



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

“UN FIDEICOMISO PÚBLICO QUE GARANTICE LA SEGURIDAD
SOCIAL A CAMPESINOS.”

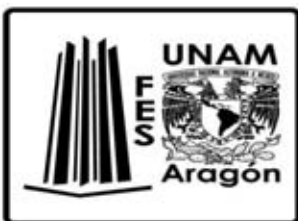
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MINERVA CORTÉS IBARRA

ASESOR: LIC. JAVIER CARREÓN HERNÁNDEZ



Nezahualcóyotl, Estado de México; mayo de 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO I. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO	1
1.1. Concepto de seguridad social	1
1.2. Breve reseña de los antecedentes de la seguridad social	4
1.2.1 Influencias externas	6
1.3. Creación de la seguridad social en México	9
1.3.1. Instituto Mexicano del Seguro Social	10
1.3.2. Instituto de Seguridad y Servicio Social para Trabajadores del Estado	11
1.3.3. Otros	13
1.4. La clase campesina en México	15
1.5. Necesidad de la existencia de la seguridad social entre la clase campesina	16
1.6. La seguridad social como derecho	16
1.7. Principios de la seguridad social	18
1.7.1. Universalidad	18
1.7.2. Integridad	19
1.7.3. Unidad	19
1.7.4. Solidaridad	19
1.7.5. Subsidiareidad	19
1.7.6. Internacionalidad	20
1.7.7. Informalidad	20
CAPITULO II. EL FIDEICOMISO.	21
2.1. Concepto	21
2.2. Antecedentes	22
2.3. Elementos	23
2.4. El Fideicomiso en México	25

2.5. Reglamentación	26
2.5.1. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924	26
2.5.3. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932	27
2.6. Fideicomiso público	27
CAPITULO III. EL ESTADO MEXICANO ANTE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO	31
3.1. Existencia de la seguridad social en el campo mexicano.....	31
3.1.1. Programas gubernamentales que pueden ser considerados dentro de la seguridad social.....	34
3.1.2. Insuficiencia en la aplicación de programas de seguridad social	39
3.2. Seguridad social en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos	47
3.3. Ley del Seguro Social.....	48
3.4. Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social para Trabajadores del Estado.....	51
3.5. Leyes que intervienen en la creación de fideicomisos públicos en México.....	53
3.5.1. Ley de Instituciones de Crédito.....	53
3.5.2. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	57
3.5.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	59
3.5.4. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	60
3.5.5. Ley Federal de las entidades Paraestatales	61
3.5.6. Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ..	62
3.5.7. Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	62
3.5.8. Ley del Banco de México.....	63
3.5.9. Otras leyes que regulan al fideicomiso	63
CAPITULO IV. NECESIDAD DE CREAR UN FIDEICOMISO PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL DE CAMPESINOS.....	64
4.1. Vulnerabilidad de la clase campesina.....	65
4.2. Creación de un fideicomiso público que se mantenga de la aportación inicial del Estado.....	68

4.2.1. Objetivo del fideicomiso	69
4.2.2. Aportación de campesinos acorde a sus ingresos.....	70
4.3. Fideicomitente. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	71
4.4. Fiduciario encargado.....	74
4.4.1. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	74
4.5. Fideicomisarios.....	76
4.5.1. Campesinos sin acceso a la seguridad social por las condiciones de trabajo.....	77
CONCLUSIONES	79
BIBLIOGRAFÍA.....	82

AGRADECIMIENTOS

Al cosmos tan infinito e incierto.

A mi mamá que supo guiar mis pasos y los de mis hermanas, demostrando siempre un gran ejemplo de lucha, cariño y apoyo incondicional, formando personas con sentimientos y valores para afrontar la vida.

A mi padre por esforzarse por que sus hijas fueran siempre más, exigiéndonos siempre lo mejor.

A mis hermanas Erika, Erendira y Paola que son y serán siempre parte importante de mi vida, por su apoyo, su complicidad, su existencia.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la increíble oportunidad que me dio de pertenecer a la máxima casa de estudios de Iberoamérica.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón, por darme las armas para emprender una lucha a lo largo de toda mi vida.

A mis amigos los cuales fueron ese pilar importante cuando estuve a punto de desistir en el camino.

Y a todas esas personas y circunstancias que colaboraron directa o indirectamente a que el universo -estoy segura- conspirara en mi favor.

*“La alegría está en la lucha, en el esfuerzo, en el sufrimiento
que supone la lucha, y no en la victoria misma”*

Mahatma Gandhi

*“Luchad para vivir la vida, para sufrirla y para gozarla. La vida
es maravillosa si no se le tiene miedo.”*

Sir Charles Chaplin

Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como propósito plantear una hipótesis respecto a la necesidad de crear un fideicomiso público que garantice la necesidad de seguridad social que tienen día a día los campesinos, sin embargo no se pretende generalizar a todos los campesinos, sino aquellos que no dependen directamente de un patrón y son vulnerables por no contar con un ingreso económico constante, estando sujetos a las condiciones ambientales y a su fuerza de trabajo, la cual con el tiempo se va deteriorando.

La necesidad de reforzar la seguridad social dirigida a campesinos por ser socialmente vulnerables debido a la situación en la que se encuentra el campo mexicano es de vital importancia. Ya que los programas sociales terminan siendo obsoletos a las verdaderas necesidades de los campesinos sin seguridad social, demostrando así que se puede tener otra alternativa que sea más económica para el Estado y con más garantías de seguridad social para los campesinos, con menor costo y mejores resultados que la implementación de programas paternalistas que terminan siendo políticos y condicionados.

Un fideicomiso público para garantizar esa esencia misma del instinto humano que es la necesidad de seguridad es lo que se plantea. Es importante mencionar que la seguridad social va de la mano con la preocupación de que se dignifique la vida humana en los momentos en que la fuerza de trabajo se ve mermada por el transcurso del tiempo.

Con la presente tesis se pretende demostrar que la creación de un fideicomiso que brinde a los campesinos seguridad social es más rentable que el paternalismo ciego del Estado, el cual a la postre es menos benévolo ante las necesidades propias de los gobernados y resulta siendo una carga más pesada para el erario público.

CAPÍTULO I LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Los inicios de la seguridad social en México se remontan al movimiento armado que estalló el 20 de noviembre de 1910, esta lucha fue representada por los inconformes de la realidad social que se vivía en la Nación, la cual se caracterizó por ser eminentemente social y popular, así como reivindicadora de la clase obrera y campesina, la cual incorporó las garantías de los derechos sociales a la Constitución Federal de 1917.

La atención de lo social en México se inscribe dentro de dos grandes modelos: el creado a partir de las ideas de Otto von Bismarck y aquel que partió de la visión de Willian Beveridge, paradigmas que han originado en nuestro país un modelo dual, que cuenta con elementos propios de la seguridad social, pero también de la protección social, dualidad que se explica por la necesidad de atender los requerimientos de la población abierta que carece de un esquema de seguridad social formal, pero que al mismo tiempo han generado grandes retos en materia de seguridad social y protección social.

