después de la Independencia, fueron calculados en ciento ochenta millones de pesos, lo cual nos da una idea de la importancia y de — la representación que tenía el clero dentro de la estructura — económica del México independiente, llegando a controlar una — gran parte de la economía agrícola del país, lo cual hizo pro- picia la actuación de los liberales. Estos después de superar- la funesta etapa Santanista y con el fin de tratar de enajenar o incautar algunos bienes de la iglesia, realizaron varios in- tentos por atacar el problema, cosa que no pudo lograrse con — éxito en virtud de no existir mecanismo jurídicos adecuados.

El 25 de junio de 1856, se dicta la ley de Desamortiza- — ción de los bienes del clero, lo cual dará lugar a una nueva — etapa en la tenencia de la tierra en México.

Esta ley traerá muy serias consecuencias para las comuni- dades indígenas. La denuncia de tierras que empezaron a hacer- personas extrañas a los pueblos produjo nuevamente el acapara- miento de las tierras, provocando que el gobierno dictara la — resolución del 9 de octubre del mismo año, en la que se limitó, o trató de limitar, esta anomalía. Sin embargo, esta medida só lo dio como resultado, la aparición de una pequeña propiedad — regida por la administración del ayuntamiento local, por obra- de las leyes de desamortización.

Por las leyes de desamortización quedaron de hecho, extin- guidas las comunidades indígenas, y por ende las poblaciones — campesinas perdieron en la práctica, el instrumento que les — permitía defender, aunque fuera en escasa medida, sus ya men- guados derechos.

El terrateniente, tradicionalmente poderoso, encontrará — más expedito el camino para acrecentar sus riquezas con más — tierras, aprovechando la situación de poder sustituir al clero

en el monopolio de la misma, extendiendo sus latifundios. Esta nueva estructura hará del Terrateniente el elemento fundamental de la vida económica de México para la época.

Así quedaron frustrados los más puros ideales de los verdaderos primeros forjadores de la nacionalidad mexicana. Miguel Hidalgo y Costilla, con su declaración de devolución de la tierra a los indios, a raíz de la iniciación del movimiento independentista y José María Morelos y Pavón; primer agrarista de México, quien en el Congreso de Chilpancingo, proclama la repartición de la tierra entre quienes la trabajan.

EL PORFIRIATO

Si a raíz de la independencia la hacienda es la institución que configura la estructura agraria típica; en el porfiriato, ésta se desarrolla hasta alcanzar límites insospechados.

El latifundio es su producto genuino, a costa de las tierras comunales de los poblados campesinos y más aún, a esta situación debe agregarse un conjunto de situaciones y disposiciones legales que harán más injusta aún, la ya menguada situación de los trabajadores del campo para esta época.

Se presentaron 2 factores determinantes:

a.- Política de Colonización.- Esta política de colonización consistió en conceder a algunos extranjeros la posibilidad de adquirir los terrenos que denunciaban, los cuales les eran otorgados por el gobierno con todas las características de propiedad sin mayores restricciones.

b.- Las Compañías Deslindadoras.- Estas sólo fueron producto de esta política de colonización, la cual consistía no sólo en auspiciar la inmigración extranjera, sino que en convinencia con los hacendados mexicanos signó la característica de despojo para los poblados indígenas.

Según afirma el autor Moisés González Navarro, en sus obras, "La Colonización en México", e "Historia Moderna de México", se autorizó la formación de compañías llamadas "deslindadoras", las cuales tenían como objeto medir y deslindar terrenos baldíos. A estas compañías se les otorgó una tercera parte de la tierra deslindada, en razón del "costo" de la operación.

Según el mismo autor, en su obra, "Estadísticas Sociales del Porfiriato", nos señala que de 1881 a 1889, los terrenos deslindados sumaron 32 millones de hectáreas y que las empresas particulares desamortizaron en manos de 29 individuos casi el 14 por ciento de la superficie total del país. Además, de 12 millones de hectáreas deslindadas por estas compañías, el 6 por ciento, les correspondió por el concepto ya expresado y con arreglo a las leyes de colonización.

La tradicional idea de México como un país de grandes riquezas, también fue uno de los factores que ayudó a la conformación de este cúmulo de negatividades, notándose que hacia el final del siglo XIX, se inicia la instalación de empresas norteamericanas, inglesas y francesas, conjuntamente con la intervención directa de nacionales de esos países en las cuestiones agrarias de México al lado de los tradicionales y de los nuevos terratenientes mexicanos, las compañías deslindadoras y el amparo de las absurdas leyes dictadas al efecto.

Esta élite formó uno de los grupos de presión más poderosos y de mayor influencia en las determinaciones del gobierno durante todo el período llamado del porfiriato.

Entre las consecuencias directas para la población rural, se encuentra que la gran hacienda del porfiriato, se constituyó como un verdadero y estable negocio de rentas. A tal efecto me permitiré señalar algunos de los elementos de su mecanismo.

La hacienda contrataba renteros o aparceros, para los terrenos que no quería o no podía cultivar. Estos afrontaban los riesgos inherentes a las malas cosechas por falta de lluvias u

otros factores naturales. Así la hacienda sólo se preocupaba de recibir el pago completo que le correspondía por concepto de renta.

La situación interna de los trabajadores propios de la hacienda, se tornó cada vez más difícil y el estado no vió o mejor dicho no quiso ver los tremendos desajustes que esto provocó.

El pago ínfimo de salarios de los trabajadores del campo que tenían la necesidad de ocurrir ante quien los había despojado para lograr el sustento de su familia, dio origen a los pagos de salario en especie y adelantados, lo cual proveía como en la colonia, la mano de obra necesaria.

Ante este lamentable estado de cosas, se empezaron a suscitar los primeros encuentros conflictivos entre los campesinos y la oligarquía terrateniente, creando un verdadero ambiente de inquietud en el medio rural mexicano, que era realmente donde se desarrollaba la más importante actividad del país, no obstante la incipiente iniciación de la industrialización de algunas zonas urbanas.

Todo ello fue aprovechado por los primeros ideólogos de la revolución, quienes así entendieron y dieron una capital importancia a los problemas agrarios y laborales en general.

El gobierno, que venía representando los intereses de esta clase alta, se encontró con que su sistema de represión por el "Orden", tendría respuesta en las primeras manifestaciones revolucionarias plasmadas en lo que a materia agraria se refiere, en el "Programa del Partido Liberal y el Manifiesto a la Nación", cuando expresa:

"La falta de escrúpulos de la actual dictadura para apropiarse y distribuir entre sus favoritos herederos, la desatenta capacidad de los actuales funcionarios para adueñarse de lo que a otros pertenece, ha tenido por consecuencia que unos cuantos afortunados sean los acaparadores de la tierra, mien-

tras que infinidad de honrados ciudadanos lamentan en la miseria la pérdida de sus propiedades... El acaparador es un todo poderoso que impone la esclavitud y explota horriblemente al jornalero y al mediero; no se preocupa ni de cultivar todo el terreno que posee ni de emplear buenos métodos de cultivo, pues sabe que esto no le hace falta para enriquecerse..... Si esto se perpetúa, ¿Cuándo mejorará la situación de la gente del campo y se desarrollará nuestra agricultura?".

LA REVOLUCION MEXICANA

A partir del movimiento revolucionario en México, se inicia un período de realizaciones en pro de la solución de los problemas del agro. No todas las manifestaciones relativas encontraron la simiente que pudiera traer la verdadera solución de los problemas.

Así, puede afirmarse que durante las dos primeras décadas de este siglo, en el mar de conjeturas y anarquía en que se iba resolviendo el problema revolucionario, se suscitaron dos principales corrientes con un mismo denominador común: la solución del problema del agro en México.

Esto no significa que no se deban considerar las diversas corrientes ideológicas, iniciadas con Madero, continuadas con Carranza, pasando por el fenómeno Huerta, y las decididas acciones de Zapata y Villa, sino por el contrario, salvo sus diferencias de métodos y sistemas, la mayor parte de ellos estaban empeñados en resolver problemas de la misma índole, así como todos sabemos se habló de los Carrancistas, los Maderistas, los Villistas y de los Zapatistas.

Estas dos corrientes a mi parecer podríamos referirlas de la siguiente manera:

a.- La corriente representada por los partidarios de soluciones de tipo económico y social, y

b.- La corriente que defendía la posibilidad de resolver el problema agrario desde el punto de vista político.

La segunda se refería a soluciones de orden práctico, objetivo y directo, eliminando burocratismos que como es tradicional, siempre han echado por tierra los mejores empeños.

Zapata, a quien podríamos llamar representante típico de esta ideología, había sentido en carne propia el oprobio y la humillación de trabajar en la Hacienda Porfiriana, y conocedor de cerca, de los problemas prácticos de los campesinos se pronunció, por soluciones también prácticas, y cambios estructurales profundos, en medio de un convulsionado mundo de ideas, para la emancipación del trabajador agrario, fraccionamiento de los latifundios, defensa de la pequeña propiedad y la vuelta a la situación de los ejidos de los poblados campesinos.

Por otra parte, dentro de la primera corriente se encontraron los ideólogos puros quienes, proponían legislaciones adecuadas y estudios analíticos congruentes, para la mejor solución de los problemas a los que desgraciadamente no se dio la importancia determinante para el desenvolvimiento de la vida general del país.

