

FALLA DE ORIGEN

337
zej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLÁN

FACULTAD DE DERECHO

" LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO AGRAARIO "

TESIS PROFESIONAL
Que para obtener el título de :
Licenciado en Derecho
P R E S E N T A :
RODRIGUEZ SOTO ANA MARIA



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE:

**Gracias por tus consejos
y cariño durante toda mi vida,
por contribuir siempre, positivamente,
al logro de mis metas y objetivos.**

A MI PADRE:

**Gracias por tu ejemplo
y sabiduría, sin los cuales no
hubiera podido llegar a la meta
anhelada.**

A MIS HERMANOS:

**Que son mi fuerza en todo momento. Por
compartir conmigo sus cualidades, experiencias
y vivencias; mismas que han servido para forjar
mi vida.**

A MIS MAESTROS:

Por la paciencia para enseñar y transmitir sus conocimientos, que permitieron engrandecer mi vida.

A MI ESCUELA:

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Por darme la oportunidad de iniciar el camino de la sabiduría.

INDICE

INTRODUCCION	v
Capítulo Primero.- La Seguridad Social	1
1.- Concepto de la Seguridad Social.	2
2.- Antecedentes Históricos	3
a). Guardas	4
b). Cofradías	5
c). Gremios	5
d). Corporaciones	6
3.- Renacimiento	7
a). Organizaciones Religiosas	8
b). Revolución Francesa	9
c). Liberalismo	10
Capítulo Segundo.- La Seguridad Social en otros Países	11
1.- Declaración Universal de los Derechos del Hombre 1789	12
2.- Declaración de los Derechos Humanos	13
3.- Carta del Atlántico	15
3.- Simón Bolívar	16
Capítulo Tercero.- La Seguridad Social en México	22
1.- Epoca Precortesiana	26
2.- Epoca Colonial	27
3.- Epoca Independiente	33
4.- Epoca de la Reforma	36
5.- Epoca de la Revolución Mexicana	38

6.- Epoca Moderna	41
Capítulo Cuarto.- La Seguridad Social	45
1.- Aspectos Fundamentales	46
a). Económico	46
b). Social	47
c). Político	48
2.- Principios Básicos	49
a). Obligatoriedad	49
b). Unificación	49
c). Universalización	50
d). Coordinación	50
e). Internacionalización	50
3.- La Reforma Agraria y la Seguridad Social	51
a). Campesinos	51
b). Indígenas	53
Capítulo Quinto.- La Comisión Coordinadora de la Seguridad Social	57
1.- Antecedentes	58
2.- Programa y Objetivos	65
3.- Programa Nacional de Solidaridad	69
4.- Secretaría de la Reforma Agraria y la Seguridad Social	81
5.- El Instituto Nacional Indigenista y la Seguridad Social	83
CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFIA	94

INTRODUCCION

La Seguridad Social es una institución nacida de la solidaridad humana que se manifiesta en la reacción de ayudar a individuos o grupos en estado de necesidad o desgracia. La Seguridad Social es una forma de organización humana, basada en el principio de solidaridad universal; cuyo objeto es proporcionar a la población un estado mínimo de bienestar, implementando medidas que alejen de la sociedad el temor a la necesidad y garanticen una coexistencia social decorosa y que ha evolucionado históricamente de acuerdo a una gran variedad de formas y situaciones.

La Seguridad Social es un conjunto de medidas obligatorias destinadas a la protección de los individuos y de sus familias contra las consecuencias que implican la pérdida de los ingresos necesarios para sostener un nivel de vida razonable. En los casos de la agricultura y en los medios rurales en general, la Seguridad Social no puede organizarse con la misma eficacia que en los medios urbanos, ni tampoco puede lograr los mismos niveles de calidad en las prestaciones, sobre todo en las que requieran de instalaciones costosas, tales como hospitales y centros culturales y recreativos.

En México, los diferentes gobiernos se han preocupado por desarrollarlo económicamente y han sostenido un ritmo creciente de esfuerzos para impulsar la producción y la productividad, tratando de elevar el nivel de vida de toda la población, intentando hacer corresponder a los objetivos económicos, otros de carácter eminentemente social y popular.

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados - COPLAMAR- cuyas principales funciones serían estudiar y proponer la atención eficaz de medidas para las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las dependencias y entidades y de los programas dirigidos a estas zonas geográficas y tipo de grupos humanos.

CAPITULO PRIMERO

LA SEGURIDAD SOCIAL

1.- CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.- ANTECEDENTES

- A) GUARDAS**
- B) COFRADIAS**
- C) GREMIOS**
- D) CORPORACIONES**

3.- RENACIMIENTO

- A) ORGANIZACIONES RELIGIOSAS**
- B) REVOLUCION FRANCESA**
- C) LIBERALISMO**

CAPITULO I

1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

"La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo."

La Seguridad social es el conjunto de principios y normas en función de solidaridad social, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad bioeconómica determinados por contingencias sociales.

La Seguridad Social es la organización, dirección de la convivencia económica por los estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación del organismo social, derivadas de la insatisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de su satisfacción de forma lesiva para la dignidad humana.

La Seguridad Social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad.

La Seguridad Social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone al cubierto de los riesgos profesionales y sociales, vela por sus derechos inalienables que le permiten una mayor vida cultural, social y del hogar. La Seguridad Social nace de realidades sociales y económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección bio-socio-económica.

En resumen, La Seguridad Social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.

Forman parte de la seguridad social, todas las ciencias, artes, técnicas y actividades desarrolladas por el ser humano. Con la Seguridad Social, no es posible configurar sistemas, principios, normas o instituciones que le puedan conferir concreción de ciencia o disciplina jurídica.

La Seguridad Social es un objetivo a alcanzar por el individuo y por la sociedad; un marco de actuación que pueda ampliarse o restringirse conforme a las circunstancias que operan en cada lugar. No es ciencia, no es disciplina Jurídica¹.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

A partir del siglo V y hasta el siglo XV, comienza a correr la llamada Edad Media.

Europa central y Occidental asumirán el papel de hereditarias directas del legado cultural Romano en ellas se realizarán una serie de fenómenos Sociales característicos.

Fue el clero secular y seglar quien dirigió el movimiento de la caridad, fue el brazo de la Iglesia para realizar la mayor parte de su obra: catequización de los paganos, ablandamiento

¹ Briseño Ruiz Alberto "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales", Colección Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Harla, 1991, páginas 13-16.

de los reyes y poderosos, pero también pugó por la conservación y extensión de la cultura y desarrollo de la economía y la ayuda de los necesitados.

La Iglesia propagó la doctrina, fundó las organizaciones e instituciones y aceptó la gran responsabilidad de dar ayuda a los desvalidos.

Se puede sintetizar la labor del Cristianismo como el impulso a la fraternidad de todos los seres humanos que en cierto modo, se preconiza, será la etapa final de la humanidad. Cristo predicó una doctrina basada en el amor fraternal entre todos los hombres.

a) GUARDAS:

Actividades Sociales no solo privativas de la Iglesia, ya que aparecieron manifestaciones laicas de ayuda mutua. Estas manifestaciones rudimentarias de lo social se presentan con las corporaciones llamadas GUARDAS, consideradas como asociaciones de ayuda mutua de los comerciantes .

La Economía Agraria de la época y la falta de impuestos Nacionales motivó la pobreza del tesoro real, que no contaba más que con las rentas particulares del monarca. La anarquía feudal, que duró varios siglos, fue superada por el desarrollo de la clase burguesa.

En la época de la burguesía se formaron uniones que fueron precisamente las Cofradías, Hermandades, Guardas, Hanzas, Gremios, etc. y que aparecen completamente seglarizadas. La guardas son verdaderas instituciones, aunque con su tinte religioso, pero francamente gremiales y que practicaban la caridad.

En Inglaterra y en España comienzan a funcionar en el siglo XII, llegando a ser, durante la Edad Media, un ejemplo en toda Europa, también con el sentido de ayuda al prójimo.

b) COFRADIAS:

De las cofradías religiosas benéficas más antiguas están las de Cannizom, en San Salvador, en Villacete (hol Belva de Campos, del partido de Toro), que existió desde 1197 y dependía del monasterio de Sahagún; la de Santa Eulalia en Barcelona, que operó en 1156.

Pero lo más interesante e importante es la Cofradía de Tutela, su regla u ordenanza se conserva íntegra en el Archivo Histórico Nacional de España en un pergamino de la segunda mitad del siglo XII.

Las cofradías persiguen y practican con fines religiosos de mutuo socorro a sus socios².

c) GREMIOS:

El motivo religioso desaparece pues lo principal es la defensa de los intereses profesionales y la mutua ayuda entre los socios.

El Gremio Profesional: es el que asume casi desde el principio, la incorporación medieval, la Guilda de los países alemanes y anglo-sajones, pero a fines de la Edad Media es característico de la mayor parte de Europa.

² Pirenne Henry "Historia Económica y Social de la Edad Media", páginas 189, 190, 191 y 192.

El Gremio entre otros es la Enseñanza: En cada taller laboran el maestro, los oficiales y los aprendices. No se llega sino en riguroso escalafón. El aprendiz es un adolescente a quien el maestro enseña el oficio durante varios años, lo aloja, viste y alimenta. De aprendiz se pasa a oficial o compañero, cuando se domina el arte.

El oficial percibe un salario por su labor y después de otro período, mediante examen puede alcanzar la categoría de maestro y abrir su propio taller.

Existe ayuda mutua entre los miembros del Gremio frente a las calamidades de la vida.

En suma, el Gremio busca dar seguridad por medio de un Servicio Social, al darle estabilidad y trabajo, mediante auxilio a sus enfermos, inválidos, ancianos, viudas, huérfanos, etc.³

d) CORPORACIONES:

" Las Corporaciones seculares al final de la Edad Media llegaron a abarcar en sus presentaciones casi todo el capítulo designado como riesgos en los modernos sistemas de seguridad y Servicio Social.

Subsidio determinado o no en dinero por desempleo u otra necesidad. Un socio diputado visitaba al afligido y le proporcionaba ayuda tomando de los fondos de la cofradía o de las limosnas recogidas, como era lo prescrito en las cofradías de ciegos de Valencia y Barcelona; en algunos casos se trataba solamente de prestamos que el socio debía reintegrar al volver a la actividad normal.

³ Romeo de Armas Antonio " Historia de la Previsión Social en España". Páginas 32, 35, 37 y 118.

Atención en caso de enfermedad con ayuda de dinero en servicio médico y farmacéuticos, en hospitales o a domicilio. Era frecuente que los gremios y cofradías tuvieran sus propios hospitales o derechos en hospitales comunes.

En estas prestaciones iba implícitamente cubierto el riesgo hoy llamado de accidentes, auxilio de invalidez o de vejez, auxilio para gastos de entierro y pensión para las viudas o huérfanos, hoy llamado seguro de supervivencia.

La iniciativa para la fundación de cofradías y gremios parte como es lógico de los interesados, quienes cuando no son eclesiásticos o apoyados por la Iglesia encontraban a menudo resistencia entre los señores, los reyes aún en los gobiernos municipales.

Ya maduras, las corporaciones siguen pautas muy semejantes y aceptadas por las autoridades y acordadas en asambleas por los socios son: las Constituciones, Ordenanzas, Estatutos y Reglamentos de tipo religioso.

Las fianzas de la corporación se integraban con las cuotas de entrada de los socios, semanales, mensuales o anuales; cuotas o derramas especiales levantadas en ocasión de juntas extraordinarias; las multas a los socios y las donaciones que los socios ricos estaban obligados a dejar en sus testamentos a favor de la Corporación cuyos fondos habían de servir y también para la ayuda de los socios necesitados " 4

3.- RENACIMIENTO:

El Renacimiento trajo consigo grandes cambios por el desarrollo de las ciudades, la formación de las Universidades; así como la estructuración de la clase burguesa, que a su vez

⁴ Romeo de Armas Antonio 'Historia de la Previsión Social en España'. Páginas 32, 35, 37 y 118.

aportaron la ideología del humanismo característico de esta etapa considerada como la época revolucionaria de la cultura Occidental.

Los inventos del hombre, sondeando los cielos y la tierra abrieron una ruta incommensurable; mientras que la medicina, enfrentándose audazmente a las enfermedades y el dolor, marco el sendero a seguir para llegar a la meta: la Asistencia Pública y el Servicio Social especialmente para los necesitados .

La ciencia médica ocupa un renglón especial por que ya la medicina deo su sistema rudimentario y primitivo, de renombradas escuelas y universidades en las cuales surgen los grandes médicos.

La Asistencia Pública y el Servicio Social: la Asistencia Pública que se presta por una Institución Gubernamental o Particular es un Servicio Social por todo concepto, pero sobre todo que no se presta con un fin lucrativo, sino humanitario. Así tenemos que hubo organizaciones que se encargaron de proyectarla basada únicamente en la protección para la clase débil.

a) ORGANIZACIONES RELIGIOSAS.

La Iglesia Católica que, al practicar la caridad cristiana en las parroquias, monasterios, hospitales y asilos, cumplía con una de las misiones más grandes que toda una organización religiosa tiene para sus semejantes: el amor al prójimo y la ayuda a los menesterosos y desvalidos mediante obras de socorro. Pero como sus grandes propiedades le fueron arrebatadas por los reyes, su situación trajo aparejado el decaimiento de los servicios asistenciales a los desvalidos y menesterosos, agravando su situación. Por otro lado el Estado tardo en asumir la responsabilidad y así la atención de los enfermos dada en los hospitales

para pobres y atendida por la comunidad de religiosas casi desaparecieron, sobre todo en Inglaterra. Como prueba de ello se cita el los siglos XVI y XVII, se construyeron hospitales de grandes dimensiones a fin de alojar centenares y hasta millares de enfermos que frecuentemente se amontonaban, pues se recibían en cantidades ilimitadas. Sin embargo, su desarrollo decayó entre Inglaterra y otros países, como consecuencia de la reforma religiosa, provocando un retroceso durante el siglo XVI.

b) REVOLUCION FRANCESA.

La conducta despótica y desenfrenada de los reyes de Francia aproxima y desencadena la Revolución Francesa. Pasan varios Luises por el trono; menciono tan solo a Luis XIV que con su aforismo "El Estado soy yo" conquistó el odio del pueblo precipitando la ruina del reinado, no obstante que patrocinó las ciencias y las artes y que su gobierno fue uno de los gloriosos de Francia desde este punto de vista.

Luis XVI subió al poder en 1774, siendo odiado por el pueblo debido a su incapacidad para gobernar, su intento de fuga en momentos críticos para la monarquía y sobre todo por sus imperdonables negociaciones con el extranjero. El estado deplorable de su administración hacendaria le obligó a convocar a los estados generales del reino en 1779.

La Revolución Francesa de 1789 alcanza el triunfo el 14 de julio porque el pueblo tomó la Bastilla. El 4 de agosto, fueron suprimidos los privilegios feudales por la asamblea que proclamó la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Varias fueron las constituciones elaboradas y derogadas; la del año de 1793 en su articulado estableció el derecho de los indigentes y de los desempleados a recibir ayuda del Estado, es decir, comenzaron a unirse a los derechos políticos, los derechos sociales.

Así mismo, se decretó devolver las tierras comunales y dotar de parcelas a los campesinos al incautarse las propiedades de los contrarrevolucionarios.

c) EL LIBERALISMO: SUS OBJETIVOS.

El movimiento liberal viene incubándose desde la misma Edad Media cuando aquí y allá surgen ideas e instituciones que limitan la fundación real y le asignan como finalidad el bienestar de la justicia de los súbditos.