1.1. Concepto de seguridad social

Gustavo Arce Cano, define a la seguridad social como: “el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuye los patronos, los obreros y el Estado, o alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los

riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia”.¹

Francisco González Díaz, citado por González Gales, conceptúa la seguridad social como: “Una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del Estado, de los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación para la satisfacción plena de las necesidades y el logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros, en un orden de justicia social y dignidad humana”.²

Alonso Olea y Tortuero Plaza arriban al concepto de seguridad social, definiéndolo como: “Conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema solidario para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicas evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidades, garantizando un nivel mínimo de rentas”.³

Después de leer algunos conceptos podemos concluir que la seguridad social se nutre de actividades desarrolladas por el ser humano en aras de alcanzar su protección y su seguridad integral. Con lo anterior se puede decir que la seguridad social constituye un fin, respecto del cual las instituciones creadas por el Estado son las encargadas de llevarlo a cabo.

Se puede afirmar que no existe una definición específica, categórica y contundente del concepto de seguridad social, sin embargo la Ley del Seguro Social establece en su artículo 2:

¹ ARCE Cano, Gustavo. *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*. Editorial Porrúa, México 1972, página 723.

² GONZÁLEZ Gales, José. *Previsión Social*. Academia de Ciencias Económicas, Ediciones especiales, Num. 11. Editorial Losada. Buenos Aires, 1964, página 119.

³ ALFONSO Olea, Manuel y Tortuero Plaza, José Luis. *Instituciones de Seguridad Social*. Décimo sexta edición. Editorial Cívitas. Madrid, 1998, página 19.

*La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.*⁴

Debemos pues entender a la seguridad social como ese conjunto de normas que deben ser observadas por el Estado, las cuales garanticen la protección general de las necesidades que se presentan ante la eventualidad de la vida, y las cuales tengan por objeto el dignificar la vida.

Con lo anterior podemos afirmar que los objetivos de la seguridad social son de índole mediata e inmediata, tal y como lo afirma Sergio Sandoval Hernández: “El objetivo mediato es la transformación de nuestra cultura y de los sistemas de organización colectiva, no siempre justos, tratando de lograr un cambio cualitativo en la mentalidad y organización humanas; luego, el objetivo inmediato consiste en buscar la realización plena del ser humano, el derecho a la salud, el amparo a sus medios de subsistencia y la garantía a los servicios sociales necesarios para el bienestar social y colectivo”.⁵

Gustavo Radbrunch concluye acerca de la idea central de la seguridad social, al igual que en el derecho social, “*es no la idea de igualdad de las personas, sino la de nivelación de las desigualdades existentes entre ellas*”⁶. La idea en torno a la cual se estructura el derecho social, no es la igualdad de las personas, sino por el contrario, la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen, y para lo cual se requiere que el Estado intervenga en la vida económica, en representación de los intereses de la comunidad.

⁴ Decreto del Congreso de la Unión de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1995.

⁵ SANDOVAL Hernández, Sergio. *La Seguridad Social en el Mundo Contemporáneo*. Boletín de Información Jurídica del IMSS, número 21. Septiembre-octubre. México, 1976. Página 48.

⁶ RADBRUNCH, Gustavo. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Fondo de Cultura Económica. México 1965. Página 52.

1.2. Breve reseña de los antecedentes de la seguridad social

En nuestro país, el fenómeno del crecimiento industrial y los problemas de los riesgos de trabajo por lo que se refiere a sus aspectos médicos, sociales y económicos aumentaron a principios del siglo XX.

La protección de estos siniestros que tienen su origen en el trabajo, existe en nuestro derecho desde principios de este siglo en forma un tanto elemental con el Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, suscrito en San Luis Missouri el 1° de julio de 1906, por los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera y otros, señaló en su artículo 25 la obligación de los dueños de minas, fábricas y talleres a mantenerlos higiénicos y seguros y, en su artículo 27, a indemnizar por accidentes de trabajo⁷, José Vicente Villada, en el Estado de México, al igual que Bernardo Reyes en Nuevo León, trataron de iniciar una reforma de los cuerpos legislativos y de las situaciones reales en beneficio de los trabajadores evitando, mediante una rudimentaria legislación laboral, los problemas de las familias de los trabajadores derivados de los riesgos de trabajo⁸

El 20 de febrero de 1904, José Vicente Villada, Gobernador del Estado de México, presentó a las Comisiones Unidas de Legislación y Justicia, el dictamen sobre adiciones al artículo 1787 del Código Civil (1884), en el cual, en su artículo 3° se estableció que cuando con motivo del trabajo que se encargara a los trabajadores asalariados –conforme al arrendamiento de trabajo y de la industria reconocido por el Código Civil de 84- éstos sufrieran algún accidente que les causará la muerte o alguna lesión o enfermedad, que les impidiera trabajar, la empresa o negociación que recibiera sus servicios, estaría obligada a pagar, sin perjuicio del salario que se debiera devengar por causa de trabajo, los gastos que originaran la enfermedad o la inhumación en su caso, ministrado

⁷ TRUEBA Urbina Alberto, *Nuevo Derecho de Trabajo*. Editorial Porrúa, México 1972, páginas 3 y 4.

⁸ Instituto Mexicano del Seguro Social. *Antecedentes de la Ley del Seguro Social*. Tomo I, IMSS México, 1972, página 11.

además, a la familia que dependiera del fallecido, un auxilio igual al importe de quince días de salario. Se presumía que el accidente sobrevino con motivo del trabajo al que el obrero se consagraba, salvo prueba en contrario.

La Ley de Accidentes de Trabajo de Bernardo Reyes de 9 de noviembre de 1906, señala la responsabilidad civil a los propietarios de empresas de minas, canteras y de la construcción, fundiciones, cargas, descargas y transporte, entre otras, cuando en ellas ocurrieran accidentes a sus empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o con motivo de éste, salvo en casos fortuitos o de fuerza mayor, negligencia inexcusable de la víctima o la producción intencional del accidente por parte del trabajador.

Esta responsabilidad comprendía el pago de asistencia médica y farmacéutica de la víctima por un tiempo no mayor de seis meses y los gastos de inhumación en su caso, más la mitad del salario si la incapacidad era total temporal; un 20 a 40% si la incapacidad era parcial temporal o permanente; el pago del sueldo íntegro durante dos años, si la incapacidad era total permanente y si el accidente de trabajo ocasionare la muerte del trabajador se les pagaría a sus deudos, según de lo que se trate, sueldo íntegro de diez meses a dos años según el caso⁹.

La previsión social, al tratar de asegurar al trabajador contra las consecuencias de los riesgos mencionados anteriormente, hace surgir las doctrinas del riesgo de empresa y el riesgo social, imperantes en la actualidad y en las cuales se inspiran la Ley Federal del Trabajo vigente a partir del 1° de mayo de 1970 y la Nueva Ley del Seguro Social suscrita por el Presidente de la República y en vigor desde el 10 de abril de 1973.

En México es preciso remontar a principios del siglo XX, la situación social de aquella época logró que se realizara un movimiento revolucionario y social que vino a calar hondamente en el sentir de la clase desprotegida, la cual vivía en

⁹ IMSS, *Op. Cit.* Página 25.

paupérrimas condiciones en el que se encontraba principalmente la clase obrera y los campesinos mexicanos. Sin embargo hubo influencias externas que vinieron a dar forma al movimiento que se gestaba en nuestra Nación.

1.2.1 Influencias externas

Desde los tiempos más remotos y en cualquier lugar del mundo, las civilizaciones se han preocupado por aminorar la inseguridad natural de los seres humanos; ese afán de seguridad, propio del ser humano, constituye una cualidad que lo singulariza y lo distingue sobre todo lo existente en la faz de la tierra¹⁰.