Al respecto podríamos adecuar el decir de algunos autores en el sentido de que en nuestros países, -me refiero a los de América Hispana-, una de las actividades que se desarrolla con más entusiasmo por parte de nuestros gobernantes en general, es la de propiciar leyes, legislar, crear instrumentos legales, -probablemente animados por el mejor espíritu y armados de la mejor técnica jurídica que dicta el conocimiento teórico, pero tan lejos de las realidades, que en algunos casos, pienso que esta actitud legislativa, podría ser una remembranza de las épocas coloniales cuando la metrópoli dictaba normas con un gran contenido social, político, económico, pero inoperantes en la práctica.

Por otra parte, el Lic. Lucio Mendieta y Núñez, en su o-

bra, "El Problema Agrario en México", recoge lo que Francisco I. Madero expresaba respecto a su verdadera doctrina agraria, cuando dice: "Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente, tomando únicamente una frase no se explica cuáles son las ideas del gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo constante, y otra, es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas".

Después del sesgo histórico que toma la Revolución con la aparición en primer plano de la escena de don Venustiano Carranza, y su ideario constitucionalista, realmente no ocurrieron cambios profundos, desde el punto de vista de los resultados prácticos, y sin embargo sí se echan las bases del sistema jurídico que actualmente rige la estructura agraria del país, con un cierto acento transformista, inspirado en algunas de las reivindicaciones que dieron origen a la Revolución.

En efecto, a partir del PLAN DE VERACRUZ, Carranza hablaba de leyes agrarias que tendieran a fomentar la pequeña propiedad; la disolución del latifundio y la restitución de las tierras a los pueblos que fueron injustamente despojados. Este plan inspirará la ley de 1915, y el artículo 27 de la Constitución vigente, donde se finca la estructura agraria del país, al cual me referiré en otro capítulo.

Durante el gobierno de Carranza, el problema agrario fue un tanto marginado, en consideración a que el país atravesaba un período de grandes convulsiones políticas y naturalmente, el interés se orientó hacia la bandera de la No-Reelección, esgrimida por el primer jefe constitucionalista. Los problemas agrarios fueron nuevamente aplazados.

Durante la administración de Alvaro Obregón, se inicia un poco la práctica de agilizar el procedimiento del reparto de la tierra, evitando burocratismos y poniendo en marcha algunos de los preceptos de la Constitución.

El Presidente Calles, se pronuncia como firme defensor de la pequeña propiedad y del ejido, y considera que ésta podría ser la forma de constituir un sistema que ayudara a la restitución de la tierra a los campesinos de México.

Sin embargo, es con Lázaro Cárdenas, con quien se logran verdaderos adelantos en la materia. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es creado conjuntamente con el Código Agrario, que es promulgado en 1934. Es en este cuerpo legal - donde se apoyará su declaración del Plan Sexenal, Realizará - cambios profundos en los sistemas, crea el ejido colectivo y - logrará la unificación del campesino, en la Confederación Nacional Campesina.

En este período se acelera la entrega de tierras a los - campesinos, se agiliza la administración, y se actualizan los sistemas a través del Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniación, de reciente creación.

Pero quizás lo más importante es la verdadera y efectiva aplicación de la legislación agraria, la interpretación del es píritu del legislador del 17, la formación de cooperativas agrícolas y la concepción regional de los problemas agrarios - dándole a cada región la solución adecuada a su característica.

Para algunos autores debe hablarse de la Reforma Agraria antes y después de Lázaro Cárdenas. Los regímenes presidenciales posteriores, contendrán una misma tónica señalada por derroteros nacionalistas, eludiendo los problemas fundamentales del campo, o señalándolos sin aportar soluciones. Habrá una - honda preocupación por los problemas del desarrollo económico, desde el punto de vista de la industrialización, aplazando nue vamente el problema agrario con fomentos tibios del reparto de la tierra -que se pueda-, crédito agrícola -en ciertos casos-, cuando el grupo campesino se plega a los requerimientos oficiales, -y en general se va manejando la orientación del problema agrario y al campesino mismo, como instrumento de algunos inte reses políticos encontrados.

Los Presidentes de México, a partir de los años cuarenta, han cimentado el concepto presidencialista del sistema y por ende, en ocasiones han hecho oídos de los diversos grupos de presión, como los partidos políticos, las agrupaciones campesinas, la nueva burguesía agraria, sin tomar medidas efectivas para la solución de los problemas reales de la tierra.

Ha habido una marcada preocupación por demostrar la independencia del país, respecto a la ingerencia que pudieran tener las inversiones extranjeras, haciendo a la vez propicia la inversión de grandes capitales en la industria, pero sólo se han tomado medidas paliativas respecto a la solución de los graves problemas del agro, tratando de no alterar demasiado las estructuras básicas que podrían ir en detrimento de los intereses de algunos grupos.

Sin los aspectos señalados son de una importancia capital, no lo es menos la circunstancia de que modernamente, la explotación directa del campesino ha sido trocada por otra un tanto más acorde con las estructuras modernas del comercio, como lo es el intermediario, quien activa el proceso poniendo precio a los productos agrícolas en diversas escalas trasladando éstos, simplemente de mano en mano, por medio de un sistema de compra, almacenaje, distribución y venta en los mercados de consumo; ejerciendo así un control indirecto desde el punto de vista real, e instituyendo una nueva forma de explotación del campesino sólo que con características más modernas y acabadas.

El estado mexicano ha tomado diversas medidas tendientes a tratar de solucionar algunos de los problemas señalados, creando instituciones de crédito para el campo, emprendiendo campañas que agilicen y hagan más honesta y eficaz la actuación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la actualización de los sistemas de mercadeo agrícola, através de la CONASUPO, así como creando la Institución del Seguro Agrícola y Ganadero, Almacenes Nacionales de Depósito, ANDSA, etc.

En los renglones anteriormente señalados la acción del es

tado ha tratado de ser lo más efectiva posible considerando - los antecedentes expresados, pero lamentablemente no ha sido - posible erradicar vicios arraigados y en ocasiones auspiciados desde algunas esferas.

Si bien el reparto de tierra se ha acelerado, según algunos autores, la clase dominante de las estructuras agrarias se ha trasladado del campo a las ciudades y desde allí controla - el sistema provocando la aparición de campesinos minifundistas, trabajadores agrícolas sin tierras, y los diversos niveles de medianos y grandes latifundios, entendidos éstos ya no en la - proporción de los millones de hectáreas de las que se hablaba durante el porfiriato, sino en la proporción de la discreción - propia de los nuevos sistemas.

En síntesis debe señalarse que si bien la Reforma Agraria en México no ha logrado los resultados óptimos que se esperaron alguna vez de ella, sí ha contribuido a mejorar en general la situación del campesino. Ha logrado el reparto de la tierra como postulado primario de la Revolución; ha eliminado una - gran parte del latifundio a la manera porfirista, se han creado sistemas e instituciones crediticias para el campo, extensivas a todo el país; se han abaratado los costos de producción - y se ha logrado en general un ambiente propicio.

En lo referente al aspecto político, si bien no ha resuelto definitivamente los problemas del campo, los ha aminorado, - mejorando la situación del sujeto agrario, lo cual ha traído - estabilidad al sistema como uno de los medios para poder equilibrar los intereses encontrados de las diferentes corrientes - ideológicas del país.

CAPITULO III.

ALGUNOS ANTECEDENTES INTERNACIONALES.

- 1.- La O.I.T.
- 2.- La I. Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- 3.- La II. Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- 4.- La IV. Conferencia de los Estados Miembros de la Organización Interamericana del Trabajo.
- 5.- Problemas Relativos a la Extensión de la Seguridad Social al Medio Rural.

Con el objeto de conjugar armonicamente los esfuerzos tendientes a lograr una mayor coordinación para la solución de los problemas de los trabajadores del agro., se han realizado diversos congresos y reuniones a nivel internacional y regional. Entre ellos cabe destacar los acuerdos y recomendaciones emanados de la ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, y de las CONFERENCIAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

LA O. I. T.

La Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) ha sido el marco propicio para signar este tipo de convenios. No obstante los loables objetivos planteados en ellos se han considerado generalidades del medio ambiente, mayormente referidos a los trabajadores asalariados del campo, circunstancia esta, notoriamente contraria a la estructura Agraria que se desarrolla en la mayor parte de los países latinoamericanos, donde ocupa un lugar preponderante el pequeño propietario y el dependiente familiar, sin contar con las marcadas diferencias de orden socio-económico entre los medios rurales de Europa y los de Ibero-América atendiendo a su escaso desarrollo.

La inquietante situación de los trabajadores — del campo, ha sido motivo de constante preocupación por parte de diversos organismos internacionales relacionados con la materia. A partir de la tercera reunión de la Organización Internacional de Trabajo, celebrada en Ginebra en el año de 1921, se acentúa mayormente esta preocupación y celebran desde entonces diversos convenios internacionales con el fin de establecer prestaciones para los trabajadores agrícolas.