Los siglos XV, XVI y XVII del Renacimiento, al cual ya hicimos mención, así como el comienzo del periodo histórico designado como los tiempos modernos, son duros para el necesitado pero en ellos empieza a manifestarse ya con cierta claridad la tendencia hacia los derechos sociales, mientras se perfila el movimiento Europeo por la conquista de los derechos políticos.

Como objetivo podemos señalar que la Revolución Francesa postula la libertad de producción y comercio, derechos y libertades públicas, libertad religiosa. Los dos últimos objetivos han sido los más difíciles de alcanzar.

El liberalismo desde un punto de vista político consideró el derecho a la vida, la libertad de pensar, creer y expresarse.⁵

⁵ Pirenne Henry "Historia Económica y Social de la Edad Media", páginas 192 a 196.

CAPITULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL EN OTROS PAISES

- 1.- Declaración Universal de los Derechos del Hombre.
- 2.- Declaración de los Derechos Humanos.
- 3.- En la Carta del Atlántico.
- 4.- Simón Bolívar.

CAPITULO II

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A lo largo de la historia ha existido una constante preocupación por proteger al hombre contra ciertos abusos cometidos en su contra por un tercero. El hombre tiene ciertos derechos que imprescindiblemente, deben ser respetados, ya que son derechos inherentes a la naturaleza humana como la dignidad, libertad, igualdad y seguridad entre los hombres. Es obligación del Estado defender, proteger y respetar tales derechos.

Como antecedente a la constante defensa de estos derechos, se expuso la Declaración de Virginia en cuanto derechos humanos en el año 1776, con motivo de la Independencia de Estados Unidos de América. Estos derechos están implícitos en la Declaración Francesa que fue formulada años más tarde. Para el año de 1948 la Organización de las Naciones Unidas expuso la declaración Universal de los derechos humanos válida aún en la actualidad.

DECLARACION FRANCESA DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO. (1789).

La asamblea Nacional, constituida por representantes del pueblo francés, considerando la falta de atención y de ignorancia hacia los Derechos del Hombre expuso en una solemne Declaración, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre para que estuviera siempre presente entre los miembros del Poder Legislativo y Ejecutivo para defenderlos, respetarlos y para mantener la Constitución y la felicidad de todos los hombres.⁶

⁶"Antecedentes Históricos de los Derechos Humanos", Edit. Sista, S.A. de C.V. 1995, página 98.

2.- DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

(ONU, ASAMBLEA GENERAL, 1948)

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter Nacional e Internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo jurisdicción.⁷

LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO.

Dignidad, libertad e igualdad, principios inalienables del hombre, inherentes a su naturaleza y por los cuales a partir de la Declaración de los derechos del hombre expuesta en 1789 por la Asamblea Nacional, existe una preocupación incesante. Los derechos del hombre no solo son defendidos a nivel mundial, sino que deben ser protegidos y respetados por las autoridades y los individuos mismos, para la convivencia pacífica, digna y cordial entre los individuos de cualquier sociedad. Los derechos humanos en México tienen sus antecedentes en 1848 en las procuradurías de los pobres de Don Ponciano Arriaga y desde entonces la preocupación por defender los derechos humanos ha sido constante y agudizada aún más para emprender en la práctica el respeto de los mismos con la creación de la Procuraduría General del Consumidor en 1975. Actualmente existe en México la Comisión Nacional de Derechos

⁷"Antecedentes Históricos de los derechos Humanos " Edit. Sista, S.A. de C.V. 1995, página 99.

Humanos que a diferencia de las organizaciones antes mencionadas es un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación cuyo consejo se integra por dos funcionarios de la Comisión.

Su presidente y su secretario técnico, y por diez personalidades de la Sociedad Civil que definen los lineamientos a los que estarán sujetas las acciones de la propia comisión. Esta comisión es responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los derechos humanos que se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales o sociales, y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México. La comisión defiende los derechos humanos de los individuos frente al poder público y por eso mismo para su éxito es apolítica y apartidista y debe guardar siempre imparcialidad absoluta

A nivel mundial, en más de 40 países existe una institución jurídica con características similares a la Comisión Nacional de Derechos Humanos llamada Ombudsman (vocablo sueco) que nació en Suecia con la Constitución de 1809 cuyo fin era establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar como estas eran realmente aplicadas por la administración, y facilitar el camino sin formulismos para la defensa de los individuos frente a violaciones cometidas por autoridades y funcionarios.

La comisión Nacional de Derechos Humanos se parece a un Ombudsman en la presentación de las quejas, en la facultad de investigación, en el acceso directo del quejoso al órgano, en la facultad de pedir toda la documentación relacionado con el caso, en la informalidad y antiburocratismo de su actuación, en lo apolítico del cargo y de la función, en la gratuidad del servicio y en la elaboración de informes periódicos y públicos, Las diferencias entre la Comisión Nacional y el Ombudsman radican en la forma de designación, puesto que en México la designación corresponde al presidente de la República; la Comisión

tiene facultades que generalmente no se atribuyen a un Ombudsman, como son: representar al gobierno de la República ante organismos Internacionales gubernamentales y no gubernamentales de Derechos Humanos y poseer facultades de prevención de violaciones, educativas y culturales respecto a los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional puede intervenir en conflictos de individuos por violación de cualquier garantía individual por parte de la autoridad, mediante recomendaciones por parte de la Comisión, de carácter moral. En caso de que las autoridades no sigan las recomendaciones dadas por la Comisión tiene como efecto un señalamiento en los medios de comunicación e informes públicos del organismo sobre la autoridad rebelde, lo cual implica un elevado costo político para ella.

Entre los derechos humanos debe haber concordancia y armonía entre la libertad, igualdad y dignidad de que son interdependientes entre si. Estos derechos naturales del hombre deben ser reconocidos positivamente para ordenamientos jurídicos.⁸

3.- CARTA DEL ATLANTICO.

Siglo y medio más tarde, en plena segunda guerra mundial, las grandes potencias mundiales declaran la Carta del Atlántico del año 1941: " Deseamos lograr en el campo de la economía la colaboración más estrecha entre todas las naciones con el fin de conseguir para todos mejores normas de trabajo, prosperidad económica, servicio y seguridad social".

El 14 de agosto, el presidente Roosevelt y Winston Churchill se entrevistaron en alta mar, abordo de un barco británico, a fin de coordinar la ayuda que en virtud de la ley de

⁸"Antecedentes Históricos de los Derechos Humanos" Edit. Sista S.A. de C.V. 1995 páginas 102 y 103.

Préstamos y Arriendos estaban dispuestos a proporcionar los Estados Unidos a todos los países que luchaban en contra del nazismo. Al final de las conferencias se expidió una declaración conjunta llamada la Carta del Atlántico, por virtud de la cual ambos gobernantes daban a conocer ciertos principios comunes de las políticas nacionales de sus respectivos países, sobre los que basaban sus esperanzas para un mejor porvenir del mundo.

Según ese documento, sus países declaraban que no se perseguía ninguna ampliación territorial ni de otra clase; que no deseaban ver ningún cambio territorial que no estuviese de acuerdo con los deseos libremente expresados de los pueblos interesados; respetaban el derecho de todos los pueblos de elegir la forma de gobierno bajo la cual quisieran vivir y deseaban que se devolvieran derechos soberanos y la facultad de autogobernarse a los que hubieran sido privados de ello por la fuerza.

Así mismo, se preveía una colaboración entre los países en pro de su bienestar económico y un sistema permanente de seguridad que acabara con la carga de armamentos.⁹

SIMON BOLIVAR (CRONOLOGIA)

1789 nace en Caracas Simón Bolívar Palacios, en el seno de una acomodada familia Vasca.

1793 Bolívar queda bajo la tutela de su abuelo, Feliciano Palacios, debido al prematuro fallecimiento de sus padres.

1795 Simón Bolívar es conducido como interno a casa del maestro Simón Rodríguez y, años después, recibe lecciones del joven Andrés Bello, poco mayor que Bolívar.

⁹Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social págs. 240, 241 y 242.

1798 Es ascendido a subteniente de milicias.

1799 Embarca hacia España a bordo del " San Idelfonso ".

1801 Viaja a Bilbao, en donde reside un año.

1802 Bolívar se casa en Madrid con María Teresa del Toro. Regresa a Venezuela.

1803 Muere su esposa a causa de la fiebre amarilla.

1804 Bolívar presencia la coronación de Napoleón en Sint-Cloud.

1805 Viaja a Italia en compañía de su antiguo maestro Simón Rodríguez y de Fernando del Toro. En su presencia, Bolívar hace el célebre juramento en el Monte Sacro – por Dios, por sus padres y por la Patria–. Allí jura no dar reposo ni a su alma ni a su brazo hasta lograr la libertad de Hispanoamérica.

1806 El precursor de la Independencia, Francisco de Miranda, organiza, para libertar a Venezuela, una expedición que luego fracasa.

1810 Llegan a Caracas noticias de la invasión de España por los franceses. Bolívar no está presente en los hechos del 19 de abril, fecha en que se depuso al Capitán General Emparán. Se da el paso inicial hacia la Independencia. En julio, Bolívar sale en misión diplomática hacia Londres; allí mantiene estrecha relaciones con Francisco de Miranda.

1811 Forma parte de la Sociedad Patriótica y vuelve a pronunciarse abiertamente a favor de la Independencia. El Congreso proclama la Independencia de Venezuela, la primera en toda Hispanoamérica.

1812 Se desata un fuerte terremoto que causa enormes destrozos en Caracas. Bolívar, al tratar de calmar al pueblo, exclama: «*! Si la naturaleza se opone a nuestros designios, lucharemos contra ella y haremos que nos obedezca !*»". Crisis de la Primera República. Arresto de Miranda y exilio de Bolívar en Curacao. En noviembre va a Cartagena, donde proclama otro manifiesto.

1813 Desarrollo de la Campaña Admirable; al entrar en Mérida es aclamado Libertador. En Trujillo dicta el decreto de guerra a muerte contra españoles y canarios.

1814 Crisis de la Segunda República.

1815 Es nombrado Capitán General de la Confederación de la Nueva Granada. En Kingston escribe la profética " Carta de Jamaica". Viaja a Haití. Apoyo del presidente Péteion.¹⁰

IDEARIO DE SIMON BOLIVAR.

"El sistema de gobernación más perfecto es aquél que produce mayor suma de felicidad posible, mayor seguridad social y estabilidad política".

¹⁰ Ramos Pérez Demetrio "Simón Bolívar, El Libertador", Biblioteca Iberoamericana Ira. Edic. México 1989, página 126.

El concepto de Seguridad Social como medio de protección a las clases económicamente débiles surge en América Latina en los albores de su independencia, como una secuela de los principios revolucionarios, de los enciclopedistas franceses en su Declaración de los Derechos del Hombre.

En la primera Constitución Mexicana, la de Apatzingán de 1814, se reconoce un derecho pleno de seguridad y equidad para el pobre, recomendando que se dicten leyes para que se mejore su condición social. Años después, en Venezuela en el Congreso de la Angostura de 1819, Simón Bolívar desarrolla este concepto de la Seguridad Social, si bien con un significado hasta cierto punto político, como medio de lograr la felicidad de los hombres y el progreso del pueblo.

Fue Simón Bolívar quien concibió originalmente el ideal de un continente unido. A él se debe la convocatoria del Congreso de Panamá en 1826, en el que tomaron parte los representantes de las nacientes repúblicas. Pero nada práctico pudo lograrse entonces.¹¹

Mucho más tarde, en 1889, por iniciativa del gobierno de los Estados Unidos, se reunió en Washington la primera Conferencia Internacional Americana, en la que se acordó la creación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, cuyo propósito fue fomentar por medio del comercio un mejor conocimiento mutuo de los países del hemisferio y estrechar y hacer más cordiales las relaciones entre ellos.

Pero pasarían muchos años para que estas declaraciones entraran en las legislaciones de los jóvenes países del nuevo Continente. En los regímenes revolucionarios americanos, como el de México, ese interés habría de tomar una forma definitiva, como ocurrió durante la

¹¹ Ramos Pérez Demetrio "Simón Bolívar, el Libertador", Biblioteca Iberoamericana 1a. Edic. México 1989, págs. 5, 6, y 7.

presidencia de Venustiano Carranza, quién dejó asentadas las bases de la Seguridad Social en el artículo 123 de la Constitución de 1917.

La República de Chile adoptaría una actitud similar en su Constitución de 1925, cuando se dictó la ley que ampara a las clases trabajadoras.

A partir de esa fecha, la Seguridad Social se desarrolla rápidamente pero con un progreso evolutivo diferente al de los Estados Unidos de Norteamérica.

Unos países, como Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay, implantan un Seguro Social con sistemas que cubren determinados riesgos, principalmente los relativos a jubilaciones y pensiones y a veces también las asignaciones familiares y el paro forzoso.

Así mismo, amparan profesiones tales como la de funcionarios públicos, trabajadores de la industria, el comercio y el transporte y, más tarde, en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México y Perú a los trabajadores rurales.

Otro sistema, el del Seguro Social unitario con leyes generales para todo riesgo y profesión, aunque con la frecuente exclusión del paro forzoso y las asignaciones familiares, se inicia con el régimen Chileno de 1924 y es seguido por Ecuador y Perú en 1935. Este sistema ampara a Venezuela en 1940, a Panamá y Costa Rica en 1941, a México en 1942, a Paraguay en 1943, a Colombia y Guatemala en 1946, a El Salvador y Haití en 1949, a Nicaragua en 1955 y a Honduras en 1959.

Este interés por la Seguridad Social encuentra en la ideología sobre esta materia de la Declaración de Principios de la Carta del Atlántico de 1941 un impulso extraordinario.

Más tarde, al constituirse la Organización de los Estados Unidos Americanos, su Declaración Americana de los Derechos del Hombre fija definitivamente el concepto de Seguridad Social.¹²

¹² Conferencia Internacional Americana.

CAPÍTULO TERCERO

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

1.- EPOCA PRECORTESIANA.

2.- EPOCA COLONIAL.

3.- EPOCA INDEPENDIENTE

4.- EPOCA DE LA REFORMA

5.- EPOCA DE LA REVOLUCION MEXICANA

6.- EPOCA MODERNA

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO:

La Seguridad Social del trabajo es doble; por una parte incluye el contenido tradicional de la previsión social (educación, servicio de colocación de los trabajadores, normas protectoras del trabajo, etc.) y por otra un conjunto de instrumentos con posibilidades ilimitadas en busca del bienestar colectivo de todos los hombres.

El artículo 123 de la Constitución se integra con un conjunto de principios, normas e instituciones que buscan la satisfacción presente y futura no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras y, aún más, de todas las poblaciones y centros donde viven los trabajadores.

FUNDAMENTACION JURIDICA BASICA.

1.- Normas constitucionales, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en el artículo 123 y en los artículos 3º y 27.

2.- Normas ordinarias y ordinarias supletorias, contenidas en las leyes específicas de la materia. Entre ellas se puede mencionar: Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado (ordinarias en algunos casos y ordinarias supletorias en otros): Ley del Seguro Social, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), decreto de creación del Fondo de Garantía y Fomento para

el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), Ley reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B del Artículo 123 Constitucional, etc.¹³

ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Tiene dos apartados, el "A" para los trabajadores que o están al servicio de los poderes federales, y el "B" para los que sí lo están. En el apartado "A", las fracciones XII, XIII, XXV y XXX se refieren a la Seguridad Social.

XII.- Toda Empresa Agrícola, Industrial, Minera, o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las Leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las Empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad Social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por los representantes del Gobierno Federal de los Trabajadores y los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

¹³ González y Rueda Porfirio Teodomiro "Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo" Edit. Noriega Limusa. Edición. 8 de mayo de 1989, páginas 57, 58 y 59.