La Seguridad Social nace en Alemania, en la época del Canciller Otto von Bismarck, con la *Ley del Seguro de Enfermedad*, en 1883. Sin embargo, Japón antes de la Segunda Guerra Mundial es uno de los principales impulsores mundiales de la seguridad social, creando el Ministerio de Sanidad, Trabajo y Bienestar y su propio sistema de pensiones e incapacidad.

El primer país donde surgen los Seguros Sociales es en Alemania. Allí el canciller Otto von Bismarck, líder del partido conservador, veía crecer peligrosamente la influencia de los socialistas entre las masas obreras. Y llegó a la conclusión de que, para contrarrestarla, no bastaba ya con las meras medidas represivas sino que era necesario poner en marcha un ambicioso programa de reformas sociales que apartaran a los trabajadores de esa influencia. Así, en el célebre Mensaje Imperial al Parlamento, leído por el Kaiser Guillermo I el 17 de noviembre de 1881 pero redactado, como es natural, por el Canciller, Bismarck declaraba explícitamente que *"la superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de reprimir los excesos socialistas, sino mediante la búsqueda de fórmulas moderadas que*

¹⁰ RUIZ Moreno, Ángel Guillermo. *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*. Ed. Porrúa, cuarta edición, México 2000. Página 43.

permitan una mejora del bienestar de los trabajadores", con lo que "inútilmente tocarán entonces los socialistas la flauta" -decía Bismarck evocando al flautista de Hamelin- para atraer a los obreros.

Consecuentemente con esta idea, Bismarck anunciaba la creación de una serie de Seguros Sociales para cubrir los diversos riesgos sociales: el de enfermedad (1883), el de accidentes de trabajo (1884), el de invalidez y vejez (1889) y el de supervivencia (1911), cuya regulación se reunió y sistematizó en un Código de Seguros Sociales (1911). El seguro contra el paro tardaría aún algunos años en aparecer¹¹.

Sin duda, en 1883, cuando Bismarck implementó el seguro social, era una institución que respondía plenamente a las necesidades sociales, más aún, iba más allá en ese momento histórico, era un cambio verdaderamente trascendental. Aún se discute si fue el obrero, el patrón o el Estado, el que de alguna forma propició este cambio de paradigma social, o si en realidad fue la acción coordinada de los tres sectores que estaban convencidos de su necesidad.

Sin embargo, el término *seguridad social* fue empleado por primera vez en la legislación de los Estados Unidos en 1935 en la "*Social Security Act*" y posteriormente en 1938 en una ley aprobada en Nueva Zelandia. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) hizo suyo el término, que desde entonces usó con prodigalidad en los diversos Convenios y Recomendaciones, aprobados a partir de 1952.¹²

Sin embargo la evolución de la seguridad social se gesta a través de la manifestación de la miseria, la enfermedad y la situación de extrema necesidad, así como se produjeron distintas reacciones o respuestas a las circunstancias

¹¹ ESPINAL Jimenez Rober, *Seguridad Social para todos*. Solidarity Center. Bolivia 2011, página 7.

¹² Organización Internacional del Trabajo. *Seguridad social: "Guía de educación obrera"*. Publicación de la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1995, página 6.

de cada sociedad, en esas respuestas se observa que ninguno de los individuos se entregó a la fatalidad. No podemos hacer de lado la beneficencia sobre la base de la caridad, pues estas son precursoras en esta materia.

Después de la primera guerra mundial, los sistemas de seguros sociales se desarrollaron rápidamente en varias regiones, y la protección social se incluyó en los programas de las organizaciones internacionales recientemente creadas, como la Organización Internacional del Trabajo y la Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Mutualidades y Cajas de Seguro de Enfermedad que inició su andadura en Bruselas en octubre de 1927 y que posteriormente se convirtió en la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

En 1941, en la Carta del Atlántico, el Presidente Roosevelt y el Primer Ministro del Reino Unido, Winston Churchill, se comprometieron a mejorar las normas laborales, el progreso económico y una seguridad social para todos. En 1942, en pleno apogeo de la segunda guerra mundial, el Gobierno del Reino Unido publicó el Plan Beveridge –así llamado por el nombre de su autor principal, Lord Beveridge– que dio lugar a la creación del primer sistema unificado de seguridad social. En Francia, Pierre Laroque lideró los esfuerzos gubernamentales por extender la protección social a toda la población, y en 1946 se constituyó un sistema nacional de seguridad social.

En 1944, con el giro experimentado por la guerra, la histórica Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo hacía un llamamiento a favor de ampliar las medidas de seguridad social y de promover, a escala internacional o regional, una cooperación sistemática y directa entre las instituciones de la seguridad social, el intercambio regular de información y el estudio de los problemas comunes relativos a la administración de la seguridad social.

Un año más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 22 reconoce

que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”. En 1952, la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre la Seguridad Social (normas mínimas) (núm. 102), y en 2001 puso en marcha una Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para todos.¹³

1.3. Creación de la seguridad social en México

En el país, los antecedentes más cercanos de la seguridad social son la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México que se expidió en 1904 y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del estado de Nuevo León de 1906 en las que “se reconocía, por primera vez en el país, la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores”. Sin embargo, no existía todavía el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la provisión de bienestar social, que hasta entonces estaba circunscrita en su mayor parte al ámbito privado y familiar.

“La Constitución de 1917 asume compromisos en materia social recogidos en los artículos 3, 73 y 123, entre los cuales se encuentran:

...garantizar la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los planteles públicos; aplicar medidas sanitarias preventivas en los casos de epidemias, invasión de enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción; y fomentar, sin ninguna garantía ni procedimientos explícitos, el establecimiento de cajas de seguros populares (de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo y de

¹³ http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm

accidentes) y de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas”.¹⁴

Debe señalarse que México fue pionero en el tema, al mencionar constitucionalmente la seguridad social, la educación y la vivienda, tres pilares básicos del bienestar, en una época en que la discusión de las políticas de bienestar y de los derechos sociales era todavía un tema incipiente en la agenda internacional.

La creación del Departamento de Salubridad en 1917 y de la Secretaría de la Asistencia Pública en 1938 (que se fusionarían en 1943 formando la Secretaría de Salubridad y Asistencia), así como de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, fueron avances importantes en materia de acciones sanitarias y de educación primaria, respectivamente. No obstante, en el campo de la seguridad social los resultados llegaron con mayor lentitud. En un principio, los empleados públicos eran los únicos que contaban con pensiones y hasta 1922 éstas fueron manejadas por la Secretaría de Hacienda. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles y se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. Esta Ley, que fue reemplazada en 1946 por la Ley de Retiros, comprendía la protección de la salud, préstamos y pensiones por vejez, inhabilitación y muerte y extendía su cobertura a los trabajadores del sector público paraestatal como los ferrocarrileros, petroleros y electricistas. Sin embargo, la gran faltante en estas Leyes era la cobertura de la atención médica y las medicinas.

1.3.1. Instituto Mexicano del Seguro Social

Aunque en 1929 se plasmó en el artículo 123 de la Constitución la necesidad de una Ley del Seguro Social (agregando el seguro de enfermedades a los seguros mencionados originalmente), fue hasta 1943 cuando se promulgó la

¹⁴ ORDÓÑEZ Barba, Gerardo, *“El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”*, *Región y sociedad*, Vol. XIV, no. 24, El Colegio de la Frontera Norte, 2002, página 125.