Así en la conferencia de Ginebra en 1921, se firmó un convenio por medio del cual se protegía a los trabajadores en lo referente a las indemnizaciones por accidentes del trabajo. Los países que signaron este convenio fueron:

- | | |
|---------------------|----------------------|
| 1.- ALEMANIA, | 20.- NUEVA ZELANDIA, |
| 2.- ARGENTINA, | 21.- PAISES BAJOS, |
| 3.- BELGICA, | 22.- POLONIA, |
| 4.- BULGARIA, | 23.- REINO UNIDO, |
| 5.- COLOMBIA, | 24.- SUECIA, y |
| 6.- CUBA, | 25.- URUGUAY. |
| 7.- CHECOSLOVAQUIA, | |
| 8.- CHILE, | |
| 9.- DINAMARCA, | |
| 10.- ESPAÑA, | |
| 11.- ESTONIA, | |
| 12.- FINLANDIA, | |
| 13.- FRANCIA, | |
| 14.- IRLANDA, | |
| 15.- ITALIA, | |
| 16.- LETONIA, | |
| 17.- LUXEMBURGO, | |
| 18.- MEXICO, | |
| 19.- NICARAGUA, | |

Los países signatarios del convenio sobre Seguro de Enfermedad, emanado de la X reunión de la O.I.T., en Ginebra, en 1927, fueron:

- 1.- ALEMANIA,
- 2.- AUSTRALIA,
- 3.- BULGARIA,
- 4.- COLOMBIA,
- 5.- CHECOESLOVAQUIA,
- 6.- CHILE,
- 7.- ESPAÑA,
- 8.- LUXEMBURGO,
- 9.- NICARAGUA,
- 10.- POLONIA,
- 11.- REINO UNIDO y
- 12.- URUGUAY.

En 1933, los convenios se refirieron a diversos Seguros de Invalidéz, vejez y muerte, a los cuales se adhirieron los siguientes países:

<u>VEJEZ</u>	<u>INVALIDEZ</u>	<u>MUERTE.</u>
BULGARIA	CHILE	BULGARIA
CHECOESLOVAQUIA	FRANCIA	CHECOESLOVAQUIA
CHILE	ITALIA	POLONIA
FRANCIA	POLONIA	REINO UNIDO
ITALIA	REINO UNIDO	
POLONIA		
REINO UNIDO		

En 1939, se reunió la COMISION PERMANENTE AGRICOLA, - conjuntamente con la segunda CONFERENCIA INTERAMERICANA DEL- TRABAJO, en la ciudad de la Habana, donde se consideró que, - atendiendo a la situación de atraso asistencial en que se en- cuentran los trabajadores del medio rural en Iberoamérica, y

que esta condición no les hace diferentes de los trabajadores urbanos, no obstante la existencia de trabajadores por propia cuenta, pequeños terratenientes, en igualdad de condiciones que los demás trabajadores, se convino en establecer que la extensión de los Seguros Sociales a estos trabajadores. " Representa uno de los medios más adecuados para mejorar el medio de vida de los obreros agrícolas o jornal y de grupos obreros independientes en el campo, tales como pequeños terratenientes arrendatarios, aparceros, etc., que viven bajo las mismas condiciones del obrero que recibe jornal. " En cuanto a los aspectos especiales americanos de la extensión del Seguro Social a las poblaciones rurales, - dice más adelante el informe - , " La Comisión llegó a la conclusión de que las poblaciones dedicadas a la agricultura en las Américas estaban tan necesitadas de asistencia social colectivamente organizadas como las de cualquier otro lugar y la comisión, especialmente remarcó que a este respecto no había diferencia entre las necesidades de los jornaleros y de los pequeños agricultores por cuenta propia".

" La Comisión se dió cuenta que las condiciones exteriores bajo las cuales viven las poblaciones agrícolas en la mayor parte del continente Americano; diseminadas en grandes áreas, con medios de comunicación insuficientes o ninguno, bajo condiciones sanitarias primitivas, muchas veces sin acceso a asistencia médica y tratamiento de hospitales, expuestas a enfermedades populares de varias clases, de acuerdo con las regiones geográficas, lo cual causa dificultades especialmente serias en la aplicación práctica de proyectos de Seguridad Social y asistencia. Estas dificultades quedan agravadas por el hecho de que la población agrícola y las comunidades rurales disponen solamente de medios extremadamente reduci

dos con que contribuir ellos mismos al financiamiento de tales proyectos".

" Sin embargo, según fué demostrado por el informe de la oficina, y la declaración de los miembros de la comisión, la experiencia práctica de países tan disimiles como Chile, de una parte, con su bien desarrollado sistema de Seguros Sociales, que también es aplicable a los jornaleros agrícolas, y los Estados Unidos y el Canadá, de otra parte, donde recientemente se han efectuado intentos, con éxito, de organizar asistencia médica para la población rural sobre una base de cooperativas, prueba que esta dificultad no constituye un obstáculo infranqueable. El Brasil y México, pueden también mencionarse como países donde se notan los primeros pasos hacia una mejora del Seguro Social".

" La Comisión creyó que era provable que el interes de la población rural en proyectos de Seguro Social que han sido desarrollados en años relativamente recientes, aumentará rápidamente."

" La Comisión estuvo unanime en la expresión de la esperanza de que los Gobiernos darían toda su atención a los deseos en pro de proyectos de Seguro Social y Asistencia, que pueden ser presentados para la población rural, encontrando el apoyo para los proyectos que pudieran establecerse de acuerdo con las convenciones y recomendaciones, respecto a los proyectos de Seguro contra varios riesgos sociales en favor de los obreros agrícolas, adoptados durante la Conferencia Internacional del Trabajo, en sus sesiones de los Años, 1921, 1927 y 1928."

Cabe hacer notar que a partir de entonces se darán los primeros pasos serios en el sentido de lograr una mejor coordinación en pro de la solución de los problemas de los trabajadores del agro en el Continente.

PRIMERA CONFERENCIA INTERAMERICA DE
SEGURIDAD SOCIAL.

Entre los primeros planteamientos que se hizo la conferencia Interamericana de Seguridad Social, de Santiago en 1942, declara: " Que es urgente establecer la aplicación del Seguro Social a los trabajadores agrícolas, a los servidores domésticos y a los trabajadores independientes, a fin de protegerlos en su integridad biológica y económica.

" Que esta ampliación debe comprender también, a los que sin tener carácter de asalariados intervienen en las faenas agrícolas y no obtienen ingresos suficientes para atender a su propia seguridad".

"Que las medidas de previsión deben ser acompañadas de mayores posibilidades de mejoramiento económico, de desarrollo cultural y saneamiento ambiental".

" Que en caso que se desee llegar por etapas a la aplicación integral del Seguro para los trabajadores agrícolas y los demás trabajadores, la progresión se divide de la siguiente forma:

" En el primer período deben exigirse aportes y concederse beneficios a los cuales pueda aplicarse el sistema de reparto, incluyendo el seguro de enfermedad, maternidad, diagnóstico precoz, incapacidad temporal y accidentes de trabajo".

" En el segundo período deben extenderse los beneficios a las pensiones por invalidez absoluta, vejez y muerte, es decir a los seguros que requieren capitalizaciones de reservas de importancia".

SEGUNDA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.

La segunda conferencia interamericana de Seguridad Social hizo las siguientes recomendaciones respecto a la seguridad Social para los trabajadores del agro:

SEGUROS DE RIESGOS PROFESIONALES.-- " Que para asegurar la eficacia del Seguro de Riesgos Profesionales, deben-
quedar comprendidos dentro de su campo de aplicación, todos los trabajadores, cualquiera que el trabajo sea".

" Para que el Seguro de Riesgos Profesionales tenga-
eficacia real en los países americanos protegiendo a los --
grupos mayoritarios de su población deben extender su apli-
cación a los trabajadores del campo, sean o no labores meca-
nizadas, con las modalidades respecto a primas y prestacio-
nes que sean necesarias en cada país, según la organización
agraria existente. Cualquiera que sean estas modalidades, --
deben procurarse que las prestaciones médicas y las económi-
cas tengan la misma amplitud que las otorgadas a los traba-
jadores de la industria o aún mayores ya que como es bien --
sabido, el campesino se encuentra en más precarias condicio-
nes económicas, sociales y culturales que el obrero de la --
ciudad."

Por otra parte, fué reiterada la resolución No. 9 de-
la primera confereencia de 1942, en el sentido de que " es --
urgente establecer la ampliación del Seguro Social a los --
trabajadores agrícolas".

Exortó a los países miembros a hacer propicia ésta --
ampliación lo antes posible y muy importante acordó: " Re --
comendar en vista de la importancia de las labores agrícolas,
en la economía de los países Americanos, que las futuras de

legaciones nacionales enviadas a este organismo cuentan con representantes de los trabajadores del campo".

LA IV. CONFERENCIA DE LOS ESTADOS
MIEMBROS DE LA ORGANIZACION IN -
TERNACIONAL DEL TRABAJO.

Esta conferencia acordó importantes resoluciones sobre la materia que nos ocupa; entre otras, señalaré los siguientes acuerdos:

Planes de Seguridad Social que cubran los principales riesgos para los trabajadores y sus familiares; la aplicación sistemática, de la manera más amplia posible, de los principios de la ayuda para cubrir los estados de necesidad de una vasta porción de la población, a fin de elevar la moral de los ciudadanos y cimentar la estructura de la sociedad misma.

Los riesgos que protege la Seguridad Social son tan reales y amenazantes para los trabajadores agrícolas como para los demás; por ello es objetivo fundamental de la política social procurar un mínimo de Seguridad Social para toda la población agrícola reduciendo las actuales exclusiones a través de generar instrumentos legales relativos a la materia.

Los planes de Seguridad Social deberán acompañarse de medidas que mejoren en general los aspectos referentes a la alimentación, prevención de enfermedades, aumento de producción y mercadeo.