Además, en estos mismos centros de Trabajo cuando su población exceda de 200 habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalaciones de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

XIII.- Las Empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La Ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

XV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya sea que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

La prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos a su familia.

XX.- Así mismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

En el "B" la Seguridad Social las fracciones VII y XI.

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.

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

- A) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- B) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajado por el tiempo que determine la Ley.
- C) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable que signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles¹⁴.

1.- EPOCA PRECORTESIANA

México en el transcurso de su desenvolvimiento histórico y político, presenta características muy propias y peculiares que lo distinguen de las demás naciones de la orbe. Presente así mismo elementos que lo asemejan o equiparan con otros países, sobre todo las

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Sista, S.A. de C.V.; Edición 1992, págs. 79-82, 84 y 84A.

naciones hermanas; por haber sido conquistadas por España, que nos legó sus costumbres, religión, lengua, política, rasgos antropológicos, etc.

"Maravillosas fueron las costumbres de nuestra raza india, así como sus hombres que demostraron tener gran inteligencia, valor en la guerra, destreza en las armas, cultivaron la poesía, la música y las artes; se afirma que tuvieron una gran organización política administrativa, una real organización hacendaria, su economía se basaba en la agricultura y las relaciones comerciales con otros pueblos; en casos en que las cosechas se perdían, se dispensaba a los agricultores, previo informe oficial, el pago del impuesto o tributo y, cuando la miseria amenazaba a alguna población del reinado se distribuían entre sus habitantes parte de los productos almacenados; granos, comida, ropa, etc."

En cuanto a los ciudadanos y con respecto a la asistencia social, existieron hospitales para curar a los indios y demás clases de habitantes. Estos hospitales eran sostenidos por el emperador.

Estos pueblos crearon sistemas para consolidar su organización que giraba alrededor del emperador, crearon una estructura concreta, sobre todo en lo referente a la tierra, cuyo reparto llenaba las funciones de una organización social colectiva, que sirvió para solucionar, o al menos para disminuir, los innumerables males que causa el aprovechamiento abusivo de la tierra¹⁵.

2.- EPOCA COLONIAL.

¹⁵ "México a través de los siglos", Editorial Cumbre, S.A. Décimo Séptima Edición, México 1981, Vol. VII y VIII.

En los principios de la colonización española, época de sublevaciones y hombres, se iniciaron los famosos repartimientos para aplacar a los descontentos españoles; concediéndose a cada colono un grupo de indios que le sirvieran de criados o se dedicaran a la labranza en su provecho.

La Reina Isabel desconoció abiertamente esta costumbre, ordenando al gobernador Olmedo que pusiera en libertad a los indios repartidos y que, de acuerdo con los caciques, fuera señalado el tributo que debían satisfacer como vasallos libres y que cualquier trabajo ejecutado por los indios fuera pagado.

Lo mismo se haría con los salarios de los trabajadores de la tierra. Este intento de libertad fue un fracaso rotundo. Los indios hicieron uso del derecho que se les concedía, abandonando las tierras de labranza y los poblados, rehuendo todo contacto con los españoles.

Lo que obligó a una rectificación de la política inicial. Los reyes dieron nuevamente la autorización para implantar el sistema de repartimiento en forma temporal. En 1559, en carta poder dirigida por Fernando el católico a Diego Colón, se otorga la facultad para hacer nuevamente repartimiento de indios para que tales personas a quien se encomendaren se sirviesen de ellos en cierta forma y manera, se hace el repartimiento a Título de Encomienda.

Los preceptos jurídicos que fueron dictándose por el rey, el Real y Supremo Consejo de Indios y la Casa de Contratación de Sevilla por las autoridades radicadas en esos territorios con facultades para promulgar disposiciones de obligado cumplimiento dentro de su jurisdicción, constituyeron e integraron el llamado Derecho Indiano.

El Derecho Indiano fue, en gran parte, tutela de los indígenas, la gran cantidad de reglamento de protección que incluye esta legislación. El virrey, Presidente o Gobernador la colocaba con solemnidad en su cabeza, en señal de asentamiento, declarando quedar en suspenso su cumplimiento. Esta legislación puesta en vigor hubiera sido de gran eficacia para la protección indígena, refiriéndose gran cantidad de estas normas a los bienes de la comunidad.

Además, esta regulación jurídica tomó muy en cuenta el fomentar y proteger la fundación de hospitales. Así, el Estado Español a través de normas jurídicas imperativas, siguió una política de protección; ejemplo de ello tenemos en diferentes cédulas libradas en las que se disponía y manda la forma que se había de guardar a los indios en la fundación de hospitales para cuidar enfermos y proporcionar a los pobres, tanto a los indios como a los españoles.

En 1573, se ordenó que en los nuevos descubrimientos y poblaciones se hicieran hospitales señalando sitio y lugar para la Casa Real del Consejo, Cabildo, Aduana y Ataranza junto al mismo templo y puesto de manera que en tiempo de necesidad se pudieran favorecer las unas con las otras. El hospital para pobres y para enfermos de síntomas no contagiosos se colocara en lugares del interior del hospital donde ningún viento les molestara, dándoseles todas las comodidades, colocando la edificación de dichos hospitales en lugar alto o montañas.

Esto señala claramente con cuánto cuidado y previsión se regulaba la materia hospitalaria y la prevención del contagio y algo más que se pueda hacer notar: en la colonización española nunca hubo una marcada discriminación racial, advirtiéndose en forma general y visible el interés político, religioso y social que puso España en la colonia para evitar, hasta donde era posible, la inseguridad, no solamente respecto a los seres humanos,

sino muy especialmente a los autóctonos de cada región. Es evidente que el fenómeno social fue advertido en toda la real y cruel verdad y despertó el propósito de lograr en parte un servicio social inspirado en imperativo de índole religioso y en razones del orden positivo. La base de esta acción fue la de proporcionar libertad personal al indio para no considerársele siervo ni esclavo, obligándosele a trabajar pero por interés social y que fuese libre de elegir y ejecutar el trabajo que le acomodare, teniendo además para comerciar y contratar.

La obra realizada por los misioneros en la Nueva España fue grande y benéfica para todos, la tendencia y realización utópica la podemos personificar en Vasco de Quiroga, al cual los indígenas le llamaron " Tata Vasco ".

Inicia su obra experimental sin esperar la autorización que había solicitado a España, con la fundación de su primer hospital del pueblo, localizado a dos leguas de México, al que denominó Santa Fe y los gastos que ocasionó esta obra fueron del propio peculio de su fundador. Más tarde, visitó Michoacán, donde continuó su obra que consistía en seguir preparando al pueblo tanto en artesanías especializadas y diversas actividades como la necesidad de intercambio comercial.

Las realizaciones de Vasco de Quiroga constituyeron el remedio positivo y adecuado a las necesidades de aquél momento. En contraste con la figura de este bienhechor, santo para los religiosos y sabio para todos, se levantó en la historia de América una serie de Frailes que, junto con los conquistadores, vinieron a adquirir almas para la fe cristiana y que significó el esfuerzo fecundo para el remedio de los grandes males de trabajo linealmente con la conquista de América.

Ejemplo de ello lo tenemos en Fray Pedro de Gante, quien fue el primero y principal adiestrador de los indios, no contando con escuelas para niños, sino procurando que los

mozos pudieran aprender con facilidad y dominar los oficios y artes de los españoles, actividades que sus progenitores no conocían ni dominaban. Primero, los ejercitaba en el oficio más común, como el de sastre, zapatero, carpintería, orfebrería y demás similares; con posterioridad, les iniciaba, con mayor perfeccionamiento, en los demás oficios de mayor dificultad, previniendo con estos las causas de irregularidad de origen económico y social, enseñando a los indios para la futura ocupación además de lucrativa, importante para su civilización.

Otro ejemplo es el que nos ofrece Fray Toribio de Benavente (Motolinía), en su Historia de los indios de la Nueva España, revelador de cuanto fue el esmero con que había educado a los indígenas para practicar la ayuda mutua, fundada en la caridad.

"Al hablar de este progreso material, es justo recordar al padre Francisco de Tembleque, quién llegó a México en 1540 y trabajó entre los indios durante más de 40 años, dedicándose al estudio de las lenguas y dialectos.

Su obra principal fue la construcción del acueducto para abastecer de agua a la población de Otumba, Estado de México, llevándola de los manantiales de Zempoala a treinta millas de distancia; allegó materiales, organizó canteros, improvisó albañiles. La obra que hizo para llevar el agua a Otumba, fue una labor gigantesca y una de las mayores aportaciones para el bienestar de sus habitantes.

Así mismo, en Arizona y las dos Californias redujeron a los indios más feroces, les enseñaron la agricultura, ganadería y los oficios que más podrían aprovechar en sus territorios de Durango, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, etc., plantaron cereales, árboles frutales, plantas de adorno y crearon el suficiente ganado para mantener a los pueblos que iban fundando.

Construyeron así mismo presas para conservar el agua y asegurar sus cosechas; construyendo canales y acueductos, traen trapiches para moler la caña de azúcar y prensas para extraer el aceite, todo a parte de darles oficio, se hizo con el anhelo de mejorar la laboriosidad y bienestar de los indios.

Otra preocupación de aquellas autoridades para proporcionar mejores medidas de protección a los habitantes de la Ciudad de México, se lograron creando "Las cajas de comunidad" de la solución solidaria y mutua, debidas a los desvelos del Virrey Don Antonio de Mendoza y a la eficaz política desarrollada en beneficio de la colectividad, por el también virrey Don Francisco de Toledo. El fundamento de estas "Cajas" lo encontramos en el régimen de propiedad colectiva del imperio INCA. En todo pueblo o agrupación de indios debía construirse una de estas "Cajas", dice Viñas Mey. El destino de fondos en beneficio común de los indígenas era el siguiente: sosteniendo de sus hospitales, de sus bienes de pobres, que se extendía al auxilio de viudas, huérfanos, enfermos, inválidos, etc.. Así como para ayudar a sufragar los gastos de las misiones, casas de reclusión además elementos para la conversión, sostenimiento de seminarios y colegios para hijos de caciques, para permitirles realizar sin detrimento sus bienes, el pago del tributo y, en general, para que fuese ayuda, socorro y alivio de sus restantes necesidades.

En el siglo XVII, fueron transportadas de España a América el Gremio, la Cofradía y el Montepío; instaurándose a la vez a la corporación de oficios, en la Metrópoli, el poder del Estado fue limitado recelosamente en sus funciones, lo que impidió que se convirtieran en corporaciones cerradas y rígidas, como aconteció en Europa, que tenían las mismas características, la organización del oficio.¹⁶

¹⁶ Zavala A. Silverio, "La Utopía de Tomás Moro en la Nueva España" Págs. 240, 241, 242, 243, y 244.

3.- EPOCA INDEPENDIENTE

1853. Surgen las primeras sociedades mutualistas.

1868. Surge el cooperativismo.

1874. Los mineros de Pachuca y Real del Monte obtienen prestaciones de previsión social. Primeras que lograron los trabajadores Mexicanos. Se aprueba el primer reglamento de trabajo para las factorías del Valle de México.

1876. Se establece la primera central de trabajadores y demanda que "la instrucción de los obreros adultos y la enseñanza o educación obligatoria para los hijos de ellos sea una realidad..., que se otorguen garantías políticas y sociales que sean en todo tiempo verdad para el obrero..., salarios por zonas..."

1906. Huelga de Cananea, Sonora. Se exige jornada máxima de ocho horas de trabajo "en razón que el exceso de trabajo termina en forma prematura con la vida del hombre, o por lo menos lo reduce a un guñapo humano, dejándole desamparado y sin ninguna protección de seguridad social".

El programa del Partido Liberal propuso "la prohibición del trabajo de los menores de 14 años; alojamiento higiénico para los trabajadores rurales, higiene y seguridad industrial, indemnización por accidente de trabajo..."

1914. La Ley del trabajo del Estado de Yucatán crea la presunción laboral en accidentes de trabajo.

La Ley del trabajo del Estado de Veracruz dispone que los patrones instalen y administren escuelas primarias "si no hay escuelas públicas a dos kilómetros de la residencia de los obreros".

1915. Venustiano Carranza y Alvaro Obregón, en el pacto de Veracruz, impone la subordinación de los sindicatos a la política gubernamental, a cambio de la promesa de mejorar las condiciones de los trabajadores por medio de leyes apropiadas.

1917. Se expide la Declaración de los Derechos Sociales del Trabajo, que pasa a formar parte de los artículos 27 y 123 de la Constitución.

1918. La Ley del Estado de Veracruz adicionó el concepto de enfermedades profesionales e introdujo los criterios de clasificación de las incapacidades aún vigente: temporal, permanente parcial y permanente total.

1921. Se formula un proyecto de Ley del Seguro Obrero que rechaza el poder Legislativo.

1925. Se expide la Ley General de Pensiones de Retiro que establece los derechos de antigüedad y las pensiones de invalidez, vejez y muerte, para empleados públicos.

La Ley del Trabajo en Tamaulipas define el concepto de accidente de trabajo.

1926. Se Constituye la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que "luchará por la implantación del Seguro Social por los patrones y el Estado".

1928. Se establece con carácter de obligatorio el Seguro del maestro, para funcionar en la ciudad de México, con la única finalidad de prestar ayuda económica a los deudos de maestros fallecidos.

1929. La Reforma a la Constitución limita al Poder Legislativo Federal para la expedición de Leyes Laborales y hace obligatorio el Seguro Social.

1931. Se expide la Ley Federal del Trabajo.

1934. En el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil se incluyen algunos beneficios adicionales para los empleados públicos.

1938. Se Promulga el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

1943. Con vigencia al primero de enero de 1944 se promulga la Ley del Seguro Social.

1959. Se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado "ISSSTE".

1963. Se promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, que abroga el Estatuto de 1938.

1970. Se promulga Nueva Ley Federal del Trabajo.

1972. La Reforma Constitucional transfiere el problema Habitacional al Derecho Social y sustituye a los patrones por una Institución: se establece la obligación patronal de contribuir al fondo de la vivienda.

Se promulga la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT).

1973. Se promulga una nueva Ley del Seguro Social.

1982. Se modifica la Ley del INFONAVIT, a fin de emplear en un Seguro de vida y sesantía en edad avanzada, las aportaciones afectadas a favor de los trabajadores (al menos ese resultado se espera).

1984. Se promulga nueva Ley del ISSSTE, que abroga la de 1959.¹⁷

4.- EPOCA DE LA REFORMA

A) Plan de Ayutla.

Corría el año de 1854 y México se debatía entre enconadas y opuestas corrientes políticas. El clero, el partido conservador, los defensores de fueros y problemas y los ilusos aún pensaban en imperar, seguían ensangrentando el suelo Mexicano. Por otro lado, la dictadura de Santa Ana con su ambición y las torpezas de su gobierno estaban comprometiendo a la nación; por lo que de común acuerdo redactaron y proclamaron, el 10

¹⁷ González y Rueda Porfirio Teodomiro, "Previsión y Seguridad Social del Trabajo " Edit. Noriega, Limusa, Edic. 1989 págs. 45,46 y 47.

de febrero de 1854 en la Hacienda de la Providencia, el Histórico documento conocido por el Plan de Ayutla, en que se desconoció a Santa Ana.

B) Ley de Juárez.

El 22 de noviembre de 1857, fue promulgada la llamada Ley de Juárez, por la cual quedaron suprimidos los fueros eclesiásticos y militares.

C) Ponciano Arriaga y la Seguridad Social.