Ley del Seguro Social, a pesar de varios intentos con ese mismo propósito en el sexenio cardenista. Con esta Ley se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que se convierte en la institución más importante en materia de salud y de seguridad social, la cual contaba con los siguientes beneficios: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada. Estos seguros eran financiados mediante contribuciones tripartitas del trabajador, el empleador y el Estado.

Dado que la cobertura se limitaba a trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social, progresivamente se hicieron reformas para incorporar a otros sectores de la población: en 1955 se hizo obligatorio el aseguramiento de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y fianzas de la República Mexicana y en 1974 se modificó el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución para incluir como sujetos de la seguridad social a trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

1.3.2. Instituto de Seguridad y Servicio Social para Trabajadores del Estado

En su redacción original, el artículo 123 de la Constitución no consideraba expresamente a los trabajadores al servicio del Estado por lo que, en 1959, en el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, se le añade un apartado B que garantiza sus derechos laborales como la protección ante accidentes y enfermedades profesionales, jubilación, invalidez y muerte, incluyendo también el rubro de vivienda, entre otros. En este mismo año se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) mediante la cual se creó el Instituto. Según Ordóñez Barba, “los seguros del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado cubrirían accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. Adicionalmente,

se consignó el derecho de los familiares a recibir asistencia médica y medicinas, la apertura de centros vacacionales y tiendas económicas y el acceso a viviendas en renta o venta”.¹⁵ En 1972 se creó el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y su Comisión Ejecutiva.

En 1983 se aprobó la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la cual se amplían las prestaciones y se mejora la organización administrativa. Entre las nuevas prestaciones se encuentran las referentes a promociones culturales, deportivas, servicios funerarios, seguro de cesantía en edad avanzada y servicios a jubilados y pensionados. Se aumenta la cobertura de beneficiarios dando servicios a los hijos de asegurados hasta los 25 años y a las madres solteras menores de 18 años. Se fija un sueldo regulador para calcular la cuantía de las pensiones, que constituye el promedio del sueldo básico de los últimos tres años de servicio del trabajador. Posteriormente, se reformó el artículo 24 de esta Ley para ampliar la cobertura de los servicios médicos a los esposos y concubenarios. Los trabajadores podrían continuar inscritos de manera voluntaria en el régimen obligatorio en caso de retiro antes de tiempo y además los estados y municipios podían incorporar a sus trabajadores a dicho régimen.

De acuerdo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, algunos de los avances de esta nueva Ley con respecto a la anterior son “la reducción de los tiempos y condiciones para el otorgamiento de pensiones; la atribución institucional sobre la promoción y supervisión de los comités mixtos de seguridad e higiene y la actualización de la terminología sobre los riesgos de trabajo; la pensión por cesantía en edad avanzada; y la explicitación de las prestaciones crediticias, tales como el establecimiento de topes máximos de porcentaje salarial del tiempo trabajado para su otorgamiento, y la posibilidad de acceder al financiamiento para vivienda.”¹⁶

¹⁵ ORDÓÑEZ Barba, *op.cit.*, página 129

¹⁶ ISSSTE, *Programa institucional 2001-2006*, 2001, página. 9.

Más adelante, se integraron los sistemas de tiendas y agencias turísticas y servicios, como los que proporcionan las estancias de bienestar y desarrollo infantil que ya venían siendo operadas por diferentes dependencias, organismos e instituciones de la Administración Pública Federal. Originalmente, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado otorgaba 14 prestaciones y seguros, aumentando a 20 con la Ley de 1984 y después a 21 resultado de la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), paralelo a las pensiones que ya otorgaba el Instituto. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado dispone actualmente de ocho diferentes fondos: el fondo de pensiones, el fondo médico, el fondo de riesgos de trabajo, el fondo de préstamos personales, el fondo de servicios sociales y culturales, el fondo de la vivienda, el fondo de ahorro para el retiro y el fondo de administración.

Por la naturaleza contributiva de la afiliación al Seguro Social, sus beneficiarios se concentraron en los sectores urbanos e industriales. Por lo tanto, a pesar de las reformas que ampliaron la cobertura de los sectores beneficiarios, una parte importante de la población ha estado históricamente desprotegida como los trabajadores rurales y los autoempleados, entre otros. La problemática del empleo, agudizada a partir de la crisis de los ochenta, ha limitado las nuevas afiliaciones.

Así, la idea original de que la Secretaría de Salud atendería a los menesterosos y necesitados y el Seguro Social al resto de la población, pronto se vio rebasada por el creciente número de personas que no tenían derecho a cobertura.

1.3.3. Otros

Adicionalmente a estas dos instituciones, se fueron creando otros organismos que cubren a segmentos específicos de trabajadores como es el caso del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), así como los esquemas de pensiones de Petróleos Mexicanos (Pemex), Luz y Fuerza del

Centro (LFC), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y algunas universidades. Por su parte, los gobiernos estatales y municipales establecen convenios con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o bien, cuentan con su propio instituto de seguridad social para la administración de las pensiones y jubilaciones.

Como es de esperarse, estos organismos cubren solamente a una pequeña parte de la población. Originalmente, los sistemas de pensiones en México se regían bajo el sistema de reparto, en el cual las cotizaciones de los trabajadores en activo financian las pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados. La reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1995 sentó un precedente al abandonar el sistema de reparto en el caso del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez e introducir un sistema de capitalización individual. El resto de los seguros administrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social siguieron funcionando bajo el sistema de reparto. Para el manejo de las cuentas individuales se crearon las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), mientras que el Instituto Mexicano del Seguro Social siguió como encargado de recolectar los recursos y transferirlos posteriormente a las Afores.

La seguridad social es un elemento de gran importancia en el combate de la inseguridad económica que es una característica que comparten las personas que se encuentran en situación de pobreza y que, en muchas ocasiones, los obliga a dedicar una parte muy importante de sus ingresos a la atención de enfermedades u otras circunstancias adversas. Por lo tanto, la ampliación de la cobertura a sectores que actualmente se encuentran desprotegidos, el tratamiento integral de las contingencias que puedan afectar sus capacidades e ingresos, así como un acceso equitativo a la seguridad social y a las pensiones son temas pendientes de la agenda nacional en la búsqueda de un sistema más eficiente y equitativo.

1.4. La clase campesina en México

La clase campesina en México es de las pocas que ha luchado por obtener un mínimo de derechos, que no siempre satisface las necesidades de una vida digna y decorosa. Es común que cuando se le pide a alguien que imagine la clase campesina en México se imagine pobreza. El Instituto Nacional de Geografía y Estadísticas nos muestra que en el último trimestre de 2013, había en el campo poco más de 50 millones de personas, de las cuales poco más de 12 millones se dedican a labores en el sector primario.