Deberán considerarse también, la implantación de mecanismos que hagan regular la remuneración de los trabaja-

dores, a fin de propiciar la eliminación de las causas que - privan al trabajador y a su familia de los medios de subsistencia. Estas causas difieren tanto entre las poblaciones rurales y urbanas, como entre los trabajadores autónomos y los independientes.

Asi mismo se acordó que las medidas para la extensión de la Seguridad Social para los trabajadores agrícolas deberán implantarse tan rapidamente como lo permitan las condiciones nacionales y de conformidad con los principios generales aplicables a las personas empleadas en la industria a - que se refieren. Igualmente deberá procurarse suficiente información para determinar la extensión y la proporción en la cual puedan ser aplicados estos principios.

Por otra parte la política sanitaria de cada estado - debiera orientarse en el sentido de proporcionar en forma - adecuada y suficiente los servicios médicos, a la población - rural; así como establecer los sistemas necesarios para que - conjuntamente con los servicios médicos expresados se otor - guen estrechamente coordinados los servicios de medicina preventiva y de higiene ambiental, especialmente en las regio - nes rurales.

El establecimiento de estas medidas podrá realizarse - utilizando las actuales estructuras sanitarias, a fin de que su aplicación y funcionamiento fuera lo antes posible.

Sentadas así las bases para un mejor desarrollo de - los métodos de las instituciones de Seguridad Social, las - consecuentes reuniones, a diversos niveles, han tratado de - adelantar en la práctica, la filosofía que se desprende de - las resoluciones expuestas.

VIII ASAMBLEA DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PANAMA.

Cuando el Libertador afirmó en la Primera Conferencia Inter-Americana, en 1826, en Panamá: " Que hermoso sería que el Istmo de Panamá fuera para los Americanos, lo mismo que el Corinto para los Griegos", ponía la piedra angular de lo que serían, con el correr del tiempo, los primeros pasos de la unidad iberoamericana, hoy confrontamos algunos problemas referidos, todavía a nuestras mínimas diferencias, sin embargo, creo que nuestros mejores deseos y nuestro esfuerzo llegarán a lograr esta unidad en un futuro no muy lejano.

Animados de este unitarista pensamiento Boliviano, la VIII Conferencia de Seguridad Social en Panamá, hará interesantes declaraciones, algunas de ellas relacionadas con los trabajadores del campo en Ibero-América.

Así la Conferencia declara: " Que la Seguridad Social en los países de América tiene una tarea que realizar, mucho más amplia de la que ha podido cumplir hasta la fecha, para hacer honor a los principios que la sustentan y servir con eficacia al bienestar de nuestros pueblos y que por tal motivo las instituciones tienen el compromiso de emplear los medios y los recursos de que dispongan y estrechar su cooperación a fin de acometer planes de acción concreta para los próximos años, dirigidas a las siguientes metas:

Entre otras señalaremos las relativas a la materia que nos ocupa.

6.- " Hacer efectivo el Derecho a la Seguridad Social a todos los habitantes del Continente, encontrando -

formulas que desborden el marco de las relaciones obrero-patronales y permitan a toda persona, cualquier que sea su ubicación, dentro o fuera del proceso productivo, tenga acceso a los beneficios del régimen y sea favorecida por un mecanismo nacional de solidaridad social".

7.- " Pugnar por que se otorgue la protección integral de la Seguridad Social a toda la población, pero no detener en parte alguna la extensión del régimen aún cuando se tengan por ahora, que otorgar a los núcleos desprotegidos y en particular a la población rural, las prestaciones más necesarias ".

8.- " Completar la implantación de la Seguridad Social en las zonas de menor desarrollo, con programas educativos y de organización del esfuerzo de la comunidad, que aceleren la transformación de sus patrones culturales y de sus condiciones materiales de existencia".

9.- " Propiciar por todos los medios posibles, que nuestros sistemas cumplan su función redistributiva de la riqueza nacional, ampliando sustancialmente su campo geográfico y social de aplicación y buscando que las cargas del régimen se distribuya proporcionalmente entre toda la población, con el auxilio de los sistemas fiscales ordinarios".

10.- " Lograr que los organismos encargados de planear el desarrollo económico y social de nuestros países, concedan la más alta prioridad a los programas de Seguridad Social, — creando comisiones de evaluación y de programación conjunta — y realizando investigaciones que sean difundidas con la mayor amplitud.

11.- " Coordinar los trabajos que realizan las instituciones de Seguridad Social, no solo con los organismos que tienen a su cargo tareas semejantes, sino también con todas-

las dependencias públicas que ejecuten programas de política social y con los mecanismos fiscales y de planeación, a fin de estructurar un plan general de bienestar social en cada país. al que se destine un porcentaje determinado y creciente del producto nacional bruto". " Revista de Seguridad Social, No. 51, 1968., México, D.F.

PROBLEMAS RELATIVOS A LA EXTENSION
DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL MEDIO RU
RAL.

Muchos son los factores que han dificultado tradicionalmente la extensión de la Seguridad Social al Medio-Rural en esta parte de nuestro continente. Entre ellos - considero que los que mayormente han determinado estas dificultades, son los siguientes:

- I.- Migración de la población rural a los centros-urbanos.
- II.- Heterogeneidad de las condiciones Socio-Económicas y Antropológicas por región.
- III.- Carencia de Coordinación en la política para desarrollar los programas de las entidades estatales y para-estatales relacionadas con la Seguridad Social.

Si consideramos el criterio de la CEPAL para distinguir la población rural de la urbana, estimando la primera en poblados menores de 2,000 habitantes, un alto porcentaje de la población total de la América Latina es rural presentandose, ultimamente según la CEPAL un grave - fenómeno de despoblación, a tal punto que mientras la población rural durante la post-guerra creció en un 1.5 %,-

la urbana creció 4.5 %, con la lógica consecuencia no solo de la imprevisible posibilidad de resolver los serios problemas de servicios urbanos, drenaje, agua, energía eléctrica, y las gravísimas consecuencias de desempleo urbano y desajustes familiares, sino también, los graves trastornos en la producción agrícola, como aporte a la conformación del Producto Nacional Bruto, de países, como la mayor parte de los de nuestro Continente, en los que un alto porcentaje de su PNB., lo representa la producción agrícola con el consiguiente desajuste en su balanza de pagos, y con todo su profundo significado de desequilibrio.

Por otra parte es tan patente el descenso de la contribución de las actividades agropecuarias al P.N.B., que han oscilado en la última década entre el 5 % y el 62% en Brasil, pasando por el 28% en Argentina y Chile. El creciente endeudamiento exterior ha provocado fuertes erogaciones por concepto de divisas para pago de intereses y amortizaciones, dando como resultado que desde el punto de vista estadístico, la distribución del ingreso per capita, sea raquítica, no es aventurado considerar que la mayor parte de la población de la América Latina solo dispone de ingresos inferiores, o promedios de \$ 100.00 al año.

Así mismo esta situación de precaria planeación, provoca la existencia de diversos grupos que, dentro de un mismo país, presentan marcadas diferencias de desarrollo tanto cultural, social y económico, por lo que considero que no es conveniente la aplicación de programas nacionales indiscriminados, ya que provocaría serios desajustes, con las lamentables consecuencias de ineficacia, donde necesitamos resolver problemas de la manera más expedita.

Es necesario auspiciar programas que comprendan el mayor cúmulo de estudios previos a la aplicación de estos, en la medida que los nuevos programas puedan ser determinados —

por los respectivos estudios sociales, antropológicos, económicos, etc., lograremos mayor eficiencia en los resultados, sin que esto signifique que nuestro objeto será solo el de planificar.

Considero que otro de los problemas que han determinado el lento desarrollo de nuestras instituciones de Seguridad Social en el Continente, es el que se refiere a la falta de coordinación entre las entidades estatales y para-estatales, relacionadas con la Seguridad Social.

Desde éste punto de vista, así como considero que deben emplearse los elementos técnicos de manera eficaz y expedita, debe desarrollarse también una política congruente, por parte del estado, que tienda a lograr la mayor coordinación en los programas que lleva a cabo. En este orden de ideas tendrán ingerencia las instituciones Bancarias de Crédito Agrícola, las instituciones de mercadeo agrícola, las de asistencia técnico-agrícola, de riego, de comunicaciones, de salubridad, para evitar duplicidad de servicios, la propia institución del Seguro Social y otras que en mayor o menor grado se relacionan con nuestra problemática, con el objeto de que de manera coordinada se ofrezcan soluciones adecuadas, a menor costo y con mejores resultados.

CAPITULO IV.
ASPECTOS LEGISLATIVOS:

- 1.- El Art. 27 Constitucional.
- 2.- El Art. 123 en la Constitución de 1917.
- 3.- La Nueva Ley Federal del Trabajo y el Trabajador - del campo.
- 4.- La Ley del Seguro Social y el Instituto Mexicano - del Seguro Social.

El Artículo 27 Constitucional señala expresamente lo relativo a la forma de accesión de las tierras y aguas de la nación, regula la propiedad y en lo que se refiere a la materia que nos ocupa, regula la propiedad agraria y señala los órganos y medios de ejecución de las inquietudes agrarias que dieron origen a la Revolución Mexicana.