En 1857, Don Ponciano Arriaga, refugiado en voto particular, propugnó porque en la Nueva Constitución Política se incluyeran normas que mejoraran la condición de los trabajadores, de los artesanos y de los operarios del campo; decía: "Carecen de Capital y de Materiales, están subyugados por el monopolio, luchan con rivalidades y competencias invisibles y son, en realidad, tristes máquinas de producción, merecen que nuestras leyes recuerden que son alguna vez hombres libres, ciudadanos de la nación y miembros de una sola familia".

D) Lic. Benito Juárez, Presidente de la República:

El 19 de enero de 1858, el Lic. Benito Juárez, en funciones de presidente de la República y desde Guanajuato, lanza este manifiesto al país: la voluntad general expresada en la Constitución y en las Leyes de la Nación se ha dado por medio de sus legítimos representantes, es la única regla a que deben sujetarse los mexicanos para labrar su felicidad a la sombra benéfica de la paz.

El Lic. Benito Juárez decretó: Entrar en domicilio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consisten, así como el nombre y aplicación que hayan tenido.

En consecuencia, los bienes raíces urbanos y rurales, los hospitales, asilos, etc., pasan al dominio de la Nación. Por lo tanto, la caridad es sustituida por la beneficencia. La primera implica un concepto piadoso y religioso, la segunda un concepto administrativo, obligatorio al Estado por ser utilidad nacional.

El 15 de julio de 1867, Juárez expide un manifiesto al ejército y a la Nación, que finaliza diciendo: *"Mexicanos, hemos alcanzado el mayor bien que podíamos esperar, viendo consumada por segunda vez la Independencia de nuestro patria. Cooperemos todos para poder legarla a nuestros hijos en camino de prosperidad, amando y sosteniendo siempre nuestra Independencia y nuestra Libertad"*.

Maximiliano no derogó las leyes de Reforma porque eran justas y convenientes, por lo que el 10 de noviembre de 1865 expidió la Ley sobre Trabajadores, atendida por la junta protectora de las clases menesterosas, cuyos objetivos, entre otros, era limitar las horas de trabajo, dar derechos de agua y habitación al campesino, obligar a los hacendados a proporcionar asistencia médica gratuita a los peones, popularizar la enseñanza, construyendo escuelas en aquellas propiedades en las que la población pasara de veinte habitaciones.

5.- EPOCA DE LA REVOLUCION MEXICANA.

"En vísperas del nacimiento revolucionario de 1910, la mayor parte de la población mexicana se encontraba dividida en clases, con separación tajante entre unas y otras, y el

régimen de derecho. En lugar de ajustarse al criterio Constitucional, solo defendía los intereses creados en la minoría, por lo tanto favorecerían a los grupos indigentes, en tanto que el pueblo sufría hambre, vejaciones, apresión, etc., mientras que en los ingenios y haciendas se continuaba succionando la vida de los infelices jornaleros y con sentencia de muerte para todo aquél que no quisiera someterse al yugo infamante. Constantemente estaban sobre los campesinos los mandones de baja categoría, jefes políticos, comandantes rurales, jefes de política, etc.. Ante esta cruel realidad, miembros y fundadores de partidos políticos liberales, opositores al porfirismo incluyeron a la plataforma de sus programas de principios y acción la defensa de todo el proletariado nacional, la reivindicación de los derechos del pueblo mexicano”.

Creemos indispensable transcribir el concepto jurídico que debe ser fundamental de las Instituciones gubernamentales, a fin de captar los ideales revolucionarios que patrocinaron los grupos políticos precursores de la revolución de 1910.

Bodenheimer expresa: El derecho en su forma más pura y perfecta se realizará en aquél orden social en el que reduce al mínimo la posibilidad de abuso, tanto por parte de los particulares como por parte del gobierno. "Más adelante añade : *"El derecho en conjunto comparte igualdad y no sujeción, donde el derecho sanciona o permite la existencia de zonas de poder de individuos o grupos extraordinariamente fuertes, se aparta de su forma más perfecta."*¹⁸

A) La Asamblea Nacional Antireeleccionista.

"El 15 de abril de 1910, se reunió la asamblea Nacional antireeleccionista, con delegados de todo el país, para designar candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República. Don

¹⁸ México a través de los Siglos, Editorial Cumbre, S.A., Edición México 1981, tomo V.

Francisco I. Madero resultó nombrado para la presidencia por mayoría absoluta de votos y Don Francisco Vázquez Gómez para la vicepresidencia".

Al aceptar la candidatura para la presidencia de la República, Don Francisco I. Madero y Don Francisco Vázquez Gómez, presentaron su programa de gobierno, fundado esencialmente en las siguientes bases:

1º.- Restablecer el Imperio de la Constitución, haciendo efectivos los deberes y derechos que ésta prescribe.

2º.- Mejorar y fomentar la Institución Pública y quitar las trabas que actualmente tiene la Libertad de enseñanza.

3º.- Mejorar la condición material, intelectual y moral del obrero, creando escuelas y talleres, procurando la expedición de Leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo, combatir el alcoholismo y el juego. Igual solicitud se tendrá respecto a la raza indígena en general. Especialmente de los indios mayas y yaquis, repatriando a los deportados y fundando colonias en los terrenos nacionales o los que puedan adquirir con tal objeto.

En su programa de gobierno, Madero anunció que en sugestión trataría de efectuar una innovación de los sistemas y de una transformación de las condiciones sociales.

B) Iniciación del Movimiento Revolucionario .

" El 11 de septiembre de 1910, comenzó a correr la sangre en el suelo patrio; por lo que Don Francisco I. Madero se vio obligado a salir de los Estados Unidos de América, no sin antes haber pactado el PLAN DE SAN LUIS.

Plan de San Luis Potosí. Expedido en San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910 por Don Francisco I. Madero en que resume el programa político-Social para combatir el Porfiriato.

‘Este Plan consta de 15 artículos breves. En el segundo artículo se desconoce al gobierno de Don Porfirio Díaz, más para nuestro trabajo el más importante es el artículo tercero, dado que fue el que más influyó para que millares de campesinos se sumaran al movimiento revolucionario, que comenzaría con el levantamiento en armas en muchos lugares del país ’.

Artículo Tercero .- Abusando de la Ley de terrenos Baldíos, los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas fueron despojados de sus terrenos por bien acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallas de los tribunales, mismas que se someten a revisión a efecto de indemnizar y restituir los predios a sus antiguos propietarios, incluso de los poseedores que los recibieron por vía de herencia. La restitución no operaba cuando el predio había pasado a un tercero, el que debía indemnizar al propietario original del terreno.

El 18 de noviembre de 1910, cae en Puebla, abatido por las balas Porfiristas, Aquiles Serdán, marcando este acto bochornoso el inicio del movimiento revolucionario.¹⁹

6.- EPOCA MODERNA.

La protección que dan los gobiernos a quienes carecen de ingreso por diversas causas es un fenómeno casi exclusivo del siglo XX. Ello se debe a que los cambios de tipo económico han modificado notablemente la situación del individuo en la sociedad. Antes, la mayor parte de la mano de obra en el mundo estaba dedicada a la agricultura y el resto de los trabajadores eran artesanos o comerciantes independientes. Con el incremento de la

¹⁹ Silva Hersog ‘Breve Historia de la Revolución Mexicana’, Páginas 96-98 y 124.

industrialización, los trabajadores estuvieron cada vez más expuestos a las fluctuaciones en los negocios, a la automatización, a los cambios en la industria y a otros factores fuera de su control; además, gracias a la cada vez mayor expectativa debida, aumenta el número de personas de edad avanzada que necesitan ayuda. Con las nuevas maquinarias y sustancias químicas, aumentaron además los riesgos de accidentes y de enfermedad.

"Estos y otros factores han contribuido a que la aceptación del servicio social se haya extendido en forma universal."

"Ese mismo año fue creada la primera institución de seguridad social del país: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia, que a partir de dicha fecha ha ido extendiéndose, desde el Distrito Federal a los treinta y un Estados y se ha establecido en 256 municipios".

Los gastos se cubren en forma tripartita, excepto en el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales que están a cargo exclusivo del patrón.

Un riguroso programa de prestaciones sociales hizo revolucionar las primitivas casas de la asegurada hacia los modernos Centros de Seguridad Social para el bienestar familiar, que tienden a capacitar a las mujeres y a los jóvenes para su mejoramiento familiar, cultural y Cívico. Hay 19 de estos centros en el Distrito Federal y 57 en los Estados.

Dos puntos característicos del régimen de seguridad Mexicano son el interés por la educación artística del asegurado por medio del teatro y la danza, para lo cual el Instituto cuenta con salas propias; y el de la capacitación profesional del asegurado y sus hijos en escuelas especiales de artesanía. Hasta enero de 1962, había 6 100 000 asegurados y 22 000

000 de beneficiarios. El Seguro Social para los trabajadores del campo, establecido últimamente, cuenta ya con 509 961 afiliados y 1 208 637 beneficiarios.

Otro organismo de Seguridad Social en México es el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, para los empleados públicos, con servicios de prestaciones sociales, clínicas y farmacias propias.

Tiene más de 1 130 000 afiliados, con 2 700 000 familiares que gozan de sus beneficios.

Hace muchos años, cuando la mayoría de las personas servían en haciendas, la jubilación de las personas de edad no era difícil. En las grandes casas había generalmente lugar para los ancianos. Se disponía de suficiente alimento para todos y no faltaban las tareas sencillas, casi todo podía hacerse a mano, todos los miembros de la familia y de la servidumbre tomaban parte en el trabajo. Pero cuando las familias empezaron a desplegarse hacia las ciudades y a trabajar en Industrias, su modo de vivir cambió. Los hogares eran más pequeños y en los departamentos de los beneficios Urbanos no había lugar para la gente de edad avanzada. Por otro lado, el trabajo en las fábricas era muy pesado para ellos. Las personas que prestaban sus servicios en las fábricas y grandes Empresas no podían contar con la seguridad de la vida de hacienda cuando fueran viejos para trabajar. Y la mayor parte de la gente encontraba difícil el poder ahorrar algún dinero para su vejez.

Los primeros planes de las empresas privadas concedían pensiones como una recompensa por largo y fiel servicio y funcionaban generalmente sin fondo propio de capitalización. Los pagos a los empleados jubilados se consideraban como gastos generales. Los beneficiarios eran asignados libremente por la empresa, es decir que la pensión no era un derecho sino una concesión graciosa del patrón y, por tanto, no podía reclamarse legalmente.

Los modernos planes privados de jubilación, son, por lo general, organizados con base en capitalización propia, según cálculos cuidadosos hechos por expertos en Seguros. Al establecer el fondo de reserva, se cuenta con que habrá un porcentaje determinado de personas que morirán antes de poder beneficiarse del plan y otro de asegurados que recibirán su pensión durante muchos años. En todo caso, se garantiza el derecho del empleado a recibir una pensión de jubilación después de cierto número de años de trabajo.

Además del régimen de pensiones que a través del Instituto Mexicano del Seguro Social Reciben los trabajadores y sus familias existen otras Instituciones, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual, entre otras prestaciones, tiene la jubilación y Seguros de vejez, invalidez y muerte; el sistema de jubilaciones de los trabajadores de Petróleos Mexicanos; el de los Trabajadores de los Ferrocarriles Nacionales; el sistema de Retiro y pensiones Militares para los miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada; así como otros que funcionan como Sociedades Mutualistas de Seguro. Las Leyes de Trabajo autorizan a incluir el derecho de jubilación y retiro en los Contratos Colectivos de Trabajo²⁰.

²⁰ Medina Cervantes J. Ramón. "Derecho Agrario". Edit. Harla, México, páginas 127 y 128.

CAPITULO CUARTO

LA SEGURIDAD SOCIAL

1.- ASPECTOS FUNDAMENTALES

- A) El Económico
- B) El Social
- C) El Político

2.- LOS PRINCIPIOS BASICOS

- A) Obligatoriedad
- B) Unificación
- C) Universalización
- D) Coordinación
- E) Internacionalización

3.- LA REFORMA AGRARIA Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

- A) Campesinos
- B) Indígenas

CAPITULO IV

1.- ASPECTOS FUNDAMENTALES.

A).- El Económico.

Para el establecimiento de cualquier programa de gobierno, el Estado debe contar con los recursos para realizarlo; es por ello que la situación económica de un país influirá directamente en las acciones sobre Seguridad Social que quiera desarrollar.

Los recursos financieros necesarios deberán ser obtenidos de la población activa empleada regularmente, de su actividad, su productividad y rentabilidad dependerá el volumen de dinero que pueda destinarse a los programas de Seguridad Social y la calidad y cantidad que se necesitan para proporcionar un mínimo de bienestar o quizá más que el mínimo, a la población que haya caído en estado de inseguridad.

De la productividad de la masa trabajadora dependerá la cantidad de beneficios sociales que el Estado pueda distribuir entre los necesitados, reconociendo sin embargo, que en los países con bajos ingresos per cápita quizá se requiera sacrificar la seguridad social para desarrollar otros aspectos de la economía, aunque ese sacrificio sea temporal. Por el contrario, en los países con ingresos elevados, con programas de seguridad en operación, se definirá a qué tipo de satisfactores sociales adicionales se dirigirá el gasto, o si se incrementan los montos destinados a cubrir las necesidades básicas. En un país, son múltiples y variados, ya que no existe una correlación normalmente aceptada entre las medidas de seguridad social que deben implementarse y el estado económico de un país.

Se puede generalizar indicando que la situación económica de un país proporciona la base y los límites de los recursos, pero la extensión y el desarrollo de los programas dependerá de otros factores distintos de los económicos.

Desde el punto de vista de la influencia de los programas de seguridad social sobre la economía en general, parece muy difícil que aún el plan más cuidadosamente pensado llegue a cumplir cabalmente con la esperanza de funcionar como eficaz instrumento de redistribución, sobre todo en economías sujetas a cambios constantes. Sin embargo hay quienes piensan que los beneficios de la seguridad social deben investigarse desde sus efectos en el consumo y su participación en la expansión de la economía.

B).- El Social.

El estado de la población de un país su composición social, normalmente es el reflejo de su economía y de sus aspectos demográficos y se representa por la división de sus diferentes grupos socioeconómicos y de la mayor o menor necesidad de seguridad social que requieran, así como de la cantidad de individuos necesitados.

La composición global de la sociedad necesariamente se reflejará en el tipo de seguridad social que se adoptará, así un país con predominancia ejecutora tendrá planes diferentes a otros en el cual existan varios grupos igualmente poderosos. La forma del plan adoptado dependerá directamente de las luchas y negociaciones entre los diversos grupos socioculturales que actúan en el seno de esa sociedad. En un gobierno democrático esa lucha se da entre los representantes de los grupos, independientemente de que sean elegidos directa o indirectamente.

Mientras más homogéneo y grande sea un grupo, mayores posibilidades tendrá de imponer un plan de seguridad social acorde con sus necesidades específicas.

C).- El Político.

Un instrumento de poder público para salvaguardar los intereses de las clases gobernantes.

El socialismo cristiano adoptó la doctrina de la Seguridad Social como consecuencia directa de la encíclica " De rerum novarum" del Papa León XIII, publicada en 1893. Este movimiento reforzó la marcha del socialismo que llevó a la adopción, en muchos países, de medidas legislativas a favor de los trabajadores.

En las llamadas democracias populares, que modificaron las órdenes existentes y en que las que generalmente gobierna el partido se funde en un solo ente, la significación y funcionamiento de la seguridad social también cambió, y de ser un instrumento de defensa social se convirtió en uno de privilegio social, ya que la clase trabajadora se convierte en la clase dominante.