Periodo	Total		Primario		Total	
	Personas	%	Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza		Personas	%
			Personas	% a		
2010						
I	45 818 273	100.00	6 153 779	13.43	11 122 793	24.28
II	46 890 584	100.00	6 533 622	13.93	11 102 908	23.68
III	46 772 283	100.00	6 577 971	14.06	11 189 048	23.92
IV	46 143 555	100.00	6 620 057	14.35	10 971 199	23.78
2011						
I	46 225 690	100.00	6 103 449	13.20	11 079 114	23.97
II	47 182 447	100.00	6 355 420	13.47	11 373 929	24.11
III	47 630 712	100.00	6 779 936	14.23	11 281 003	23.68
IV	48 663 554	100.00	6 767 260	13.91	11 364 405	23.35
2012						
I	47 970 898	100.00	6 386 686	13.31	11 382 079	23.73
II	49 280 265	100.00	6 666 113	13.53	11 473 019	23.28
III	49 581 008	100.00	6 825 504	13.77	11 678 175	23.55
IV	49 076 626	100.00	6 978 691	14.22	11 568 510	23.57
2013						
I	48 564 992	100.00	6 485 411	13.35	11 534 825	23.75
II	49 549 331	100.00	6 688 635	13.50	11 676 727	23.57
III	49 576 734	100.00	6 860 345	13.84	11 877 004	23.96
IV	50 243 493	100.00	6 979 357	13.89	12 051 015	23.99

Fuente: INEGI. Ocupación: población ocupada según sector de actividad económica, nacional trimestral.

En el mayor de los casos los campesinos son auto-empleados y forman parte de la informalidad, esto nos da como resultado que su acceso a la seguridad social es limitada, a pesar de que la Ley del seguro social en su capítulo X nos señala que podrán hacer aportaciones voluntarias, esto no tiene resultados, pues no se tiene un seguimiento ni se les brinda información que pueda ser útil para incorporarse a un régimen de aportaciones.

1.5. Necesidad de la existencia de la seguridad social entre la clase campesina

La desprotección al sector campesino parece ser una constante en México, a pesar de los movimientos gestados en la inconformidad de las multitudes campesinas, hoy en día parecen abandonar la lucha y se refugian en tierras sin esperanza y sin labor que cada día son más desiertas.

La desprotección no solo es económica sino que también es en cuanto hace a la seguridad social, la necesidad de re-direccionar esa situación actual es importante, ya que la fuerza de trabajo del campesinado mexicano no siempre es tal que permita sacar adelante las necesidades económicas que se presentan en la vida y más aun las que se presentan en la vejez, no teniendo oportunidad de contar con una vida digna en una edad avanzada, tan solo por hablar de la vejez y si lo anterior lo aunamos a la falta de un servicio de salud de calidad nos da como resultado población empobrecida, sin fuerza de trabajo y con una calidad de salud mermada por los años.

La clase campesina que se auto-emplea tiene en los primeros años la oportunidad de poder con sus aportaciones subsidiar esa seguridad social que a la postre pueda ayudarlo a tener una mejor calidad de vida y mermar esa carga social que puede verse reflejada en programas sociales que más que funcionar, resultan corruptos, políticos y poco eficaces.

1.6. La seguridad social como derecho

La seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante la cobertura de las contingencias sociales. La seguridad social busca la protección integral de las personas ante las dificultades de la vida, particularmente cuando debe enfrentar riesgos como las privaciones económicas y sociales, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, vejez y otros.

La cobertura de las contingencias sociales, razón de ser de la seguridad social, es parte fundamental de los derechos humanos; es decir, no se conciben derechos sin la cobertura integral de las contingencias sociales. No se puede sostener la existencia de derechos humanos si las personas no están protegidas por las contingencias de salud, de vejez, de empleo y de cargas de familia.

El carácter de derecho humano fundamental de la seguridad social aparece sancionado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo. 22 establece que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

El artículo. XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) precisa que: "Toda persona tiene derecho a la seguridad social que lo proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia".¹⁷

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1959, ratificada por México, prevé en su artículo 26 la obligación de los Estados de "lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales" y el Protocolo, por otra parte el artículo. 9, reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales (PIDESC), prescribe que "los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". Asimismo, el Pacto establece las obligaciones que contraen los Estados para

¹⁷ ZOVATTO, Daniel: *"Los Derechos humanos en el Sistema Interamericano"*. Costa Rica, 1987, página 13.

“adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

La Resolución sobre Seguridad Social de la 89ª Conferencia Internacional de la OIT (2001), ratificó que “la seguridad social es (...) un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social (...)”¹⁸.

La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.

1.7. Principios de la seguridad social

Tales principios son una guía para establecer los diferentes componentes de un sistema de seguridad social, en función de un cometido último. Una vez creado el sistema, los principios generales que lo informaron son útiles como criterios de interpretación de las normas en que se plasma el sistema, como criterios de orientación que deben evitar que el sistema descuide sus derroteros fundamentales.

1.7.1. Universalidad

El acceso a la seguridad social es un derecho humano, es un derecho inherente al ser humano por el solo hecho de serlo. No importa la nacionalidad que pudiera tener el sujeto, puesto que es irrelevante en el momento de recibir su derecho a la seguridad social. Por lo tanto este principio es de importancia

¹⁸ Organización Internacional del Trabajo: *Seguridad Social: Un nuevo consenso*, Ginebra, 2001

relevante ya que supera las limitaciones que pudieran surgir en la sociedad, ya que la seguridad social debe de estar al alcance de todos, sin importar condición alguna.

1.7.2. Integridad

Las prestaciones de la seguridad social del sistema deben ser acordes con las necesidades de los colectivos que se pretende proteger. Las prestaciones de la seguridad social no deben quedarse en la protección de los riesgos clásicos (invalidez, vejez, muerte, enfermedad y maternidad), sino que debe tener un crecimiento constante tendiente a detectar las diferentes necesidades sociales para acudir a su protección.

1.7.3. Unidad

El sistema de seguridad social como un todo, debe funcionar con criterios congruentes y coordinados, y otorgar prestaciones o beneficios similares para los diferentes colectivos que se protegen.

1.7.4. Solidaridad

Se enuncia que toda la población, en la medida de sus posibilidades, debe contribuir económicamente al financiamiento de aquella protección.

1.7.5. Subsidiariedad

Esto es tanto como afirmar que cada individuo debe arbitrar las provisiones necesarias para tratar de superar las dificultades de la vida, la seguridad social no viene a liberarlo de esa obligación social, sino a ayudarlo, facilitarle y orientarle para procurar que puedan atender a sus necesidades.

1.7.6. Internacionalidad

Este principio trata básicamente de la poca relevancia que tiene la nacionalidad de los sujetos de derecho a la seguridad social y tiene relación con el principio de universalidad, ya que sin importar la nacionalidad, cualquier persona tiene derecho a recibir de la protección que brinda la seguridad social.

1.7.7. Informalidad

Este principio nos señala la necesidad de incluir a todas las personas, incluso a las personas que trabajan en la economía informal. Lo anterior es porque la seguridad social está encaminada a combatir la pobreza y la exclusión social.¹⁹

¹⁹ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/--secsoc/documents/publication/wcms_sec_soc_34193.pdf

CAPÍTULO II EL FIDEICOMISO.

2.1. Concepto

Fideicomiso: del latín *fideicommissum*, a su vez de *fides*, "fe", y *commissus*, "comisión".

Ricardo J. Alfaro, define al fideicomiso como: “un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con el carácter de fiduciario determinados bienes para que dispongan de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario”²⁰.

El artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, al respecto señala:

“En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo, sobre la naturaleza del fideicomiso (Amparo Directo No. 5567/74, resuelto el 15 de junio de 1979), que es un negocio jurídico “por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio fiduciario autónomo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria para la realización de un fin determinado; pero al expresarse que es un patrimonio fiduciario autónomo, con ello se señala particularmente que es diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el fideicomiso, o sea, es distinto de los patrimonios del fideicomitente, del

²⁰ ALFARO Ricardo J., “*El fideicomiso en Panamá*”, Editado por G. Hanse Voelkel, Panamá, 1971, página 161.

fiduciario y del fideicomisario... patrimonio autónomo, afectado a un cierto fin, bajo la titularidad y ejecución del fiduciario, quien se haya provisto de todos los provechos y acciones conducentes al cumplimiento del fideicomiso, naturalmente de acuerdo con sus reglas constitutivas y normativas. Los bienes entregados en fideicomiso salen, por tanto, del patrimonio del fideicomitente para quedar como patrimonio autónomo o separado de afectación, bajo la titularidad del fiduciario, en la medida necesaria para la cumplimentación de los fines de la susodicha afectación; fines de acuerdo con los cuales (y de conformidad con lo pactado) podrá presentarse dicho titular, a juicio como actor, o demandado, así como vender, alquilar, ceder, etc.”

Otras ejecutorias expresan el criterio de que el fideicomitente queda privado de toda acción o derecho de disposición sobre el bien fideicometido, y de que ya no puede ejercer actos de administración ni derechos de libre disposición sobre esos bienes²¹.

De tal modo que habrá un fideicomiso cuando una persona (fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario o fideicomisario), y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al beneficiario o a otro fideicomisario.

2.2. Antecedentes

Esta institución aparece en la vida jurídica de México en el año de 1925, cuando entró en vigor la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

El fideicomiso romano en su forma antieconómica de la substitución fideicomisaria que producía la vinculación a perpetuidad de la propiedad, en

²¹ Amparo No. 4572 de 1948, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XV, Volumen 3º, página 2047

manos de diversos herederos sucesivos, nunca llegó a tener vigencia en México porque en su legislación civil, aún antes de la Independencia estuvieron prohibidos estos fideicomisos como una típica operación de crédito.

Tanto la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924, como las Leyes de Bancos de Fideicomiso y la de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 30 de julio y 31 de agosto de 1926, le dieron vida al fideicomiso como una operación en la que sólo puede intervenir como fiduciario una Institución de Crédito.

Posteriormente la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, promulgada el 26 de agosto, publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación y en vigor a partir del 15 de septiembre del mismo año, desde su Exposición de Motivos anuncia que pretende corregir los errores o lagunas más evidentes de la legislación de 1926 y manifiesta el legislador que el fideicomiso expreso puede servir a propósitos que no se lograrían sin él, por el mero juego de otras instituciones jurídicas o que exigirían una complicación extraordinaria en la contratación. Esta ley siguiendo a Pierre Lepaulle sostiene que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, y agrega que el fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

2.3. Elementos

En el fideicomiso, intervienen al menos dos sujetos. Son el fideicomitente y el fiduciario. La voluntad libremente expresada por ellos, hace posible que nazca el fideicomiso. Existe potencialmente un tercer elemento personal.

Es el llamado fideicomisario o beneficiario. Puede darse que él no suscriba el pacto al momento de su otorgamiento, pero lo importante es que la identidad de éste beneficiario sí esté definida como tal.

La ley no prohíbe, que el fideicomitente sea a la vez fiduciario. No obstante, sí está prohibido es que en una misma persona física o jurídica, se confunda la condición de fiduciario y fideicomisario, por el conflicto de intereses que ello podría generar.

Elementos personales.

- El fideicomitente, es la persona física o jurídica que constituye el contrato y que traspasa bienes de su patrimonio, en propiedad fiduciaria al fiduciario, a fin de que se puedan cumplir los fines del fideicomiso para los cuales se creó.
- El fiduciario, es la persona jurídica a la cual se le traspasan los bienes en propiedad fiduciaria, por parte del fideicomitente. Es un concepto contenido en el numeral 636 del Código de Comercio y muchos estiman que ese traspaso en propiedad obliga al fiduciario a actuar como si fuese el propietario, pero no necesariamente eso es cierto. El fiduciario deberá administrar el patrimonio a su cargo y con ello, cumplir lo fines establecidos en el contrato suscrito por las partes. Con respecto al patrimonio fideicometido.
- El fideicomisario, es la persona física o jurídica que tiene capacidad necesaria para recibir el beneficio que resulta del objeto del fideicomiso.

Elementos reales.

- El objeto del fideicomiso, puede consistir en cualquier clase de bienes muebles, materiales o inmateriales e inmuebles. Lo importante es que se encuentren dentro del comercio de los hombres, que tengan existencia y que su titular, tenga facultades de disposición sobre ellos. Para que algún derecho incorporal pueda ser objeto del fideicomiso, debe ser de

naturaleza meramente patrimonial y susceptible de valoración económica.

- El traspaso de bienes que haga un fideicomitente al fideicomiso, equivale a que el fiduciario adquiere la propiedad fiduciaria con respecto a los mismos. Este es un tipo particular de propiedad, distinta a la concepción civil tradicional. Aun cuando el fiduciario tenga la condición de propietario, existe para él una limitación y es que no puede disponer libremente de los bienes, sino en la medida que lo autoricen los términos del contrato de fideicomiso. Los bienes que se convierten en propiedad fiduciaria llegan a adquirir especiales características²².

2.4. El Fideicomiso en México

Es actualmente una figura extraordinariamente rica, de gran valor, de gran autenticidad, genuinamente mexicana. Somos nosotros los precursores y lo fueron, en su momento, abogados, juristas (y las leyes mexicanas) las que pusieron al movimiento en traslado de lo que es el *trust* anglosajón, al sistema de derecho escrito, por lo que hay que reconocer esta autoría mexicana como producto legislativo y jurídico en general de primera calidad. En este ámbito, a quienes estuvieron a cargo de regular y de estudiar lo que fue en su cargo político el fideicomiso en nuestro país.²³

El fideicomiso en México es una figura jurídica que ha sido utilizada en el sector privado y en el sector público, derivado de ello tiene regulaciones comunes y disposiciones particulares dependiendo que el fideicomitente sea un sujeto del derecho público o del derecho privado.

²² MATA Campos Guillermo A. *Sobre los fideicomisos*. Seguro Social. http://portal.ccss.sa.cr/portal/page/portal/GIT/Foro_Salud_Tics/Tab/Tab/2.%20Sobre_los_Fideicomisos.pdf

²³ DOMINGUEZ Martínez Jorge Alfredo, Conferencia: “*El fideicomiso en México*”, publicada en Revista Podium, número 32, diciembre de 2005, página 219.

2.5. Reglamentación

En México la figura del Fideicomiso se encuentra regulada principalmente por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito, sin embargo cada Fideicomiso según su fin y clasificación puede abarcar un área especializada, por lo que pueden ser aplicables diferentes leyes y/o disposiciones de carácter obligatorio.

2.5.1. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924

La ley anterior fue promulgada por el entonces Presidente de la República Plutarco Elías Calles. El capítulo VI de dicha ley en su sección segunda titulada *“Del fideicomiso propiamente dicho”* lo define en su artículo 102 como:

“... un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con el carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos, según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario o beneficiario.”