El Constituyente de 1917 en los debates que originaron el Artículo 27, señala:

" El Artículo 27 tendrá que ser el mas importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tiene por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales - deberá descansar todo el sistema de los derechos que - puedan tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Porque en el estado actual de las cosas, no será posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los componentes de la población nacional y en la Revolución que felizmente - concluye; cada uno de estos últimos ha levantado para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos, habiendo por lo tanto, varias banderas de propiedad que representan intereses distintos.

El proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente - - - - -

existen en el país; la de la propiedad privada plena, - que puede tener sus dos ramas, o sea, la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población dueñas de - tierras y aguas poseídas en comunidad; y las de las posesiones de hecho cualquiera que sea su motivo y su condición. El texto que proponemos, cada una de las fracciones; y en éstas cada párrafo, cada frase y hasta cada palabra, tienen una importancia digna de atención; nada en dichas fracciones sobra, y todo en cuanto en ellas se - consigne servirá para producir en la práctica los más - beneficiosos resultados".

Como ya he comentado, Venustiano Carranza en 1915, el manifiesto agrarista de Emiliano Zapata en 1916 y la Ley Agraria de Villa, contribuyen a echar las bases que - inspiran al constituyente de Querétaro.

El ilustre maestro de esta escuela de Derecho. Dr. Alberto Trueba Urbina, afirma en su obra " Nuevo Derecho del Trabajo".

" Debe subrayarse que se le reconoce a la nación - en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales - susceptibles de apropiación para hacer una distribución - equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, con el objeto de que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento del latifundio, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de - nuevos centros de población agrícola, con las tierras y - aguas que le sean indispensables".

El principio general de dotación de tierras y aguas a los núcleos de población campesina, que contiene el espíritu de la constitución se expresa en la fracción X del Artículo 27:

" Los núcleos de población que carezcan de ejidos, o que no pueden lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o por lo que legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados de tierras y agua suficientes para constituirlos,"... etc.

En lo que se refiere a la limitación de la propiedad agrícola el mismo artículo señala en su fracción - XV: Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto párrafos:

" 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 de explotación".

" Párrafo Cuarto.- Se considerará así mismo, como pequeña propiedad, la superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando la tierra se dedique al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por otro bombeo; de trescientas, en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequen, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales".

" Párrafo Quinto.- " 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".

Además la fracción XVII establece: El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirá leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural". Etc.....

Por otra parte las fracciones IX y X del mencionado artículo, fomentan la creación de nuevos centros de población y además se dictan las medidas necesarias para su protección.

En la fracción XI se encuentra el mandato constitucional que crea las bases para el DEPARTAMENTO DE ASUNTOS-AGRARIOS Y COLONIZACION, cuando dice:

" Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y las leyes reglamentarias que se expidan, se crearan:

" Una dependencia directa del Ejecutivo Federal, en cargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución".

Además se dispone la creación de la Comisión Mixta, El Cuerpo Consultivo y otros órganos de la reforma agraria.

La Ley de Reforma Agraria Vigente, como ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, recoge los lineamientos prácticos de la aplicación de los principios de la Constitución.

En efecto, la ley de Reforma Agraria nos habla del ejido como la extensión de tierra con la que es dotado un núcleo de población, de la caracterización de propiedad comunal de éste y del individual aprovechamiento que hace el ejidatario de los productos o usufructos de la porción que tiene de la parcela, individualmente trabajada.

Se puede afirmar que en México existen tres clases de ejidos, los agrícolas propiamente dichos, los ejidos ganaderos, y los ejidos forestales.

Los ejidos agrícolas, son aquellos constituidos por tierras de riego, de humedad o de temporal y están destinados principal o exclusivamente al cultivo.

Los ejidos ganaderos, como se infiere, son los destinados al pastoreo de ganado, mediante la dotación de tierras de pasto o de agostadero siempre y cuando se cubran los requisitos establecidos por la ley con el espíritu de aprovechar en su máxima capacidad la productividad de la tierra, para lo cual los ejidatarios deberán probar que cuentan con las cabezas de ganado suficientes.

Los ejidos forestales se constituyen en la medida en que el ejidatario esta referido a la explotación racional de la zona boscosa del país y se encuentre en capacidad de obtener así el producto necesario para su sustento.

EL ARTICULO 123 EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La intención de Venustiano Carranza estuvo orientada a redimir a las clases trabajadoras y campesinas del país, pero quizá no contemplo con la amplitud dada por el constituyente de Querétaro, lo relativo a la situación de los campesinos y obreros.

Al principio se debatió la posibilidad de incluir en el texto del artículo 5o. todo lo relativo a la materia laboral, mas la intervención de diputados como Heriberto Jara, Manjarréz, Macías, etc., hicieron posible ganar no solo la inclusión de estos preceptos en forma amplia en el texto constitucional, sino que se acordó destinar todo un capítulo para esta importante materia.

Así, el Artículo 123 es la expresión genuina de los logros en materia de derecho laboral de la Revolución, no solo por su contenido jurídico en terminos estrictos, sino por el avance que representa la profundidad de sus concepciones humanas.

El maestro Alberto Trueba Urbina en su obra " El-Nuevo Artículo 123 ", ha recogido las palabras pronunciadas por el constituyente Porfirio del Castillo y al efecto se refiere a la generalidad de su aplicación incluyendo al campesino, cuando expresa:

"Todos han hablado en pro de los obreros, han invocado la justicia para ellos y yo vengo también para ellos y para las clases trabajadoras del campo, y para ellos podemos hablar nosotros los que venimos de la gleba, los que hemos sentido sus dolores intensamente, podemos hablar con justicia y con más razón que los que opinan encerrados en las cuatro paredes de un gabinete, en donde con fantasmagóricos pueden apenas bosquejar la situación del pobre y del trabajador del campo. Pido, pues, justicia para esos indios, para los que forman la familia mexicana, para los que forman la base de nuestras instituciones liberales y con cuya base contamos para sostener la Constitución que estamos laborando; para esos indios que el señor Palavicini nos ha dicho haber visto desfilar entristecidos por las asfaltadas avenidas de la capital; para esos, señores Diputados, justicia esta vez".

Si atendemos a lo expresado por el Diputado constituyente, Castillo, deberá interpretarse que la disposición de protección al trabajo, de Seguridad, de vivienda, y de garantías laborales en general, no pueden estar referidas exclusivamente a los trabajadores urbanos, ya que la propia ley no hace diferencias ni crea clases de-

trabajadores por actividad cuando la fracción XII del Art. Constitucional en referencia dice:

" En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones-comodas e higiénicas etc.....

Por otra parte el enunciado del propio Artículo 123 nos habla de la obligatoriedad de la norma que regirá entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo, con lo que de ninguna manera se podría establecer diferencia entre las actividades de los trabajadores en general, ni mucho menos considerar en otro nivel o rango las prestaciones que requieren los trabajadores del campo.

La fracción primera y segunda se refieren a la jornada de trabajo y reglamenta el trabajo de las mujeres y de los menores. Así el Art. 123 consagra entre otros, los siguientes principios de Derecho Laboral.

EL SALARIO MINIMO: La fracción VI declara que el salario mínimo deberá de ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en lo material, social y cultural". El salario mínimo será determinado por zonas económicas o por ramas determinadas de actividades, ya sea Salarios Mínimos Generales o Profesionales. Además en lo que se refiere a los trabajadores del campo establece que estos " disfrutarán de un Salario Mínimo adecuado a sus necesidades".

PARTICIPACION DE LAS UTILIDADES. La fracción IX declara el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas así como la creación de la Co-

misión Nacional, organo encargado de regular las medidas que deberán regir en la materia así como su observancia.

EL DERECHO DE HUELGA. Se consagra en la fracción XVII y XVIII, cuando expresa que " Las Leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros". y además señala los casos en que éstas seran legales y las bases de su regulación.

El Derecho de Asociación.-- La fracción XVI otorga este derecho y la ley estipula y protege las formas de organización de los sindicatos.

En lo que se refiere a la materia que nos ocupa, la fracción XXIX, declara: " SE considera de utilidad pública a la expedición de la ley del Seguro Social y ella comprendera seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedad y de accidentes y otras con fines análogos ". La Ley del Seguro Social, es ley reglamentaria de esta fracción del Art. 123.

Como ya se ha señalado en el seno de debates del Constituyente del 17 se suscitó una importante controversia entre los diputados quienes por una parte deseaban establecer un conjunto de normas laborales en el Art., 5o. de la Constitución, y otros que estaban por la creación de todo un título para el claro establecimiento de los derechos de los trabajadores.

A tal efecto el diputado Froilán S. Manjarréz, intervino en el debate y expresó lo que el Licenciado Alberto Morales Jiménez ha recogido en el cuaderno #2 de la serie " Grandes Debates Legislativos." El Diputado Manjarréz dijo:

" A mi lo que me importa es que se den las garantías-suficientes a los trabajadores, a mi lo que me importa es - que atendamos al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros - busquemos su bienestar y no nos espantemos de que debido a - errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; demosles los salarios que necesitan,- atendamos a todas y cada una de sus partes lo que merecen - los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta pero re pito, señores Diputados, precisamente porque son muchos los- puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no que re mos que todo este en el artículo 5o., es imposible, ésto - lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Consti- tución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la - Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda to do un título, toda una parte de la Constitución yo estaré - con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra mi - sión de revolucionarios".