La efectividad de los grupos socioeconómicos de bajos ingresos será determinante para el establecimiento con la modificación de un plan de seguridad social, ya sea que sus representantes los consigan a través de un acto legislativo o por medio de otro procedimiento institucional, dependiendo de la forma de gobierno y de procedimientos establecidos²¹.

²¹ García Flores Margarita, "La Seguridad Social y la Población Marginada de México", Universidad Autónoma de México, pág. 38 a 41.

2.- PRINCIPIOS BASICOS

La ideología de la Seguridad social, tal como se ha expuesto, ha venido a influir en algunos casos, a modificar el seguro social clásico o tradicional, dándole una naturaleza de integridad, ampliando su campo de aplicación, transformando su técnica operativa, incrementando sus beneficios, modificando su financiamiento o cambiando su gestión.

A) Obligatoriedad.

Este principio nace de la imposición de aseguramiento que el estado acuerda, a efecto de lograr que la protección se extienda a toda la población que debe cubrir en forma obligatoria, es decir, el estado se impone la obligación de ayudar al desvalido en forma decidida, otorgándole protección en diversos aspectos.

La evolución de la Seguridad Social depende en gran medida de los siguientes grupos; sindicatos, asociaciones patronales, sociedades de beneficio y asociaciones médicas.

B) Unificación.

La Seguridad Social presupone una protección total en cuanto al estado de necesidad, teniendo el riesgo único, el riesgo social, sin tener en cuenta la causa generadora sino el efecto que proceda, que siempre es igual, pérdida o disminución de ganancias o aumento de necesidades familiares. Por lo tanto, la unificación supera la generalidad de las contingencias cubiertas.

C) Universalización.

Este principio implica la totalidad de las personas protegidas. En el concepto de Seguridad Social como derecho de todo ser humano, sin distinción de ocupación, ideología, raza, sexo o estado civil, radica la universalización.

D) Coordinación.

El estado, a través de la política social, desarrolla y coordina la labor de las dependencias oficiales y no oficiales relacionadas con el cuidado de la salud y de la educación, logrando así una protección de tipo general e integral. Esta política de coordinación en donde más se manifiesta es en la protección de la salud de los campesinos.

E) Internacionalización.

El servicio de Internacionalización de la Seguridad Social se refiere al derecho que tienen todos los pueblos del orbe, sin distinción de ninguna clase, a la Seguridad Social.

La Seguridad Social debe ser instrumento de auténtica política social y económica y de una distribución equitativa de la renta nacional. En consecuencia, los programas de seguridad social deben de ser integrados en la planificación económica general del estado, con el fin de destinar a estos programas el máximo de recursos financieros compatibles con la capacidad económica del país.

La estandarización Internacional se inició desde 1889 cuando se celebró el Congreso Internacional de Asistencia Pública en París. Ya en el siglo XX la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) consideró como una de sus tareas más importantes el establecimiento de

normas Internacionales de Seguridad Social y ya en 1919 durante la Convención Internacional No. 2, trató sobre los problemas del desempleo.

En 1927 se fundó en Bruselas la Asociación Internacional de Seguridad Social con el objeto de coordinar e intensificar los esfuerzos hechos para la defensa, el desarrollo y el mejoramiento de la seguridad social particularmente en lo referente a las enfermedades.²²

3.- LA REFORMA AGRARIA Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

A) Campesinos.

" La Reforma Agraria no puede tomar solamente en cuenta el aspecto económico del campesino, el higiénico o el educativo, etc., y no puede simplemente por que todos estos aspectos están encadenados entre sí ".

Es por eso que sostengo que la Seguridad Social y la Reforma Agraria están íntimamente relacionadas, ya que el problema Agrario no debe tratar de resolver en forma aislada, sino dentro de un plan de reestructuración general, social y económico.

Es un error creer que la Reforma Agraria debe tener como único fin "La incorporación del campesino a la civilización", sin especificar el valor social con que ha de ser incorporado ni a qué civilización o dentro de qué cultura; se trata de incorporarlo a la civilización con todos sus puntos falsos y postulados pseudocientíficos, propios solamente para justificar la explotación que sobre el proletariado ejerce el régimen capitalista, o se trata de incorporarlo a la vida nacional como simple mano de obra barata, fácil de ser explotada. A mi entender, los

²² González y Rueda Porfirio Teodomiro "Previsión y Seguridad Social del Trabajo" Edit. Noriega Limusa Edición, 8 de mayo de 1989 págs. 46 y 47.

grupos de campesinos deben ser incorporados a la vida del país como parte integrante de la clase trabajadora y armados con una teoría y un concepto de la vida y del mundo que les permita luchar por una vida y una sociedad mejor. Y esta teoría y este concepto de la vida sólo puede ser posible incluírseles transformando las condiciones en que viven, moral y materiales, de su existencia actual, que son las que están en su teoría y concepto pesimistas del presente. Claro es que, en la sociedad del campesino que dispone de pocos medios técnicos para dominar las fuerzas de la naturaleza, la filosofía más corriente sobre la vida considerada casi todos los acontecimientos como: obra de un destino ciego, de un fatalismo; pero estas condiciones ante la seguridad objetiva serán reemplazadas por otras, tan pronto como, al mejorar la técnica social, el campesino mismo reglamente ciertas esferas de su vida.

El sentimiento de responsabilidad aumentará en su tiempo, relativamente breve, especialmente en aquellos sectores campesinos que ya estén dominados por nuevas técnicas de producción agrícola e industrial y por nuevas y más altas condiciones de vida, de adquirir destrezas técnicas suficientes para dirigir la máquina social en lugar de dejarse aplastar bajo sus ruedas.

Al campesino hay que asimilarlo a nuestra vida; sí, pero entonces cambiemos sus condiciones materiales, para hacer cambiar sus concepciones y modo de ver la vida, cambiemos sus condiciones económicas, pues las ideas variables de los hombres son, en último término, función del proceso social, cuya variable independiente es la variable técnica económica. Ahora, como es factible transformar la variante técnica económica actual del campesino dando por supuesta la existencia de estudios especializados, científicos e inteligentes sobre cada uno de los grupos campesinos existentes en el país: estudios que abarquen y comprendan la Biología, la Psicología, las costumbres, la Geopolítica y la Economía en cada grupo.

Este plan es en extremo ambicioso; pero sólo un plan de este tipo, de alcances económico-sociales, resulta positivo frente a un problema económico-social, como es el problema Agrario.

No se trata de un plan a pequeña escala, mezquino en su trazado, en sus inversiones, ni tampoco de un plan utópico irrealizable e incosteable, por cuanto a la finalidad que el mismo persigue. Amén del objetivo fundamental, que es el de asimilar al campesino a la vida del país, descansa en dos pivotes accesorios de tipo económico-social; incrementar la economía nacional dentro de una concepción de beneficio social.

En los puntos de tal naturaleza que sólo el concurso organizado y dirigido de todas las fuerzas del país puede llevar a cabo.

B) Indígenas.

"Individualmente durante mucho tiempo la Revolución Mexicana y las Instituciones Gubernamentales emanada de ella se habían venido preocupando del problema indígena, que es uno de los sectores que más necesita de la Seguridad Social y uno de los más serios que confronta el país; por lo tanto, vamos a hablar del gobierno del General Lázaro Cárdenas, que fue cuando dicho problema se hizo más tangible a la preocupación administrativa, culminado en este punto con el establecimiento del Departamento de Asuntos Indígenas. A partir de entonces, se han cometido graves errores en cuanto a tratar los problemas que le afectan, que es preciso revisar que se incida en ellos logrando de este modo tomar más grandes los esfuerzos que se apliquen a su estudio, planteamiento y resolución".

Se ha incurrido, desde luego, en el error de verlo con un criterio simplista, unilateral, especialmente desde el punto de vista pedagógico, cuando en realidad tiene una estructura compleja. Anoto algunas observaciones sobre los aspectos más importantes.

Conviene señalar por principio los siguientes errores:

I.- Error Etnográfico. Que ha consistido en hacer del indio un simple tema de estudio teórico, una mera curiosidad científica, un asunto de gabinete, sin resultados prácticos para su mejoramiento económico y social.

Mucha literatura especulativa del problema se ha lanzado al mercado, sin que sean verdaderos estudios integrales. Tales investigaciones tienen un sólo valor académico.

Yo no desestimo el valor de la investigación científica sobre el campesino; al contrario, creo que es imprescindible, pero critico que el tratamiento del problema indígena se reduzca a dicha investigación. Debe multiplicarse, considerando al mismo tiempo que la situación económica del campesino, los demás aspectos de su vida, tanto en sí mismo en sus relaciones con los demás y hacer derivar de dichos estudios métodos constructivos para mejorarlos autorizada y eficazmente.

II.- Error Indígena.- Ha consistido en la pretensión de mantener al indio siempre "indio", con puros fines folklóricos o para satisfacer la curiosidad de los turistas quienes han opinado de esta manera. Con fines comerciales, consideran que el indio, sus costumbres y sus expresiones estéticas sin mercadería de escaparate se debe conservar por el beneficio que reditúan, no al indígena sino a los explotadores de su industria.

Como se comprenderá, este error ha sido propagado por los explotadores de los indígenas y por ciertos funcionarios de regímenes pasados carentes de honestidad y de visión.

III.- Error Pedagógico.- Durante mucho tiempo, se quiso ver el problema del campesino como un problema escolar y se trató de resolver, en consecuencia, con medios pedagógicos, presentando al maestro y a la escuela como factores decisivos en la transformación de la vida de los grupos campesinos.

Sin embargo, ya se ha visto que la escuela por sí sola no posee las facultades que en un principio se le atribuyeron. El campesino se va a la escuela y no por eso se asimila a la vida nacional o abandona sus costumbres. En la escuela aprende lo más elemental, pero ello no influye en sus hábitos tradicionales, no rompe el muro de diferencias económicas, sociales y culturales que lo separa del ritmo vital moderno.

No es, por lo tanto, la escuela que va a resolver el problema del campesino. A mi modo de ver el problema, la supervivencia de las lenguas aborígenes se debe, más que a su vitalidad, al aislamiento económico y geográfico en que han venido viviendo los grupos de población latina.

El problema debe resolverse en forma integral, es decir, que al lado de la escuela se creen caminos, hospitales, centros económicos, agrícolas e industriales, para que en su conjunto asimilen al campesino a la civilización.

IV.- Error Económico .- Estriba en tratar de conservar las pequeñas industrias indígenas de técnica e instrumental primitivos y de pobres rendimientos económicos, alejando su valor esencial.

V.- Error Asistencial.- Muchos han querido resolver el problema del campesino proporcionándole ayuda de dinero y mercancías. Pero el problema del campesino no es de beneficencia pública o privada. Quienes han querido ver el problema desde este ángulo, han olvidado que lo que hay que hacer con los campesinos es convertirlos en agentes de actividad industrial o agrícola, efectivos factores económicos, en vez de orientarlos a infecundas prácticas de parasitismo social.

VI.- Error Paternalista. Consistente en tratar de defender al campesino frente a los demás, con un carácter tutelar, debido a que siempre se les ha considerado como a un menor de edad; ocasionándole con ello grave perjuicio pues se le mantiene, a pesar de los buenos propósitos que se tengan en su favor, en un plano de inferioridad respecto a los otros sectores sociales. Lo debido, en mi concepto, es procurar que los mismos grupos de campesinos surjan y se formen sus propios orientadores técnicos, organizándolos de tal manera que puedan emprender su propia defensa y controlar sus propios destinos.²³

²³ " Manual de la Reforma Agraria". Dirección General de Administración de la Secretaría de la Reforma Agraria. Talleres Gráficos de la Nación, México D.F. 8 de abril de 1985.

CAPITULO QUINTO

LA COMISION COORDINADORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. - Sus antecedentes
2. - Programas y Objetivos
3. - El Programa Nacional de Solidaridad
4. - La Secretaria de la Reforma Agraria y la Seguridad Social
5. - El Instituto Nacional Indigenista y la Seguridad Social.

CAPITULO V

1.- SUS ANTECEDENTES.

La incertidumbre por el futuro y las decisiones económicas que dificultan aún más la lucha contra la adversidad, dieron nacimiento a la cual se definió como Seguridad Social hasta el siglo XX, como proyecto para proporcionar vida decorosa a los trabajadores, la idea nació a mediados de este siglo, a raíz de las acciones del presidente Roosevelt y de un ensayo del economista inglés William Beveridge.

El derecho romano antiguo conoció dos formas: la fundación, de naturaleza pública, y los colegios o uniones de artesanos de carácter mutualista.

A partir del siglo V, por influencia del Cristianismo, se aceptaron fundaciones privadas, con su patrimonio sometido a las iglesias y la administración a cargo de los obispos.

En el mundo medieval surgió el régimen corporativo que se originó por la lucha entre los maestros (que no deseaban más competidores) y los aprendices aspirantes a maestros que luchaban por mejorar sus condiciones de trabajo. Parece ser que en la actualidad tal rivalidad no ha desaparecido.

Las asociaciones de aprendices fueron prohibidas y perseguidas; sin embargo, lograron instaurar sistemas de ayuda mutua.

La concepción individualista de la Edad Moderna definió la idea del lucro como factor de prosperidad personal y se olvidaron los principios cristianos.

A principios del siglo XVIII los trabajadores lograron las conquistas laborales más importantes: el derecho a la sindicalización, la huelga y los contratos colectivos.

2.3 INGLATERRA

La asistencia a los pobres fue ante todo hospitalaria, con asilos y hospitales privados para pobres. El Hospital Saint Bartholomew se fundó en 1123 y el Saint Thomas en 1213.

En 1516, Tomás Moro, a quién se considera el primer teórico de la Seguridad Social, escribió Utopía, obra donde señala que los obreros sin trabajo son víctimas de una grave injusticia social por la recurrente depresión en la demanda de fuerza de trabajo y por la inadaptación (falta de capacitación y adiestramiento) que los convierte en improductivos. Propone que el Estado se haga cargo de mutilados, inservibles, ancianos y enfermos.

En 1802 se aprobó una ley para limitar el número de niños que podía emplear una fábrica; se reglamentó la duración de su jornada y se prohibió su empleo en trabajos nocturnos.

En 1911 se implantaron seguros sobre salud, incapacidad y desempleo.

2.4 FRANCIA

1793. Aparece, quizá por primera vez en la historia, el concepto de derechos sociales, junto a los derechos individuales y políticos.

Se promulgó el derecho al trabajo, a favor de todos los hombres, el compromiso de la sociedad a garantizar los medios de subsistencia a quienes no disponen de la capacidad de trabajo y el deber social de hacer accesible la educación a todos los ciudadanos.

2.5 ALEMANIA

Bajo el sistema gremial mutualista surgieron instituciones que satisfacían parcialmente lo que hoy se conoce como Previsión Social. Se organizaron cajas de ayuda en caso de enfermedad, funerales, etc.

1883. Se implanta el primer seguro social obligatorio con participación del Estado, patrones y trabajadores; modalidad que aún subsiste en la mayoría de los países

1883-1889. Se establecieron los seguros obligatorios para enfermedad, accidentes y vejez.

1896. Se define el término accidente: "Un acontecimiento que afecta la integridad de una persona, se produce en un instante y está claramente limitado en su principio y en su fin"²⁴

En la propia Constitución de 1917 se establece la restitución de las tierras comunales a los grupos indígenas como un primer lineamiento de carácter económico para normar esta acción.