Como se puede leer de la redacción del artículo anterior el fideicomiso de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924, ya regulaba lo que en la actualidad siguen siendo los elementos necesarios para constituir un fideicomiso, el cual debe tener un fin lícito.

2.5.2. Ley de Bancos de Fideicomiso y Ley Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926, puede considerarse como la primera que reguló el fideicomiso, no

obstante que en ese mismo año se emitió la Ley de Bancos de Fideicomiso que fue derogada por la primera de las mencionadas leyes. En este ordenamiento se definió al fideicomiso como “un mandato irrevocable en virtud del cual se entrega al banco, con carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero llamado fideicomisario”. Es de advertir que en términos de esta ley el fideicomiso se equiparó a un mandato.

2.5.3. Ley General de Título y Operaciones de Crédito de 1932

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932 señalaba en la redacción original de su artículo 346 que:

“En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria”.

De esta redacción aparece que esa ley sólo prevé la participación de dos partes en el fideicomiso, el fideicomitente y el fiduciario, si bien no prohíbe que participe el fideicomisario.

2.6. Fideicomiso público

Es una entidad que el gobierno federal, o alguna de la demás entidades paraestatales crea con la intención de llevar a cabo un fin lícito y determinado, obteniendo desarrollo económico y social a través del manejo de recursos propiedad del Gobierno Federal y administrados por una institución fiduciaria.

Estructura del fideicomiso público.

Se constituye por tres elementos:

1. Los fideicomisarios o beneficiarios. Es el destinatario final o natural de los bienes fideicomitados.
2. El fideicomitente. Atribución que corresponde únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
3. Fiduciaria. Puede ser cualquier institución o sociedad nacional de crédito.

Pueden presentarse fideicomisos públicos sin una estructura orgánica análoga a una institución y son constituidos por el Gobierno Federal a través de las dependencias y entidades, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el objetivo de administrar recursos públicos fideicomitados destinados al apoyo de programas y proyectos específicos.

Modalidades del Fideicomiso Público

Fideicomiso testamentario. En esta modalidad se dispone que al fallecer se transfieren bienes o derechos al fiduciario, para que éste los administre o transmita a los herederos designados, conforme a los herederos designados.

Fideicomiso de inversión simple: el fideicomitente entrega al fiduciario una cantidad de dinero, para que la institución adquiera determinados valores o establezca las mejores inversiones, procediendo a aplicar los productos como el fideicomitente disponga.

Fideicomiso de administración: el fideicomitente transmite la facultad de administrar los bienes inmuebles, para que la institución se encargue de cobrar los productos correspondientes, aplicándolos a favor del fideicomitente o de tercera persona.

Fideicomiso con base en póliza de seguro: el fideicomitente que cuenta con seguro de vida designa como beneficiaria a la institución para que ésta, al

fallecimiento, reciba el importe del seguro y constituya un fondo que será administrado y aplicado de acuerdo con las condiciones señaladas en el contrato del fideicomiso.

Fideicomiso con garantía sobre valores: tiene como finalidad garantizar con valores o derechos el pago de adeudos. La institución fiduciaria conserva los documentos en garantía en tanto se cumpla con la obligación²⁴.

Los Fideicomisos públicos pueden tener por objeto algunos de los siguientes:

A).- La inversión (se entiende que de fondos públicos)

B).- Manejo y administración de obras públicas

C).- La producción de bienes para el mercado

D).- Prestación de Servicios

E).- Otorgamiento de apoyos a grupos sociales focalizados

Cabe destacar que el objeto del Fideicomiso Público puede ser amplísimo y, desde luego, no se constriñe a la lista antes citada, pues se utiliza para realizar la gama más variada de actividades, que a manera de ejemplo, señalamos en seguida:

a).- Regularizar tenencia de la tierra

b).- Construcción de conjuntos habitacionales

²⁴ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Fideicomisos públicos*. Normatividad Relacionada y Situación a Marzo de 2005.

- c).- Desarrollo de parques y zonas industriales

- d).- Fondos de fomento o redescuento (en Banco de México como en Nacional Financiera)

- e).- Liquidar legalmente instituciones y organizaciones de crédito

- f).- Desarrollo de cuestiones culturales

- g).- Construcción de escuelas

- h).- Desarrollos portuarios

- i).- Remodelación urbana

Esto nos da una visión de la gran flexibilidad del Fideicomiso y la extensa gama de actividades que por medio de él, desarrollan las administraciones públicas federal, estatal y municipal²⁵.

²⁵ Colegio de Contadores Públicos de México. “*Algunas Consideraciones sobre el Fideicomiso público*” Revista número 5, 9 de febrero de 2005, página 6

CAPÍTULO III

EL ESTADO MEXICANO ANTE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO

3.1. Existencia de la seguridad social en el campo mexicano

Al término de la revolución, se aplicaron en México diversas estrategias cuyo imperativo era alcanzar la justicia social; sin embargo, la brecha de la desigualdad pareciera no tener fin.

Lejos de tener éxito, tales estrategias incrementaron la pobreza y el número de pobres a niveles sin precedente, y sometieron a un estado de vulnerabilidad incluso a las capas medias de la población que otrora fueron ejemplo de movilidad social ascendente y tuvieron claras repercusiones en el mejoramiento de su nivel de vida.

Diversos análisis realizados hasta la fecha sobre el desarrollo en México concluyen que éste ha generado niveles de crecimiento económico aceptable (aunque recientemente ha sufrido oscilaciones negativas) pero con una nula capacidad distributiva, lo cual se ha traducido en un desequilibrio social de tipo expansivo e irrefrenable en el tiempo.

Dichos desequilibrios provocan tensiones sociales y regionales cada vez más recurrentes, las cuales representan, en algunos casos, serias amenazas para la estabilidad del país, por lo que varios organismos, sobre todo de carácter gubernamental, plantean como necesidad inmediata atender el origen social desencadenante de los problemas antes de que estos afecten la seguridad nacional. Al respecto se han identificado factores que en cierta magnitud pueden implicar este riesgo de manera real y potencial, entre los cuales destacan: la crisis económica, la estabilidad política, la disponibilidad de agua, el deterioro ambiental, la pobreza, la distribución de energía, el equilibrio demográfico, el narcotráfico y la alimentación.

En tal sentido, se ha planteado que ninguno de esos factores constituye por sí solo una amenaza a la seguridad nacional, pero en forma conjunta y en coyunturas específicas de descontento social, impulsadas por movimientos políticos, sí inciden en un proceso de vulnerabilidad que pueden rebasar los niveles de tensión normal presentes en algunos grupos, y desencadenar conflictos regionales que afecten otros componentes como la inversión interna y externa, para adquirir así la categoría de riesgo a la seguridad nacional.

Los riesgos de la seguridad nacional tienen, por lo tanto, una clara relación con el desarrollo económico y con los desequilibrios que éste genera en la inequitativa distribución de la riqueza. Por ello, resolverlos implica encauzar los procesos económicos de manera tal que garanticen la estabilidad social²⁶.

Es necesario lograr un campo justo, en el que a través de la seguridad social, se garantice que todos los campesinos (a ese poco más de 50 millones) tengan un piso básico de protección ante enfermedades, el desempleo y la vejez. Un campo productivo, en el que se generen empleos locales y se eleven los ingresos de la población rural. Un campo rentable, en el que el sector agroalimentario se vuelva más eficiente y competitivo, de tal forma que pueda coadyuvar a garantizar la seguridad social que tanta falta le hace al campesino mexicano.