EL TRABAJADOR DEL CAMPO EN LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La Ley Federal del Trabajo es ley reglamentaria del - Artículo 123 Constitucional. En lo que se refiere a los tra- bajadores del campo, el capítulo VIII de la Nueva Ley en su- Art. 279 define que los trabajadores del campo son " Los que ejecutan los trabajos propios habituales de la Agricultura,- de la Ganadería y Forestales, al servicio de un patrón".

El Maestro Trueba Urbina, en su Nueva Ley Federal del Trabajo comentada se refiere a que el contenido de este Art. define la condición del trabajador del campo, sin perjuicio de los beneficios que le puedan corresponder a éste de acuer do con la legislación agraria.

Además, se contempla el régimen aplicable a las explotaciones forestales, las cuales, según el segundo párrafo del mismo artículo: " Se regirán por las disposiciones generales de esta Ley".

Considero que sin lugar a dudas, el legislador nuevamente expresa en el espíritu de la Ley, su intención de no establecer diferencia alguna, en cuanto a beneficio se refiere, entre los trabajadores del campo y los demás trabajadores, razón de más para justificar no solo la igualdad de prerrogativas y derechos entre todos los trabajadores, sino también la necesidad de coordinar nuestros esfuerzos para el logro igualitario de estos beneficios.

El Art. 280, se refiere al concepto de trabajador agrícola de planta cuando expresa que se considera como tal al que reuna una permanencia continua de tres meses o más al servicio de un patrón.

Con el objeto de establecer condiciones igualitarias para la explotación de la tierra, el Art. 281 se refiere a la solidaridad de responsabilidades respecto a las obligaciones que se deriven de la relación de trabajo entre el propietario (arrendador) y el arrendamiento. Esta misma situación subsiste para los contratos de aparcería.

El Art. 282, no solo establece la necesidad del contrato de trabajo por escrito, sino que además remite al Art. 25 de la Ley, el cual se refiere a las formalidades que deberá contener el contrato de Trabajo por escrito, manifestándose así el legislador nuevamente en pro del principio de la igualdad de todos los trabajadores en cuanto a prestaciones.

La Nueva Ley Federal de Trabajo, obliga a los patrones al conjunto de medidas relativas a pago de salarios, -

suministro de viviendas, medidas de higiene, medicamentos, - asistencia médica incluyendo el traslado correspondiente a - los centros donde se presenta esta, así como el pago de 75% - de los salarios hasta por noventa días según se desprende de - lo expresado en la Fracción VI del mencionado Artículo.

Por otra parte, la Fracción VII, obliga a los patrones al otorgamiento de ciertas prerrogativas y facilidades al tra**ba**jador del campo, tales como: el derecho a la alfabetización entre los trabajadores y sus familiares, la creación de coope**ra**tivas de consumo entre los trabajadores, el uso de agua pa**ra** sus menesteres domésticos, etc. etc...

Además, de todo ello el patrón deberá cumplir con lo - expresado en el Art. 504, sobre accidentes de trabajo.

Como se desprende del contenido de este artículo, las medidas expresadas tienen carácter de obligatoriedad para el patrón, en cuanto son parte del ordenamiento jurídico que nos ocupa en virtud de que aún no se ha logrado extender la seguridad social para todos los trabajadores del campo y las medidas a que se refiere el legislador son la expresión mínima a que tiene derecho quien trabaja en las zonas agrícolas del país.

LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y EL I.M.S.S.

Como ya ha quedado señalado, en la Constitución de 1917 se hizo patente el primer esfuerzo por implantar en Mé**xi**co la Seguridad Social a través de las cajas de seguros populares de invalidez, vida y cesantía. En 1929 se modificó el Art. 123 y se declara que: " El Seguro Social constituye un servicio público nacional que se establece con carácter de obligatorio". En 1934 se expide la Ley del Seguro Social, la cual a la fecha, ha sufrido algunas modificaciones. El Art. 2 de la

misma crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, con personalidad jurídica propia y como organismo descentralizado para la organización y administración del Seguro Social.

El Art. 3 consagra las prestaciones que otorga - el regimen de Seguro Social Obligatorio, las cuales comprende los seguros de:

I.- ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES.

II.- ENFERMEDADES NO PROFESIONALES Y MATERNIDAD.

III.- INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE.

IV.- CESANTIA EN EDAD AVANZADA.

El Ejecutivo Nacional ha anunciado que se trabaja en la conformación de una nueva ley de Seguro Social a fin de ser sometidas a la consideración de las camaras para su aprobación; El día de ayer, 22 de febrero de 1973 la iniciativa de la ley del Seguro Social, fue aprobada por el Senado de la República lo cual hace suponer que su promulgación se producirá de un momento a otro, razón por la que considero inoperante analizar la ley vigente. Sin embargo, señalaré muy suscintamente algunos de los aspectos sobresalientes del Seguro Social en la actualidad, referente a prestaciones, así como en lo relativo a logros y derechos para los trabajadores en el medio rural, y sus proyecciones.

Al finalizar el primer año de funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, este comprendía una población amparada de 355 mil derecho habientes en tres ciudades y diez localidades menores. En 1954 contaba con una población amparada cerca de 1.4 millones de personas,

pero apenas unas 2 mil de ellas vivían en el medio rural. Actualmente el I.M.S.S. ampara a poco más de 11 millones de personas - aproximadamente, lo cual constituye el 23 % de la población - de las cuales cerca de 10 millones habitan en el medio urbano.

Como se puede apreciar, no obstante el avance en materia de Seguridad Social en México, todavía no se puede decir que se han logrado las metas señaladas por el constituyente de Querétaro, por lo que considero un acierto, tratar de reformar las estructuras administrativas y funcionales del I.M.S.S., debido a que por lo visto, el actual sistema para desarrollar los mecanismos de aplicación de la Seguridad Social en México, no han dado los resultados esperados.

En tal sentido formulo mis más sinceros deseos por que el nuevo proyecto de ley, reoriente el criterio administrativo, y se eliminen las prácticas burocráticas e intereses ajenos que han frenado en parte su desarrollo, agilizando los trámites, actualizando las técnicas y creando en general un sistema expedito que no solo humanice la Institución, sino que utilice procedimientos prácticos y se evite la intervención de intereses ajenos a los fines de la misma Institución.

En lo que se refiere a las prestaciones que otorga el I.M.S.S. estas se pueden agrupar en 3 tipos: Médicas, Económicas y de Bienestar Social.

PRESTACIONES MEDICAS.

La protección de la salud del asegurado y del pensionado así como de sus familiares derechohabientes del I.M.S.S., se realiza en cerca de mil unidades de servicio médico que cuentan con 18 mil 500 camas en conjunto. Estas prestaciones comprenden además atención médica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica, preventiva, general y de especialización; y en caso

de riesgos de trabajo, se dispone de aparatos rehabilitatorios, ortopédicos y protésicos. También comprende atención obstétrica y post-natal para las madres aseguradas o beneficiarios y recién nacidos.

La madre trabajadora asegurada, tiene derecho, además a un subsidio en dinero equivalente al 100 % del salario promedio del grupo de cotización de la propia trabajadora durante 42 días anteriores al parto y 42 días después del mismo.

PRESTACIONES ECONOMICAS.

Para evitar la indigencia del asegurado que por enfermedad no pueda trabajar, se incluyen las siguientes prestaciones económicas que se otorgan en función del grupo de cotización en que esta inscrito el trabajador.

Subsidio o pago de una cantidad equivalente al salario, en los casos de riesgos y maternidad, o del 60% del mismo cuando la incapacidad para el trabajo no se deriva de un riesgo profesional. Este subsidio tiene el carácter de sustitutivo del salario.

Pensiones que se otorgan a los trabajadores o a sus familiares cuando aquellos, por un riesgo de trabajo, ven disminuida o perdida su capacidad de ganancia, dejando de ser el sostén familiar y en caso de muerte.

Pensiones que concede el Instituto por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte no profesional a los asegurados o a los derechohabientes. Estas se calculan y pagan en proporción al tiempo que tenía el asegurado anterior al siniestro. Para cubrir el costo de vida, en varias ocasiones se ha aumentado el monto -

de estas pensiones y, aunque desde 1959 no se había modificado, la Reforma a la ley del Seguro Social del 30 de Diciembre de 1970 aumentó la cuantía mínima de las pensiones de invalidez y vejez.

Cuando el pensionado tiene hijos menores de 16 años o mayores que estudien, el Seguro Social le otorga una asignación equivalente al 10 % de la pensión que disfruta.

Ayuda en dinero proporcional al ingreso del asegurado y al tiempo de aseguramiento, para el caso de matrimonio sin que ésta pueda ser mayor de 6 mil pesos. Esta prestación también se concede a la viuda y a la concubina pensionadas por viudez que contraigan nupcias, en una cuantía proporcional a la pensión que disfrutaban.

Para la rehabilitación del incapacitado e inválido y para proporcionar el reposo necesario, el regimen del Seguro Social prevee medidas y la creación de casas y centros de rehabilitación.

Ayuda para gastos de entierro, que es una prestación en dinero equivalente a dos meses de salario, si la muerte se deriva de un riesgo de trabajo, y un mes de salario en caso contrario. La mencionada reforma a la Ley del Seguro Social eleva a mil pesos el importe mínimo de ayuda y señala un máximo de 9 mil pesos por casos de riesgos profesionales y de 6 mil pesos para los profesionales, previniendo que esta prestación en ningún caso sea inferior a la establecida en la Ley Federal del Trabajo, siempre que se haya cumplido con el periodo de calificaciones que marca la Ley.