A partir de ese momento, se origina una serie de reflexiones de carácter cultural y social sobre el indígena, que llevaron a la definición de una política. Esta política ha cambiado al paso del tiempo, ha visto años de avance y retroceso y, a la fecha, ofrece un acervo de

²⁴ González y Rueda Porfirio Teodomiro "Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo", Editorial Noriega Limusa, Edición 8 de mayo de 1989, págs. 43 y 44.

planteamientos teóricos y de experiencias sobre las cuales es posible configurar las bases para acción congruente con los postulados de democracia política, económica, cultural y social que prescribe la Constitución.

Al triunfo de la Revolución y a la luz de experiencias dolorosas y de asedio todavía hoy vigentes, la preocupación principal se centra en consolidar política y económicamente a la Nación, para lo cual se supone la necesidad de homogeneizar étnica y culturalmente a la sociedad mexicana. Surgen conceptos como el de la asimilación de las comunidades étnicas al desarrollo general, en el que aparece como condición más o menos determinante suprimir los rasgos originarios del de incorporación que propone la obtención de una mezcla uniforme de razas y culturas, y de integración que preconiza acelerar un proceso inexorable tendiente a borrar las fronteras culturales entre los valores y formas de vida de la sociedad dominante y lo que se conservan en las sociedades que se consideran marcadas por el atraso.

Es importante señalar que, durante estos decenios de esfuerzos orientados en ese sentido, los pueblos y las culturas indígenas han sobrevivido y han evolucionado a su propio ritmo histórico e incluso su población se ha incrementado; pero quizá es más relevante señalar que esto no ha sido un obstáculo para la integridad nacional sino, al contrario, un elemento favorable.

La política que marca un hito histórico es la que por un lado postula un principio de respeto a la peculiar fisonomía histórica y regional de las comunidades, y que exalta sus valores tradicionales entre los que descubre un sentimiento cívico superior en muchos aspectos al de otros sectores de la población y una notable capacidad para el avance en las formas de Organización social en virtud de su concepción comunitaria y no individualista de la propiedad. Y, por otro lado, se plantea también que, como principio de la condición oprimida de estos grupos y culturas, es un problema de emancipación esencialmente igual al

del propietario de cualquier país. También a este respecto se desarrollan una serie de acciones destinadas a restituir la base material de sus culturas, las Tierras Comunales.

En el Primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Pátzcuaro en 1940, se recomienda el establecimiento de Instituciones Nacionales Especializadas para atender las etnias de cada país.

En los años subsiguientes, declinó notablemente la acción gubernamental en este campo y los programas indigenistas sufrieron gradual deterioro. Sin embargo, se mantuvieron algunos esfuerzos en el campo educativo y, para 1948, la presencia de un grupo de mexicanos preocupados por la vigencia y la agudización del problema, entre quienes se encontraban los primeros especialistas, llegó a configurar la escuela mexicana de antropología social; promovieron, bajo la dirección de Alfonso Caso, la creación del Instituto Indigenista en cumplimiento de las resoluciones de Pátzcuaro.

Con escasos recursos frente a la magnitud de la empresa pero con la acción comprometida de aquellos hombres, el Instituto Nacional Indigenista fue abriendo brecha en el terreno de la investigación antropológica y en la defensa de los indígenas, considerados tanto en su condición de mexicanos sometidos a la miseria y a la explotación como en su calidad de grupos identificados por su personalidad étnica y cultural.

Al inicio de la actual década, se promovió una amplia discusión sobre las vicisitudes sufridas por el indígena y el campesino. Intelectuales, antropólogos y dirigentes populares expusieron a las autoridades de la República las causas estructurales de la marginación del indígena y propusieron medidas políticas y administrativas para robustecer la acción del estado en favor de los grupos étnicos. Durante los años posteriores, se dio un impulso significativo a la política indigenista a partir de la restitución de tierras comunales, el

otorgamiento de créditos y la creación de sesenta **Centros Coordinadores**, así como la multiplicación de servicios educativos asistenciales.

Así pues, en la política del presente, puede hablarse de un punto de partida en el que la situación indígena se rige de dos condiciones: una étnica y la otra de clase, y a dos tipos de reivindicación, una cultural y la otra económica que se apoyan mutuamente. Porque en la medida en que los grupos indígenas se logran liberar del despojo constante de sus recursos naturales y del producto de su trabajo constante de sus mejores condiciones de liberar y desarrollar la potencialidad de sus culturas, la que a su vez están llamadas a enriquecer sus facultades productivas.

En este punto, resulta más claro el encuentro entre la lucha por la identidad y por obtener mejores condiciones de vida dentro de las estructuras económicas regionales y de la Nación en su conjunto.

Al iniciarse la administración del Presidente José López Portillo y hasta nuestros días, se plantea un cambio radical en la estrategia indigenista de la Nación, proponiéndose abatir la secular marginación del indígena con el concurso de su participación organizada.

El problema indígena debe ser resuelto en términos de un compromiso que compete a toda la Nación.

La Unidad Nacional implica el respeto al pluralismo cultural y el apoyo a los vínculos culturales comunes.

Es necesario coordinar las acciones del estado mexicano hacia los grupos étnicos, a partir de un amplio plan de inversiones programadas.

"En cumplimiento de reales señalamientos, mediante acuerdo del 21 de enero de 1977, se creó bajo la dependencia directa del Presidente de la República la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas, **COPLAMAR**.- Con la responsabilidad de realizar estudios específicos así como proponer al Ejecutivo Federal la coordinación de las acciones institucionales en la materia. Junto con estas funciones de alcance general, se dispuso que el titular de la Coordinación General presidiera las entidades creadas para la atención de problemas derivados de la marginidad social, quedando integradas a la Coordinación las siguientes Dependencias: **Instituto Nacional Indigenista (INI); Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital; La Forestal; Fideicomiso del Fondo Candelillero; Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos; Productos Forestales de la Tarahumara; FIDEPAL; Promotora del Nopal y el Maguey; Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y Compañía Forestal de la Lacandona.**"

Tales esfuerzos de coordinación permitirían dar cabal cumplimiento al objetivo expresado en cuanto a la transformación del **Instituto Nacional Indigenista** en una Organización eje del programa de desarrollo para los pueblos marginados en la República Mexicana, aparejado a cierto desinterés de los antropólogos nacionales por los problemas indígenas, aparece decaimiento dentro del INI, se agudiza la separación entre la investigación, la discusión indigenista y la planeación y ejecución de obras para el desarrollo. Mientras tanto, actualmente la Subdirección de Investigación se encuentra en proceso de reestructuración con la finalidad de que se contribuya a cumplir con los lineamientos programáticos señalados.

En el campo académico, antropología e indigenismo eran sinónimos; en el ámbito de la acción gubernamental, eran el INI donde se discutían y planteaban las propuestas para

resolver el problema indígena. Cabe mencionar que deben participar no sólo los trabajadores del INI, sino también y de manera preponderante los propios pueblos indios ²⁵.

2.- PROGRAMAS Y OBJETIVOS

"A partir de 1977, se emprendieron diversas actividades tendientes a precisar el alcance y naturaleza de las mismas en dos direcciones: por un lado, en la determinación de las condiciones económicas, políticas y sociales de los grupos étnicos y en el manejo de alternativas para apoyarlos en la defensa de sus derechos patrimoniales y de sus intereses materiales, así como en la gestión y ejecución directa de obras y servicios destinados tanto a la infraestructura productiva como al desarrollo social.

Por otro lado, con la reanudación de actividades propias de investigación antropológica orientadas a que las tareas de promoción económica y social no lesionen, sino tiendan a fortalecer las culturas y el sentido de identidad de las comunidades, a través del estímulo a su capacidad para participar en forma cada vez más determinantes en el diseño y la ejecución de los programas, para contribuir en otra formulación de las prioridades y decisiones del alcance nacional.

Sin embargo, lo ocurrido hasta el momento, obliga a insistir y recalcar sobre obviedades que existen y hay que reconocer en las comunidades indígenas, capacidad de decisión y avance material con dinámica propia, como sujetos y no como objetos de las decisiones políticas, sociales y culturales.

²⁵ Pérez Ruiz Lorena "Políticas y tareas Indigenistas", págs. 58 a 70.

Las bases contemplan tareas de trabajo que corresponden prácticamente a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Así como a los órganos políticos legislativos y judiciales de todos los niveles.

Esto es así porque los objetivos de la política nacional indigenista no podrían cumplirse sin el concurso de las demás dependencias de gobierno. De esta manera, se han entendido las funciones gubernamentales en esta tarea desde los primeros planteamientos. Por ello, en la ley que creó el Instituto se establece que forman parte de un consejo algunas de las Secretarías que más directamente tienen que ver con las tareas que se realizan en el medio indígena. Por la misma razón, se establece en la fracción IV del artículo segundo que el Instituto intervendrá en la realización de los medios de mejoramiento de los núcleos indígenas coordinando y dirigiendo en su caso la acción de los órganos gubernamentales competentes, mientras que el artículo decimosegundo de la misma ley disponen que las asignaciones propuestas de otras Secretarías que concurren a integrar el plan anual del trabajo del Instituto no pueden ser destinadas a otro objetivo. El legislador ha tenido claro que las acciones propias del Instituto, por sí solas, no podrían de ninguna manera cubrir las tareas encomendadas en relación a los problemas étnicos del país.

Dentro de este planteamiento, corresponde al INI establecer el marco programático que señale lineamientos de carácter general y específico para normar acciones indigenistas, tanto para su propio personal como para las entidades del sector público con las que deben establecer programas conjuntos.

Ese es el sentido de las bases, en ellas se parte de objetivos generales que progresivamente se van desintegrando en áreas de trabajo. El conjunto de estos programas se proveen 363 tipos de acciones y se señalan finalmente en cada caso los resultados a obtener.

Los resultados a obtener, las actividades previstas, los objetivos por programa y por áreas, han sido agrupados alrededor de cuatro objetivos generales que, en cierto modo, delimitan el campo de acciones del INI.

De esta manera, las acciones se agrupan en cuatro rubros fundamentales:

- a) Las actividades productivas
- b) Los mínimos de bienestar
- c) La capacidad de autodefensa de los grupos étnicos
- d) El fortalecimiento de las cultura étnicas y su inserción en términos de igualdad y dignidad en la nacionalidad mexicana.

El primer grupo de acciones que pretende "lograr una mayor participación de la población en la producción y los beneficios del desarrollo nacional", se incluye todo lo referente a mejorar las actividades productivas de estos grupos a través de inversiones de infraestructura y más diversas acciones de apoyo que van desde las relaciones con la tenencia de la tierra hasta las que tienen que ver con el desarrollo tecnológico y la comercialización; en el segundo grupo, se comprenden las acciones programadas que tienen que ver con lograr que los grupos indígenas alcancen, en el menor tiempo posible, los mínimos de bienestar en alimentación, salud y vivienda; las acciones del tercer grupo intentan conseguir, mediante programas de educación y el fortalecimiento de la justicia civil y laboral, la elevación de la capacidad de los grupos étnicos para defender sus derechos; los programas del cuarto grupo están encaminados a preservar el patrimonio cultural de las diferentes etnias y a enriquecer, consecuentemente, la cultura nacional mediante difusión e incorporación.

En las tareas de trabajo, no solamente en la educación se incluyen objetivos en los que, tomando en cuenta básicamente los patrones de cultura de la población, se hacen explícitas las

necesidades de capacitación en cada uno de los renglones específicos de las tareas a fin de lograr en el menor plazo posible su participación plena en los procesos de desarrollo acordados. Se requiere con esto subrayar la necesidad de que sean los propios grupos indígenas los que asuman la dirección de los procesos de desarrollo y que participen al mismo tiempo de manera activa tanto en la elevación de sus condiciones de vida como en la preservación y transformación de sus propias instituciones y formas comunitarias. Esto no implica que la capacitación sea una condición previa para la participación, sino deben ser desde el inicio dos procesos simultáneos y paralelos.

En todos los casos también se hace énfasis en que las transformaciones que habrán de realizarse en las diferentes áreas de trabajo tomen en cuenta las necesidades de trabajo reales de las poblaciones involucradas en los procesos de desarrollo, sus características culturales, formas de organización y derechos tradicionales. Esto tiene una señalada importancia desde el punto de vista de la organización social y los cambios que necesariamente habrán de darse en este terreno, pero es igualmente importante para decidir la tecnología a aplicar o desarrollar para incrementar la productividad y para mejorar las condiciones de alimentación, sanitarias y de vivienda. En estos casos se prevé prestar especial atención en los usos y técnicas desarrolladas por el campesino, a veces a lo largo de centurias y que en ocasiones resultan más adecuadas en los recursos regionales y a las características ecológicas de la zona.

Respecto a la organización social, valores culturales y tecnológicos de las distintas etnias, resulta indispensable si se quiere, al propio tiempo, fortalecer las formas indígenas de vida, compartirlas dentro del marco de la nacionalidad y enriquecer la conciencia nacional con las aportaciones de estos grupos.

Los objetivos toman en cuenta también, en diferentes áreas de trabajo tales como las referentes a la tenencia de la tierra, comercialización, justicia y empleo, la muy desigual

condición en la población nacional. Esto es establecer objetivos en todas estas áreas que, al traducirse a programas de actividades, protejan al indígena de la explotación, desigualdades establecidas a través de siglos y le permitan llevar adelante sus tareas de desarrollo y gozar el fruto de sus esfuerzos. Sin embargo, estos objetivos deben ser considerados en una perspectiva temporal más amplia, como objetivos de una primera fase de desarrollo, que necesariamente deberán abandonarse en el momento en que el fortalecimiento de las propias comunidades indígenas y su mejoramiento económico y social eleve su capacidad de negociación para comunicarse en un plano de igualdad con el resto de la población.²⁶

3.- EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

"México es un país multi-étnico pluricultural. Tal naturaleza se deriva fundamentalmente de la vigorosa presencia de más de cincuenta pueblos indígenas que preservan y recrean su patrimonio lingüístico, cultural y social. La diversidad emanada del mosaico étnico y cultural constituye uno de los elementos fundadores de la nacionalidad mexicana, que se unifica en la firme voluntad de su soberanía, de propiciar el auténtico desarrollo de todos los componentes y de fortalecer la democracia de la concentración del marco para la convivencia pacífica y ordenada de todos los individuos y colectividades que la integran. El Presidente de la República ha reafirmado reiteradamente la voluntad del gobierno para que, en un marco de legalidad y respeto, se promueva el libre desarrollo de las culturas indígenas de nuestro país, a fin de actualizar sus potenciales y consolidar el carácter plural y diverso de nuestra nacionalidad

La presencia de los pueblos indígenas en México, no sólo expresa diferencias culturales que no enriquecen, también hace evidentes las relaciones de desigualdad objetiva,

²⁶ Memoria de Actividades, "Instituto Nacional Indigenista" 1989-1990.

producto de una dominación que coloca a los pueblos indígenas en posición de desventaja y marginación respecto a los integrantes de la sociedad nacional. Las carencias acumuladas, los tratamientos diferenciales y los rezagos históricos frenan, cuando no imposibilitan, el desarrollo social-económico que debe sustentar el libre desarrollo cultural de los pueblos indígenas de México."

El Programa Nacional de Solidaridad formalizado por el Acuerdo Presidencial publicado el 6 de diciembre de 1988 y concebido para sostener un ataque frontal a la pobreza y hace realidad el compromiso constitucional con el bienestar del pueblo, mediante la concentración que encause el esfuerzo creativo de las comunidades, en la definición y ejecución de los programas de gobierno, reconoce a los grupos indígenas como sujetos prioritarios para elevar sus niveles de salud, educación, vivienda y ocupación o empleo remunerado. Conforme al mismo acuerdo, el Instituto Nacional Indigenista se integra a la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

Sobre estos dos ejes programáticos, la promisión del libre desarrollo de las culturas indígenas y la corrección de la desigualdad que lo frena o inhibe se fincará la acción del Instituto Nacional Indigenista durante el período 1989-1994. A ello se agregan tres principios generales de acción, derivados de los lineamientos trazados por la actual administración, que normará la acción institucional en su conjunto.

A.- La participación de los pueblos y las comunidades indígenas en la planeación y ejecución de los programas de la Institución.

El INI reconoce que los pueblos indígenas han generado las organizaciones e iniciativas con diverso grado de inmadurez para proponer, programar, ejecutar y vigilar las acciones que promuevan su propio desarrollo. La actividad institucional se dedica a

promover, dar servicio y apoyo a las iniciativas de los pueblos indígenas y sus organizaciones.

El convenio de concertación con las colectividades organizadas, donde se establezcan con transparencia los objetivos de la acción, las aportaciones de las partes, los responsables de la ejecución, los plazos y calendarios, así como los mecanismos para el seguimiento y la evolución serán el instrumento privilegiado para la acción.

El manejo de este instrumento o sus equivalentes debe enmarcarse en programas de mayor alcance temporal y geográfico para impedir la dispersión. Por lo que corresponderá a cada una de las unidades operativas existentes, o que se establezcan, promover en el ámbito de su acción y con la más amplia participación de las colectividades involucradas la elaboración de los diagnósticos y programas de medio alcance, así como de los mecanismos de seguimiento y evaluación periódica que sirvan de marco a las acciones concertadas y con los recursos disponibles.

Desde el mes de Junio de 1986, a través del Decreto que establece los mecanismos de participación indígena en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista del Gobierno Federal, el INI cuenta con espacios formales para la participación de los pueblos indígenas en todos los niveles, colocándolo en una situación de privilegio para el cumplimiento de los lineamientos del Programa Nacional de Solidaridad.

La consolidación, fortalecimiento y ampliación de esos espacios debe entenderse como parte central de este primer lineamiento general. Hemos iniciado el proceso para la renovación de la representación indígena tal como se establece en el Decreto.

B.- La participación debe culminar en el traspaso de funciones instituciones a las organizaciones y colectividades indígenas, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad involucrados.

Los sujetos prioritarios del traspaso de las acciones de suplencia son las organizaciones y comunidades indígenas que puedan tomar en sus manos con eficacia y autonomía la promoción y ejecución de las acciones que promuevan su desarrollo independiente. Cuando las condiciones existan, se procederá al traspaso a la brevedad. En la mayoría de los casos, esas condiciones no existen por la carencia de una organización económica propia de las comunidades y pueblos indígenas por la creación, fortalecimiento y ampliación de la base económica de las comunidades y organizaciones indígenas prerequisite, las condiciones que propicien el traspaso de las funciones de suplencia es la prioridad institucional.

En el caso de suplencia institucional o de organismos de la sociedad, que constituye la segunda prioridad del traspaso de funciones, se aplicarán los mismos principios.

Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan.

El Estado Mexicano está constitucionalmente comprometido con el bienestar del pueblo, por lo que es preciso sostener un ataque frontal a la pobreza y hacer realidad el compromiso con el bienestar del pueblo.

Las acciones que deba emprender el estado para enfrentar con eficacia los problemas que inciden en los sectores sociales más desprotegidos deben sustentarse en programas que determinen claramente las políticas y lineamientos que conduzcan a su realización.

El ejecutivo debe proveer en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y para garantizar la eficacia de los programas especiales correspondientes, la participación de los gobiernos locales y municipales, así como de los sectores sociales y privado con el apoyo que a la realización de tales programas brinden los especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales.

El compromiso más urgente para las zonas rurales es con los grupos indígenas, con los pobladores de las zonas áridas y así mismo con los colonos de las zonas urbanas, quienes representan a los grupos más vulnerables; por lo que es necesaria la instrumentación inmediata de programas eficaces que eleven el nivel de vida de estas poblaciones y en los que participen los sectores público, social y privado.

Para el cumplimiento de los propósitos antes señalados se hace indispensable crear mecanismos ágiles que aseguren el acceso a dichas personas a mejores niveles de salud, educación, una mejor alimentación, vivienda y a empleos remunerados que permitan unificar e integrar las acciones que ejecutan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que, por razón de sus atribuciones u objetos, atiendan dichas necesidades a fin de que se pongan en marcha programas de abatimiento de la pobreza de las zonas áridas y urbanas y se abran espacios de concertación que encausen el esfuerzo creativo de las comunidades y grupos sociales en la definición y ejecución de las acciones y programas de gobierno.

En tal virtud, resulta conveniente crear la **Comisión del Programa Nacional de Solidaridad**, integrada por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que, conforme a sus atribuciones, tienen relación con la atención a las necesidades de la población, la cual tendrá como objetivo ser un órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal se emprendan para combatir productivamente los bajos niveles de vida, con lo que se aprovechará la infraestructura actual fortaleciendo la actuación de un esquema de coordinación que permita asegurar el cumplimiento de la ejecución de programas ejecutivos y de bienestar social, a través de la participación ciudadana y la canalización adecuada de recursos financieros que garanticen el mejoramiento de vida de los grupos de población de menores ingresos.

ACUERDO

PRIMERO: Se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal se emprendan para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

SEGUNDO: La Comisión será presidida por el titular del Ejecutivo Federal y se integrará de manera permanente por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicas, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Pesca y Jefe del Distrito Federal, así como los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo

Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, FIDEPAL, S. A. DE R. L. y C.V., Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal, F.C.L.

Cuando, por razón de sus atribuciones y objetos se estima necesaria su intervención podrán asistir las sesiones de la Comisión y otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

El Ejecutivo Federal invitará a los Gobiernos de los Estados a fin de proponer la coordinación de acciones entre ambas órdenes de Gobierno cuando así corresponda. Así mismo, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Comisión promoverá conjuntamente con los Gobiernos de los Estados las instancias de carácter local y municipal que en sus respectivos ámbitos se encarguen de llevar a cabo las acciones derivadas de los acuerdos de la Comisión.

La Comisión contará con un Consejo Consultivo formado por los representantes de las Dependencias y Entidades integrantes de la misma; de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la propia Comisión.

En dicho Comité, se expresaron las opiniones y propuestas que conduzcan a definir las bases de concertación de los programas que defina la Comisión.

TERCERO: La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad tendrá como funciones:

I.- Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales para la atención de los núcleos indígenas, de la población de las zonas áridas y

urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, proyectos productivos y programas anuales respectivos, los que especificarán las acciones obligatorias para el sector público, así como los que serán objeto de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas de inducción y concertación con las representaciones de los sectores social y privado o con los particulares interesados.

II.- Definir y acordar las estrategias políticas y acciones que en los campos de salud, educación, alimentación, vivienda, empleos y proyectos productivos deban observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas.

III.- Establecer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones que sean responsabilidad de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en materia de salud, educación, vivienda, empleo y proyectos conforme a los programas especiales que se establezcan.

IV.- Opinar sobre los programas y presupuestos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que prevean acciones relacionadas con los programas especiales señaladas en la fracción I de este artículo.

V.- Establecer conjuntamente con los gobiernos de las Entidades Federativas los procedimientos de participación, comunicación y consulta que permitan la adecuada coordinación de políticas y acciones previstas en los programas especiales a que se refiere la fracción I de este artículo.

VI.- Establecer políticas y programas complementarios y acordar la ejecución de acciones orientadas en especial a la atención de núcleos indígenas y de la población de las

zonas áridas y urbanas particularmente afectadas por deficiencias en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

VII.- Proponer acciones de emergencia cuando así lo requieran los programas especiales a que se refiere la fracción I.

VIII.- Acordar la relación de programas de investigación y desarrollo tecnológico y de capacitación de recursos humanos para los núcleos indígenas de las zonas áridas y urbanas en los campos de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

IX.- Evaluar periódicamente en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática de los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas especiales señalados en la fracción I de este artículo, en función de los objetivos y prioridades fijados en dichos programas.

X.- Definir las políticas que normarán la participación del país en las reuniones y convenios internacionales relativos a cuestiones de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos para los núcleos indígenas, así como la población de las zonas áridas y urbanas.

XI.- Las demás que señale el titular del Ejecutivo Federal y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objetivo.

CUARTO: Para el desempeño de sus funciones, la Comisión contará con un Coordinador General que será designado por el titular del Ejecutivo Federal, quien tendrá a su cargo las siguientes funciones:

I.- Someter a la Comisión el Programa Anual de Trabajo.

II.- Presentar a la Comisión los presupuestos resultantes de los trabajos de carácter étnico que se hubieran realizado, así como de las consultas con los gobiernos estatales y con los sectores social privado.

III.- Dar seguimiento a los acuerdos adoptados por la Comisión para informar a ésta periódicamente del cumplimiento y ejecución de los mismos.

IV.- Coordinar los trabajos que correspondan desarrollar a las Subcomisiones que al efecto decida constituir la Comisión.

V.- Convocar a las reuniones de la Comisión y

VI.- Las demás inherentes a su cargo o que le asigne en titular del Ejecutivo Federal.

QUINTO: La Comisión podrá determinar la creación de las Subcomisiones y grupos de trabajo, tanto de carácter permanente como transitorio, que estime conveniente para el estudio de los asuntos específicos relacionados con su objeto.

SEXTO: La Comisión sancionará con la periodicidad que determine el Ejecutivo Federal.

TRANSITORIOS

PRIMERO: El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO: Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo dispuesto por este Acuerdo.

TERCERO: La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad expedirá su reglamento interno en un plazo no mayor de sesenta días contados a partir de la fecha en que tenga lugar su primera sesión.

La Reforma Agraria no puede tomar en cuenta solamente el aspecto económico del campesino, el higiénico o el educativo, que están encadenados entre sí, es por eso que la Seguridad Social y la Reforma Agraria están íntimamente relacionados, ya que el problema agrario no debe tratar de resolver en forma aislada, sino dentro de un plan de reestructuración general, social y económico.

Es un error creer que la Reforma Agraria debe tener como único fin la incorporación del campesino a la civilización, sin especificar el valor social con que ha de ser incorporado ni a qué civilización o dentro de que cultura; se trata de incorporarlo a la civilización con todos sus puntos de vista falsos y postulados pseudocientíficos, propios solamente para justificar la explotación que sobre el proletariado ejerce el régimen capitalista o se trata de incorporarlo a la vida nacional como simple mano de obra barata, fácil de ser explotada.

A mi entender, los grupos campesinos deben ser incorporados a la vida del país como parte integrante de la clase trabajadora y armados con el teoría y un concepto de la vida y el mundo que les permita luchar por una vida y una sociedad mejor. Y esta teoría y este concepto de la vida sólo puede ser posible incluírselos transformando las condiciones en que viven, morales y materiales, de su existencia actual que son las que determinan su pensamiento y conceptos pesimistas del presente. Claro es que, en la sociedad del campesino que dispone de pocos medios técnicos para dominar las fuerzas de la naturaleza, la filosofía

más corriente sobre la vida considera casi todos los acontecimientos como obra de un destino ciego, del fatalismo, pero estas concepciones de inseguridad objetiva serán reemplazadas por otras tan pronto como al mejorar la etnia social al campesino mismo reglamenta ciertas esferas de vida.

El sentimiento de responsabilidad aumentará en un tiempo relativamente breve, especialmente en aquellos sectores campesinos que ya están dominados por nuevas técnicas de producción agrícola e industrial y por nuevas y más altas condiciones de vida. Al campesino hay que asimilarlo a nuestra vida; sí, pero entonces cambiemos sus condiciones materiales para hacer cambiar sus economías, pues las ideas variables de los hombres son, en último término, función del proceso social cuya variable independiente es la variable étnica económica.

Ahora bien, como es factible transformar la variante étnica a económica actual del campesino dando por supuesta la existencia de estudios especializados, científicos e integrales sobre cada uno de los grupos campesinos existentes en el país, estudios que abarquen y comprendan la Biología, la Psicología, las costumbres geopolíticas y la economía de cada grupo.

Este plan es un extremo ambicioso pero sólo un plan de este tipo de alcances económico-sociales resulta positivo frente a un problema económico-social como lo es el Problema Agrario.

Este programa forma parte de la política económica establecida por el Ejecutivo Federal, para enfrentar las restricciones que presenta el mercado de trabajo y busca generar oportunidades de ocupación temporal para los estudiantes que inician su vida profesional, partiendo de la prestación de su servicio social, el cual se define como: Es una actividad de beneficio a la colectividad que brinda la valiosa experiencia a la formación profesional y

retroalimenta los programas académicos apoyando el Desarrollo Nacional a través de la participación de los jóvenes en proyectos prioritarios de Instituciones de Educación Superior y Dependencia de la Administración Pública Federal²⁷

4.- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

La Reforma Agraria comprende:

- I. El reparto de las tierras legalmente afectables;
- II. El apoyo a la producción mediante a una infraestructura económico-productiva y una infraestructura de bienestar social rural;
- III. El apoyo al desarrollo integral desde:
 - 1.- La organización productiva de los campesinos y de los productos;
 - 2.- La comercialización, el transporte y el almacenamiento; hasta
 - 3.- La distribución y el abasto popular nacional.

La producción rural debe apoyarse en:

A.- UNA INFRAESTRUCTURA DE BIENESTAR SOCIAL RURAL.

- a) La educación rural, agrícola y de técnicas agropecuarias y forestales
- b) La atención médica social rural con sus correspondientes centros hospitalarios generales y especializados;

²⁷ Báez Martínez, Roberto, "Lecciones de Seguridad Social", Editorial Pac, S.A. de C.V. Marzo de 1994, págs. 176 a 200.

- c) Una política poblacional rural, con programas específicos de arraigamiento, movilidad rural y planeación familiar;
- d) De seguro de vida campesino;
- e) De vivienda rural, establecimiento y mejoramiento;
- f) De agua potable;
- g) De electrificación rural;
- h) De letrización y alcantarillado rural;
- i) De servicios generales en los pueblos rurales;
- j) De programas de huertos familiares, para la unidad agrícola industrial de la mujer y para parcelas escolares;
- k) De productividad con estímulos;
- l) De comercialización y trueque de productos;
- m) De distribución de productos agropecuarios, con programa de almacenes convenientemente ubicados; y de transportación rural, etc.

B).- UNA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA O ECONOMICA

- a) El aprovechamiento de los recursos hidráulicos y el total aprovechamiento de las aguas;
- b) Caminos rurales y caminos de producción rural;
- c) Crédito rural suficiente, honesto y oportuno;
- d) Desmontes mancomunados a la conservación ecológica;
- e) Semillas mejoradas;
- f) Aseguramientos rurales que cubran el proceso total de la producción;
- g) Fertilizantes suficientes;
- h) Sanidad fitopecuaria; y control de plagas;
- i) Régimen fiscal rural de estímulos y extensiones;

- j) Servicios de asistencia técnica agrícolas, ganaderos, forestales, de sanidad y varios, suficientes como son los campos experimentales, los servicios meteorológicos, etc.
- k) La organización adecuada en tiempos y gastos de insumos para fijar una política satisfactoria de precios a los productos campesinos.