PRESTACIONES DE BIENESTAR SOCIAL.

Las llamadas prestaciones de bienestar social comprenden la capacitación para el trabajo, salud pública, ac-

tividades culturales, habitación, medicina preventiva, actividades deportivas y recreación, las cuales benefician incluso a la población que no es derechohabiente. Las prestaciones sociales se otorgan a través de 107 centros de seguridad social para el bienestar familiar y 24 centros para el adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo.

En todo caso se persigue proporcionar protección integral a los trabajadores, sus conyuges, hijos menores de 16 años y padres que conviven y dependen económicamente de los primeros. Cuando termina el Seguro Social Obligatorio, queda la opción de continuar voluntariamente en el sistema.

Sobre este particular el capítulo VI de la Ley del Seguro Social se refiere a los seguros Facultativos, Adicionales y a la continuación del Seguro Obligatorio, lo cual presenta en mi opinión, el inconveniente de que, en cuanto el trabajador del campo, como sujeto de la Seguridad Social, generalmente éste no contará con los recursos necesarios para tal sistema de contratación debido a que si bien este sistema se establece como posible, desde el punto de vista de la Ley, en la práctica, el campesino no sólo no alcanzará a cubrir las cuotas, por mínimas que éstas sean, sino que además ignora que pueda existir tal posibilidad.

El capítulo VII de la Ley se refiere en su artículo 108 a los recursos del Instituto, los cuales provienen de diversas fuentes. La más importante está formada por las aportaciones de los patrones, el Estado, y los trabajadores. A este respecto podría afirmarse que la proporción de la suma es, respectiva y aproximadamente de 63, 12, y 25 % en los seguros de riesgos no profesionales y de invalidez, vejez, cesantía y muerte. El seguro de Riesgos Profesionales lo paga íntegra y exclusivamente el patrón. Los montos se fijan en proporción al salario de cada trabajador, de acuerdo con la tabla correspondiente de grupos de cotizacion

nes y de prestación a que se refiere.

Los trabajadores que perciben el salario mínimo están exentos de aportación y ésta debe ser cubierta por el patrón.

El mismo capítulo, en su artículo 109, señala los órganos del Instituto y los artículos siguientes se refieren a sus características funciones y atribuciones.

El Artículo 4 de la Ley, reformado por decreto del 30 de Diciembre de 1970, señala que el régimen del Seguro Obligatorio comprende:

" Las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, este exento de impuesto, derechos o contribuciones en general."

" Los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios agrícolas y ganaderos en los términos del Art. 8 de esta ley y de las leyes y reglamentos correspondientes."

" Los trabajadores independientes urbanos y rurales como artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas y to dos aquellos que fueren similares de acuerdo con lo dis puesto en el Artículo 8 de esta Ley y en las leyes y regla mentos correspondientes."

El propósito de llevar la Seguridad Social al medio rural, tiene sus primeros antecedentes en el reglamento que establece las modalidades del régimen del Seguro Social para los trabajadores del campo en los Estados de Baja Cali fornia, Sonora y Sinaloa, del 19 de agosto de 1954.

Con base en las disposiciones de este Reglamento y con carácter experimental, se incorporan al régimen los trabajadores de empresas agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas. Los resultados obtenidos dieron lugar a las reformas a la Ley del Seguro Social de 1959, donde se hicieron nuevas modificaciones.

Posteriormente se reúnen en el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores del campo, las disposiciones legales normativas del Seguro Social en el medio rural, regido por las disposiciones generales de la Ley, quedando amparados los trabajadores asalariados del campo, los trabajadores estacionales, los miembros de sociedades locales de Crédito Agrícola. Este Decreto derogó el anterior de 1954 y el decreto de 1959.

En 1963 se expidió un decreto que establece la incorporación de los productores de caña de azúcar al régimen del Seguro Social Obligatorio.

En la reforma a la ley hecha en 1965, se establece la ampliación del Seguro Social a ejidatarios y pequeños propietarios. Mediante esta reforma quedaron amparados contra riesgos profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

Recientemente se ha extendido la Seguridad Social a la población de la zona henequenera de la Península de Yucatán. Mediante esta extensión que entró en vigor el 10. de enero de 1971, se incorporó al régimen a 250 mil personas, de 52 municipios. A tal efecto se instalan 30 clínicas, 10 clínicas-hospitales y un hospital de concentración.

Según manifiesta el propio Instituto, se espera que al finalizar 1976, las unidades en operación y las que se piensa instalar, puedan afiliar de 18 a 20 millones de personas - de las cuales 2.5 millones serían campesinos, y en una proyección para 1980 el Instituto espera tener incorporada a la mitad de la población del país.

A continuación se reproduce un cuadro que contiene algunos aspectos generales de la Seguridad Social en cada Estado de la República.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
SUBDIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA
SECRETARIA DE COORDINACION DE DELEGACIONES

RELACION POR ENTIDADES FEDERATIVAS DE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES PARA LA IMPLANTACION DEL SEGURO SOCIAL, DESTACANDO LAS FECHAS DE EXPEDICION, PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, REGIMENES QUE SE COMPRENDIERON, SEGUROS QUE SE INCLUYERON, ARTICULOS DE LOS DECRETOS QUE CONCEDEN FACULTADES AL H. C. T. Y OBSERVACIONES PROCEDENTES.

ESTADO	FECHA DE PUBLICACION EN DIARIO OFIC.	REGIMEN COMPREND.	SEGUROS INCLUIDOS			OBSERVACIONES
		CAMPO	A.T. y E.P.	E. no P. y MAT	I.V.C.M.	
AGUASCALIENTES	29-III-57	x	x	x	x	
BAJA CALIFORNIA (Edo.)	27-VIII-54	x	x	x	x	Modalidades p/trabajadores Campo, Ejid. y P.P. no M. de S.C.E. y A. en Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada de B.C. y San Luis Río Colorado Son.
	27-VIII-54	x	x	x	x	
	14-VI-61	x	x	x	x	
BAJA CALIFORNIA (Ter.)	29-VII-50	x	x	x	x	
CAMPECHE (1)	6-III-57	x	x	x	x	Decreto para incorporar a los productores de Caña de Azúcar.- Seguros incluidos en la Ley Promulgada el 7-XII-63.
	29-VI-63	x	x	x	x	
COAHUILA	19-VI-57	x	x	x	x	Decreto para incorporar a los Trabajadores Mineros.
			x	x	x	
COLIMA (1)	19-VI-57	x	x	x	x	
CHITAPAS (1)	21-V-56	x	x	x	x	
CHIHUAHUA	21-II-56	x	x	x	x	
DURANGO	6-III-57	x	x	x	x	

ESTADO	FECHA DE PUBLICACION EN DIARIO OFIC.	REBIMEN COMPEND.	REGIMEN INCLUIDOS			OBSERVACIONES
			CAMPO	A.T. y E.P.	E.no P. y MAT	
GUANAJUATO	14-VIII-57	x	x	x	x	
GUERRERO	1º-VIII-51		x	x	x	Decreto específico para el municipio de Acapulco, Gro.
	6-III-57	x	x	x	x	Decreto de ampliación para todo el Edo., incluyendo Campo.
HIDALGO	17-VIII-55		x	x	x	
JALISCO (1)	25-III-46		x	x	x	Sólo para los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y el Salto, Jal.
	29-IV-54		x	x	x	Ampliación para todo el Estado de Jalisco.
MEXICO	26-IV-40		x	x	x	Sólo para los municipios de Cuautitlán, Villa Nicolás Romero, San Bartolo Naucalpan y Tlalnepantla, Méx.
	1º-III-51		x	x	x	Ampliación para todo el Estado de México.
MICHOACAN (1)	19-VI-57	x	x	x	x	
MORELOS (1)	2-VIII-56	x	x	x	x	
NAYARIT (1)	29-VII-58	x	x	x	x	
NUEVO LEON	27-VII-45		x	x	x	Sólo para el Municipio de Monterrey.
	26-IV-47		x	x	x	Ampliación para todo el Edo. de Nuevo León. Régimen Urbano.
	2-VIII-56	x	x	x	x	Ampliación del Rég. Campo para el Edo. de Nuevo León.