La Seguridad Social: Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios gozarán de los beneficios del régimen del Seguro Social. Al respecto la Ley del Seguro Social (LSS) comprende a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y colonos organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, contemplados en la Ley de Crédito Rural (LCR) (Art. 12 III LSS). Este beneficio se extiende a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; independientemente de su actividad (Art. 13-V LSS). En el régimen de Seguridad Social no se incluyen a las instituciones agrarias básicas.²⁸

5.- EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

El Instituto Nacional Indigenista está situado dentro del sector de educación, cultura, ciencia y tecnología, pero dado su carácter de Dependencia ligada a diversas Instituciones de diferentes sectores para llevar a cabo una acción indigenista integral, sus planes de trabajo normados por el documento programático abarcan varios sectores de la Administración Pública Federal:

SECTOR AGROPECUARIO

SECTOR LABORAL

SECTOR JUSTICIA

SECTOR SALUD

²⁸ Chávez Padrón Martha, "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., 1991, págs. 360, 361, 362 y 363.

SECTOR COMERCIO

SECTOR DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Los planes de trabajo del Instituto correspondiente a cada sector se tradujeron a cuatro objetivos generales que normarían la acción indigenista:

OBJETIVO GENERAL I.

Lograr una mayor participación de la población indígena en la producción y en los beneficios del desarrollo nacional.

AREAS DE TRABAJO:

TENENCIA DE LA TIERRA

INFRAESTRUCTURA BASICA

EQUIPAMIENTO AGROPECUARIO, FORESTAL, PESQUERO Y TURISTICO

AGROINDUSTRIA

DESARROLLO TECNOLOGICO

COMERCIALIZACION

OBJETIVO GENERAL II.

Satisfacer las necesidades básicas de los grupos étnicos.

AREAS DE TRABAJOS:

ALIMENTACION

SALUD

VIVIENDA

OBJETIVO GENERAL III.

Elevar la capacidad de los grupos étnicos en la defensa de sus derechos individuales y sociales:

AREAS DE TRABAJO:

EDUCACION

JUSTICIA

EMPLEO

OBJETIVO GENERAL IV:

Fortalecer la conciencia nacional a través del respeto del pluralismo étnico.

AREAS DE TRABAJO:

PATRIMONIO CULTURAL

ORGANIZACION SOCIAL

AREA DE EDUCACION:

PROGRAMAS PRIORITARIOS: OPERACION DE ALBERGUES ESCOLARES

PROGRAMA EDUCATIVO-PRODUCTIVO EN ESCUELAS ALBERGUE

PROGRAMA DE EDUCACION PRE-ESCOLAR BILINGÜE

La Dirección del desarrollo del instituto nacional indigenista de la Seguridad Social ha tenido dentro de sus funciones primordiales las de permanecer en estrecho contacto con las otras Direcciones de las Unidades Operativas Coordinadoras Estatales y Centros Coordinadores Indigenistas, para proporcionar seguimiento permanente al desarrollo de los proyectos de las áreas de salud, producción, infraestructura básica, capacitación y organización, además de estas atribuciones tiene:

1. Planear, organizar y supervisar las acciones y programas que permitan fomentar la participación de los grupos indígenas para su desarrollo.
2. Establecer las normas y lineamientos a los que deberán sujetarse las unidades operativas del instituto para la elaboración de programas y proyectos de desarrollo, así como vigilar su cumplimiento.
3. Analizar las diferentes programas que le son presentados por las unidades operativas y determinar de manera conjunta a su viabilidad.
4. Permanecer en contacto estrecho para dar seguimiento permanente al desarrollo de los proyectos en materia de salud, de infraestructura productiva, capacitación y organización.
5. Mantener las relaciones de coordinación con los representantes de las diferentes instituciones, para el desarrollo de programas y convenios.

En este sentido, la Dirección de Desarrollo del Servicio Social trabaja con las Coordinadoras Estatales y los Centros Coordinadores a efecto de establecer las normas y lineamientos a que habrán de sujetarse los programas a desarrollarse, así como los procedimientos a seguir con una tendencia clara a la descentralización de las actividades y dando una mayor posibilidad de decisión y autonomía a las Coordinadoras y Centros Coordinadores.

El programa de la Subdirección de Salud y Bienestar Social encuadra en términos generales dentro de la estrategia de la atención primaria de salud, concediendo atención a la

medicina tradicional y poniendo énfasis en la organización, educación, salud y capacitación. Su objetivo es desarrollar un sistema de capacidades autogestivas y de autodeterminación.

La Subdirección de Estrategias Comunitarias y Evaluación tiene por objetivo recoger la experiencia inmediata del INI en materia de inversiones principales en actividades productivas aunque no exclusivamente y delinear una política en que permita ampliar en lo posible las fuentes de financiamiento hacia los sectores indígenas del país, definir así mismo un criterio de inversión sobre todo buscando un mayor impacto social en los mismos, creando a su vez condiciones de autosuficiencia y reinserción a corto y mediano plazo, así como el seguimiento de los proyectos de inversión desde que surgen como necesidades a satisfacer por parte de las comunidades indígenas y nuestros Centros Coordinadores y Coordinadores Estatales, su gestoría, tramitación y evaluación.

Para cumplir las anteriores funciones, la Subdirección cuenta con los siguientes Departamentos: Gestión de Fuentes de Financiamiento, Coordinación y Planeación de Proyectos y Apoyo a la Ejecución de Proyectos, con dos subáreas de apoyo, Mapoteca y Diseño.

A más de cuarenta años de la promulgación de la ley que crea el Instituto con la finalidad de coordinar y gestionar acciones en beneficio de las comunidades indígenas, se hace necesario iniciar procesos permanentes de evaluación de las actividades que se han venido realizando. A ello se avoca la Coordinación de Operación y Evaluación del Servicio Social que con la participación directa y permanente de los grupos indígenas cubre tres tipos de evaluación para contribuir al desarrollo integral de la acción institucional al Servicio.

- a) La evaluación previa (factibilidad) revisa la definición de objetivos congruentes con el diagnóstico.

- b) La evaluación concurrente (seguimiento) se trata de examinar el avance y cumplimiento de los programas.
- c) La evaluación posterior pretende analizar los logros, problemas y dificultades en la implementación del plan.²⁹

²⁹ Garza Salinas Mario Alfonso. "Seguridad Civil y Participación Ciudadana"
Institución Nacional de Administración Pública, México, 1989.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES.

1.- La necesidad de programar un plan coordinado de Servicio Social en forma sistematizada, deriva de que el Servicio Social constituye esencialmente una obligación de todo ciudadano mexicano para la Nación y expresamente dirigida a las clases económicamente débiles.

Es por eso que se puede estimar el Servicio Social como una Institución de Derecho Social porque, además de participar de su naturaleza, es la forma práctica y efectiva de realizar sus postulados inspirados en los principios de equidad, igualdad, general y gratuitos.

2.- Constantemente y en las distintas profesiones se observa que caprichosamente son empleados, estudiantes y profesionistas que no tienen ningún antecedente ni estudio especializado respecto a los problemas que de la noche a la mañana se pretende resolver. Por ejemplo, desempeñan cargos de responsabilidad estudiantes y profesionales que dentro de su preparación no han tenido ninguna preferencia, ni han realizado ningún trabajo en materia agraria y no obstante desempeñan cargos en la Secretaría de la Reforma Agraria.

3.- La vida en la Edad Media era dura, tanto para los nobles como para los campesinos. En la tierra, la división entre la riqueza y la pobreza era neta; pero entre las obligaciones y derechos, privilegios y responsabilidades, en esa etapa el feudalismo proporcionaba a la sociedad cierto grado de orden y seguridad.

En las ciudades, algunos trabajaban en las artes y oficios, formaban gremios, prototipos de modernos sindicatos. Los gremios y algunos individuos a veces lograban adquirir riquezas y poder, en los que se fundó la media de la sociedad moderna.

4.- La realización de esta sistematización de la Seguridad Social requiere la coordinación de sus actividades con las dependencias gubernamentales y particulares, para que el Servicio Social dirigido a las clases más necesitadas constituya una realidad de beneficio que es fundamentalmente el noble propósito que lo inspira.

5.- Correctamente, la Seguridad Social en el campo se fundamenta en el Artículo 189 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que dice:

ARTICULO 189.- Los ejidos y comunidades tienen derecho preferente a recibir los servicios de los pasantes de carreras universitarias y técnicas que presten Servicio Social. Las Instituciones de Enseñanza Superior y las Dependencias Oficiales que intervengan en la prestación de dicho servicio formarán respectivos programas de acción teniendo en cuenta esta prioridad. La Secretaría de la Reforma Agraria gestionará la implantación de esta preferencia ante las Universidades, Institutos, Tecnológicos y Centros de Enseñanza Superior del País.

6.- La Ley Federal de la Reforma Agraria debe estar íntimamente relacionada con la Seguridad Social, porque dicha reforma no puede tomar en cuenta solamente el aspecto económico del campesino, el higiénico o el educativo, etc., porque todos estos aspectos están encadenados entre sí.

7.- La Organización de las Naciones Unidas trabaja con eficacia para la paz Mundial y el bienestar de los hombres. Su labor comprende asuntos económicos, sociales, culturales y humanitarios. La Organización de los Estados Americanos es un organismo regional dentro del marco de la O.N.U. y sus intereses están estrictamente relacionados hacia la estructura de la sociedad moderna y la evolución de las ideas sobre los derechos del individuo que

requieren el establecimiento de sistemas de asistencia pública con fondos adecuados y personal preparado, proporcionados por el Estado y sufragados mediante impuestos.

8.- La acción del Instituto Nacional Indigenista como organismo especializado es esencialmente normativa y tiende a establecer lineamientos para la atención de grupos humanos caracterizados por su etnia específica. Como organismo promotor de obras y servicio, es auxiliar de la programación regional y nacional a través de su capacidad instalada y su penetración en regiones aisladas; como ejecutor de obras y prestador de servicios, su acción se limita a crear las condiciones para atraer en el grado de suficiencia que se requiere la actividad de las Dependencias y Entidades en sus respectivas competencias y especialidades.

La creación del Instituto Nacional Indigenista respondió al mencionado requerimiento y a una tendencia integrativa para su solución. La integración en la práctica parte de las oficinas centrales del Instituto que la proyectan a los Centros Coordinadores.

Los Centros Coordinadores, según el decreto que los creó, tienen como función coordinar las actividades de las Agencias Administrativas que laboran en una región indígena pensando y actuando de acuerdo con la población de dicha región en la solución de sus problemas.

Sabemos que los planes y programas dieron origen a los Centros Coordinadores que han sido abandonados, que no se han hecho estudios previos ni simultáneos con el trabajo y que los que se hicieron fueron descripciones sin explicaciones teóricas relacionadas con los trabajos objetivos que se perseguían; que los antropólogos no evaluaron el ajuste de la teoría a las situaciones concretas de cada actividad del Centro; que los investigadores profesionales

graduados, cuyo papel era hacer estudios que sirvieran para la orientación de la labor, fueron destinados a labores burocráticas-administrativas.

Muchos promotores se han convertido en caciques de sus pueblos y actúan dentro de la política local buscando mantener sus privilegios y los de una naciente burguesía indígena.

La utilización de promotores como colaboradores en una verdadera obra indigenista solo será positiva cuando el indigenismo fije claramente sus metas en beneficio de las metas indígenas.

La ayuda mutua entre los campesinos e indígenas ha sido ligada al intercambio ritual; esto es, que se manifiesta tanto en la producción, distribución y comercialización económica, como en las relaciones político religiosas de esos grupos.

Es bien sabido cómo las relaciones de cooperación y ayuda mutua han sido sustituidas por la forma de producción basada en las relaciones de dominio y subordinación y cómo la producción para el consumo ha sido reemplazada por la producción para el mercado; pero también es sabido que la población indígena puede organizarse frente a la penetración del trabajo asalariado y a la apropiación privada de los medios de producción y de los productos de trabajo. En efecto, la ayuda mutua puede darse para la defensa de la producción si se fortalece el consumo y en la lucha por mejorar las condiciones en el trabajo asalariado empresarial.

BIBLIOGRAFIA

1. Ander Egg, Ezequiel: Diccionario del Trabajo Social, Edit. El Ateneo, Octava Edición corregida y aumentada, Barcelona, España, 1984.
2. Báez Martínez, Roberto Dr., "Lecciones de Seguridad Social", Edit. Pac, S.A. de C.V., Primera Edición Marzo de 1994.
3. Bejarano Sánchez, Antonio: Obligaciones Civiles, Edit. Harla, México 1982.
4. Briseño Ruiz, Alberto "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales" Colección Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Harla 1990.
5. Castejón y Martínez de Arizala, Francisco: "Derecho Penal Administrativo, Edit. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1950.
6. Castellanos Tena, Fernando: Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Edit. Porrúa, México, 1984.
7. Carranco y Trujillo, Raúl: Derecho Penal Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1982.
8. Chávez Padrón, Martha: "El Derecho Agrario en México", Edit. Porrúa, México, 1991.
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Sista, S.A. de C.V., Febrero de 1995.
10. Cuello Calón, Eugenio: Derecho Penal, Edit. Nacional, S.A., México, 1951.

11. De Andrea Sánchez, Francisco José: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
12. De la Garza, Sergio francisco: Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1985.
13. Deschutter, Anton: Extensión y Capacitación Rural, Edit. Trillas, Cuarta Reimpresión, 1986.
14. Decreto Presidencial que Crea la Educación Superior (COSSIES).
15. Enciclopedia Salvat: Diccionario, Edit. Salvat Editores, México, 1976.
16. F.A. Kir, Paptrick: Los Conquistadores Españoles y Salvador de Madriaga. Cristóbal Colón, Edit. Editores Mexicanos Unidos, 1972.
17. Flores Zavala, Ernesto: Elementos de Finanzas Públicas, Edit. Porrúa, México, 1985.
18. Fomento del Empleo y Seguridad Social Ginebra, Oficina Internacional del trabajo, 1987.
19. Fraga, Gabino: Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1984.
20. García Flores, Margarita: "La Seguridad Social y la Población Marginada en México", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.

21. García Maynes, Eduardo: *Introducción al Estudio del Derecho*, Edit. Porrúa, México, 1953.
22. Garza Salinas, Mario Alfonso: *"La Seguridad Social y Participación Ciudadana"*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
23. Giorgetti, Armando: *La Evasión Tributaria*.
24. González Díaz, Lombardo Francisco: *"El Derecho Social y la Seguridad Social Integral"*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.
25. González y Rueda, Porfirio Teodomiro: *"Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo"*, Edit. Noriega Limusa, Edición Mayo, 1989.
26. González de la Vega, Francisco: *Derecho Penal Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1982.
27. Hernández Esparza, Abdón: *El Delito de Defraudación Fiscal*, Edit. Botas, México, 1962.
28. Houchon, Guy: *Psicología del fraude Fiscal*, Edit. Botas, México, 1964.
29. Instituto Nacional Indigenista: *Memoria de Actividades, 1978-1982*, Edit. INI.
30. Instituto Nacional Indigenista: *30 Años Después, Revisión Crítica, Número Especial de Aniversario*, Diciembre de 1978.

31. Instituto Nacional Indigenista: 40 Años Después, Editorial Libros de México, S.A. Número Especial de Aniversario.
32. Lemus García, Raúl: Derecho Agrario, Sinopsis Histórica.
33. Manzanilla Schiffer, Víctor: Reforma Agraria Mexicana, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1979.
34. Medina Cervantes, José Ramón: "Derecho Agrario", Colección Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Harla, Marzo, 1992.
35. Mesa - Lago, Carmelo: "Modelos de Seguridad Social", Ediciones SIAP - Planteos, Buenos Aires, 1977.
36. Romo I. : La Roma Imperial y el Urbanismo en la Antigüedad, en la Evolución de la Humanidad, XX, Edit. Cumbre.
37. Sorenses, Max: Manual del Derecho Internacional Público, Edit. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español. 1973.
38. Toro, Alfonso: Historia de México, Edit. Porrúa, S.A., 1971.