ESTADO	FECHA DE PUBLICACION EN DIARIO OFIC.	REGIMEN COMPREND.	SEGUROS INCLUIDOS			OBSERVACIONES	
			CAMPO	A.T. y E.P.	E.no P. y MAT		I.V.C.M.
OAXACA (1)	1º-VIII-51			x	x	x	
PUEBLA (1)	21-II-45			x	x	x	Sólo para el Municipio de Puebla, Pua. Ampliación para todo el Edo. de Puebla. Régimen Urbano.
	21-III-47			x	x	x	
QUERETARO	29-III-57			x	x	x	
QUINTANA ROO (Territorio)	29-VII-58			x	x	x	
SAN LUIS POTOSI (1)	29-VII-58			x	x	x	
SINALOA (1)	27-VIII-54	x	x	x	x	x	Modalidades para los trabajadores - del Campo. Coeficiente para cotización por trabajadores del campo.
	27-VIII-54	x	x	x	x	x	
	4-VI-57	x					
SONORA	27-VIII-54	x	x	x	x	x	Modalidades para los trabajadores - del campo. Coeficientes para cotización por trabajadores del Campo.
	27-VIII-54	x	x	x	x	x	
	4-VI-57	x					
TABASCO (1)	6-III-57	x	x	x	x	x	
TAMAULIPAS (1)	1º-VIII-51		x	x	x	x	Sólo para el Munic. de Nuevo Laredo, Tamps. Régimen Urbano. Reforma al expedido el 18-VII-51, para ampliar el régimen en todo el Edo. de Tamaulipas incluyendo Campo.
	29-VII-58	x	x	x	x	x	
TLAXCALA	21-III-47		x	x	x	x	

ESTADO	FECHA DE PUBLICACION EN DIARIO OFIC.	REGIMEN COMPEND.	SEGUROS INCLUIDOS			OBSERVACIONES
		CAMPO	A.T. y E.P.	E.no P. y MAT	I.V.C.M.	
VERACRUZ (1)	16-I-47		x	x	x	Sólo para los Municipios de Orizaba, Camerino Z. Mendoza, Nogales y Rfo - Blanco, Ver. Ampliación del Régimen a todo el Estado de Veracruz.
	29-IV-54		x	x	x	
YUCATAN (*) (1)	1º-VIII-51		x	x	x	Para el Estado de Yucatán, estableciéndose en primer término en los Municipios de: Mérida, Progreso, Uxmal y poblado de Chuburná. Decreto de ampliación del Régimen del Campo en todo el Estado de Yucatán, se menciona también el Régimen Urbano. Decreto para incorporar a los ejidatarios Henequeneros con modalidades. (* No opera el régimen cañero, por haber desaparecido el Ingenio posteriormente a la implantación.
	19-VI-57	x	x	x	x	
	25-II-72	x		x	x	
ZACATECAS	29-VII-50	x	x	x	x	

Octubre, 1972,
MCG/mabb.

CONCLUSIONES.

1.- Opino que, La Seguridad Social es uno de los instrumentos del estado, que debe operar de la manera más dinámica y expedita, a fin de constituirse en factor determinante en el logro de su objetivo primordial: el bien común.

2.- Para el logro de este bien común es necesario que, de acuerdo a las concepciones modernas tanto jurídicas como administrativas, se considere al campesino como el principal factor de la producción agrícola, integrado totalmente al concepto de trabajador, evitando señalar y delimitar sus derechos en cuanto a la forma de explotación de la tierra y mucho menos considerándolo, como hasta ahora, dentro de un plazo de sensibles diferencias con el trabajador urbano.

3.- El origen de la problemática que plantea la extensión de la Seguridad Social en el medio rural, se encuentra en la forma misma de la explotación de la tierra donde los factores tenencia, distribución y producción, se encuentran delimitando el horizonte de posibilidades.

4.- La historia nos señala las diversas etapas transitadas por el campesino en su devenir, mostrándole como el objeto de la explotación y como el sujeto mayormente castigado en áreas de ideología no solo ajenas al campesino, sino en ocasiones contrarias a sus intereses, sin que a la fecha pueda afirmarse que se ha avanzado sustancialmente, en la solución de sus problemas.

5.- La Nueva Ley del Trabajo, en cuanto a la materia que nos ocupa, se refiere en su Capítulo VIII al trabajador del campo, como aquel que labora al "servicio de un patrón." Considero que en lo relativo a la Seguridad Social para el campesino; trabajador del campo es quien trabaja en el agro sin importar que preste o no servicios a patrón alguno.

6.- Hasta ahora la Comisión del Salario Mínimo, ha - seguido el criterio de señalar el salario mínimo de los trabajadores del campo, por debajo del señalado para los trabajadores urbanos, partiendo de consideraciones estadísticas - de orden económico que no se ajustan a la realidad de las ne cesidades del campesino.

7.- Considero que si bien el origen de los problemas - de la extensión de la Seguridad Social al medio rural se encuentra en la estructura administrativa del agro, podría intentarse la integración de un sistema de ordenamientos legales, que armónicamente regulen las diversas facetas del desarrollo agrícola, con el fin no solo de actualizar la legislación sino también de lograr una revisión a fondo de las - prácticas administrativas.

8.- Debido a la complejidad que presenta el problema - de la extensión de la Seguridad Social al medio rural, hago sinceros votos porque en la Nueva Ley del Seguro Social que se proyecta establecer, se pudiera considerar la posibilidad de que, el estado coordine de manera más congruente la ingerencia de las entidades y organismos que se relacionan indirecta o directamente con el Seguro Social para el campesino, tales como sistemas de cobro y financiamiento a través de las entidades bancarias correspondientes, estudios analíticos de carácter socio-económico y antropológico, necesarios para - una mejor delimitación de objetivos, así como promover una - acción más directa de las instituciones de mercadeo, de asis tencia técnica-agrícola, de la comunicación y del mejoramiento de las condiciones para los cultivos, ya que en la medida que se logren las mejoras económicas de las zonas rurales, - será menos ardua y costosa la realización de los programas.

9.- Las heterogéneas condiciones de desarrollo cultural, social y económico de cada región, provoca la existen -

cia de diversos grupos que, aun dentro de un mismo país, -
presentan marcadas diferencias, por lo que considero que-
no es conveniente la aplicación de programas nacionales -
indiscriminados. Opino que en todo caso deberan ofrecer -
se soluciones adecuadas para cada región a través de los co
rrespondientes estudios analíticos por separado.

10.- Como ya he expresado, creo que si bien, conta
mos en general con instrumentos legales adecuados, es ne-
cesaria una transformación sustancial de algunas de las -
prácticas administrativas para la aplicación de la ley ya
que la inexperiencia, la incapacidad u otras razones espe
ciales, en ocasiones tergiversan el contenido de la ley -
y el espíritu mismo del legislador dando lugar a la injus-
ticia que queremos combatir.

BIBLIOGRAFIA

DE LA CUEVA MARIO DR. - "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO" 1968 - MEXICO, D.F. - EDITORIAL PORRUA.

TRUEBA URBINA ALBERTO DR. - "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO" - 1971 - MEXICO, D.F. - EDITORIAL PORRUA - SEGUNDA EDICION.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO DR. - "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO" - 1966 - MEXICO, D.F. - EDITORIAL PORRUA.

GONZALEZ NAVARRO MOISES LIC. - "LA COLONIZACION EN MEXICO" - 1960 - BCM MEXICO.

CASO ALFONSO DR. - "INSTITUCIONES INDIGENAS PRECORTESIANAS" - 1954 - MEXICO, D.F. - MEMORIAS DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

GIBSON CHARLES - "THE AZTECS UNDER SPANISH RULES" - CITA: "TENENCIA DE LA TIERRA Y EL DESARROLLO AGRARIO EN MEXICO", DE JORGE MARTINEZ RIOS. - 1970 - MEXICO - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. MEXICO 1970.

"REVISTA SEGURIDAD SOCIAL" - N° 52, 53.

"REVISTA SEGURIDAD SOCIAL" - N° 51.

PEREZ LEÑERO F. - "REVISTA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL" - 1954 - MADRID.

TUREBA URBINA ALBERTO - "NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO" - 1972 - ED. PORRUA.

MORALES JIMENES ALBERTO LIC. - SERIE "GRANDES DEBATES-LEGISLATIVOS" - 1971 - CAMARA DE DIPUTADOS.

ANDRES ROJAS DR. - "DERECHO ADMINISTRATIVO" - 1961 - -
ED. PORRUA.

OLIVERA TORO J. LIC. - "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" - 1967 - ED. PORRUA.

CASO ALFONSO DR. - "LA TENENCIA DE LA TIERRA ENTRE LOS ANTIGUOS MEXICANOS" - 1959 - MEMORIAS DEL COLEGIO NACIONAL.

MARTINEZ RIOS JORGE - "TENENCIA DE LA TIERRA Y DESARROLLO AGRARIO EN MEXICO" - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES-
SOCIALES - MEXICO - 1970.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS EE. UU. MEXICANOS - 1971-
ED. PORRUA.

LEY DEL SEGURO SOCIAL - 1971 - I.M.S.S.

I N D I C E .

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MEDIO RURAL.

INTRODUCCION.

CAPITULO I.

- 1.- La Seguridad Social, concepto
- 2.- Connotaciones: Filosófica,
Política,
Jurídica, y
Económica.
- 3.- Definición.
- 4.- Breve Reseña Histórica.

CAPITULO II.

- La Tenencia de la Tierra en México.
- 1.- México Precortesiano.
 - 2.- La Colonia.
 - 3.- La Independencia.
 - 4.- Epoca Contemporanea.

CAPITULO III.

Algunos Antecedentes Internacionales.

- 1.- La O.I.T.
- 2.- La I y II Conferencia Interamericana de Seguridad - Social.
- 3.- IV Conferencia de los Estados Miembros de la O.I.T.
- 4.- VIII Asamblea de la Conferencia Interamericana de - Seguridad Social en Panamá.
- 5.- Problemas Relativos a la Extensión de la Seguridad - Social al Medio Rural.

CAPITULO IV.**Aspectos Legislativos.**

- 1.- El Artículo 27 Constitucional.
- 2.- El Artículo 123 en la Constitución de 1917.
- 3.- El Trabajador del Campo en la Nueva Ley Federal del -
Trabajo.
- 4.- La Ley del Seguro Social y el Instituto, Mexicano del-
Seguro Social.
- 5.- La Implantación del Seguro Social en México (cuadro).

CONCLUSIONES.**BIBLIOGRAFIA****INDICE.**