Si bien es cierto la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social en su capítulo X “De la seguridad social en el campo” manifiesta que la seguridad social se extiende al campo mexicano también lo es que el número de afiliados según reportó el mismo instituto corresponde únicamente a 160 mil 211 trabajadores eventuales del campo. Es decir, solo uno de cada diez²⁷. Esto tomando también en consideración que el trabajo es en la mayoría de los casos estacional.

²⁶ TORRES Torres Felipe. *El siglo de la seguridad alimentaria*. Revista “Trabajo social” UNAM. Revista trimestral número 10, Agosto 2004. Página 5.

²⁷ Reporte interno del Instituto Mexicano del Seguro Social del 31 de diciembre de 2012

Entonces nos encontramos en la problemática de tener empresas (grandes productores) que dan empleos estacionales a campesinos, los cuales no siempre cuentan con seguridad social, por otro lado tenemos a todos esos campesinos que son pequeños productores y se auto emplean, aunado a esto tenemos a campesinos con minifundios de menos de 5 hectáreas que viven enteramente del campo. Lo anterior nos demuestra la problemática de poder estructurar un grupo de campesinos del que se pudiera decir que cuentan con las mismas condiciones, ese grupo mayoritario se encuentra en desventaja constante por problemas sociales que afectan de manera gradual su inclusión dentro de la seguridad social de la que es merecedora toda la población.

Sin embargo nos encontramos con un campo gastado, con ancianos que siembran para vivir y que venden sus productos en mercados locales o bien han abandonado sus parcelas por no contar con dinero para hacerlas producir así como mano de obra. El campo mexicano ha dejado de ser rentable para miles de familias que han decidido dedicarse a diversas actividades.

Es necesario atender el problema del envejecimiento del campo y promover la inserción de los jóvenes en el agro, facilitando así el relevo generacional. Un relevo con mejores oportunidades en materia de seguridad social, así como mejorar las condiciones de vida de un gran número de personas en edad adulta que cada día pierden más su fuerza de trabajo.

La clase campesina en México a finales de 2013, mostraba una ocupación en el sector primario de 6 979 357 habitantes, el siguiente cuadro nos muestra que hubo 449 272 habitantes con ocupación primaria que tuvieron posibilidad de acceder a la seguridad social, es decir 6 530 085 personas no, en el supuesto de que posiblemente sean beneficiados por algún otro programa social como los que se mencionaran en capítulos posteriores, aunque es importante señalar que el siguiente cuadro no toma en cuenta a los trabajadores eventuales del campo.

Seguridad social

Cotizantes en el IMSS según división de actividad económica, 2000 a 2012

| [Siglas y ligas a fuentes](#)

(Número de personas)

Año	Total	Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	Industrias extractivas	Industrias de transformación	Industria de la construcción	Industria eléctrica, y suministro de agua potable	Comercio	Transportes y comunicaciones	Servicios para empresas, personas y hogar	Servicios sociales y comunales
2000	12 386 783	364 334	70 220	4 324 053	894 257	143 784	2 328 306	657 213	2 327 387	1 277 229
2001	12 111 003	365 305	65 848	3 907 900	868 260	147 613	2 407 625	663 345	2 343 164	1 341 943
2002	12 183 784	352 964	64 067	3 823 002	878 413	150 929	2 465 459	668 138	2 391 378	1 389 434
2003	12 202 712	345 005	66 572	3 697 414	902 596	153 112	2 460 747	666 508	2 447 437	1 463 321
2004	12 547 427	353 750	68 381	3 753 945	931 163	154 639	2 514 465	679 667	2 577 645	1 513 772
2005	12 971 301	351 281	69 472	3 780 250	1 015 931	157 526	2 603 239	701 393	2 737 184	1 555 025
2006	13 574 701	345 080	75 218	3 852 272	1 098 591	161 762	2 720 799	733 073	2 970 651	1 617 255
2007	14 100 087	347 634	83 083	3 874 861	1 141 473	164 691	2 853 882	761 229	3 214 336	1 658 898
2008	14 062 552	343 686	94 703	3 617 186	1 099 430	171 726	2 924 108	765 065	3 349 936	1 696 712
2009	13 881 281	339 862	103 655	3 504 165	1 042 572	129 757	2 905 026	747 140	3 373 275	1 735 829
2010	14 611 629	354 786	104 706	3 778 374	1 128 104	143 944	3 041 994	771 980	3 504 456	1 783 285
2011	15 202 426	365 767	117 450	3 936 742	1 183 717	148 488	3 188 294	817 800	3 609 618	1 834 550
2012	15 954 757	469 272	137 831	4 306 519	1 461 011	154 492	3 486 343	883 730	3 939 858	1 115 701

Nota: Incluye trabajadores permanentes y eventuales, excepto eventuales del campo. Los datos corresponden a diciembre de cada año.

La suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

Asegurados permanentes: son las personas del ámbito urbano y del campo de contratación permanente que prestan a los patrones un trabajo personal subordinado y que están inscritos en el IMSS.

Asegurados eventuales: trabajador contratado en el ámbito urbano o del campo por uno o más patrones por periodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón.

Fuente: IMSS. *Informe mensual de población derechohabiente*.

Fecha de actualización: Viernes 14 de junio de 2013

3.1.1. Programas gubernamentales que pueden ser considerados dentro de la seguridad social

El concepto de políticas gubernamentales tiene un sentido amplio e impreciso pues comprende en general a todas las acciones del gobierno. Si bien el Estado como garante de los derechos de los ciudadanos tiene la facultad de implementar políticas gubernamentales que satisfagan las necesidades sociales, también lo es que dichas políticas deben ser congruentes con la realidad social aunada a la necesidad de tener que ser aplicadas a sectores marginales de la población.

Entonces tomando en consideración el concepto de seguridad social en el que tenemos que es una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del Estado, de los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación para la satisfacción plena de las necesidades y

el logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros, en un orden de justicia social y dignidad humana.²⁸

Podemos de tal modo decir que el Estado cumple con la seguridad social a través de instituciones creadas para tales objetivos, sin embargo dichas instituciones no tienen la capacidad para cubrir las necesidades sociales de toda la población. Esto se debe no solo a la falta de presupuesto sino a la corrupción dentro de la misma institución, sin embargo el estado destina ciertas sumas para realizar programas sociales que puedan satisfacer las necesidades sociales de los grupos que no cuentan con seguridad social a través de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social o Instituto de Seguridad y Servicio Social para Trabajadores del Estado, es así como nacen los siguientes programas dirigidos por las diferentes secretarías a cargo del Ejecutivo²⁹, como lo son la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en la que en su portal se puede leer: *“Aquí puedes consultar la información más importante de los diferentes programas sociales a cargo de la Sedesol, que ayudan a que las y los mexicanos, desde la lactancia hasta la tercera edad, mejoren sus condiciones de vida y bienestar”*³⁰.

1. Programa para adultos mayores antes 70 y más, actualmente 65 y más: El Programa Pensión para Adultos Mayores, atiende a las personas adultas mayores de 65 años en adelante y tiene cobertura a nivel nacional. Las y los beneficiarios reciben apoyos económicos de 580 pesos mensuales con entregas de 1,160 pesos cada dos meses; también participan en grupos de crecimiento y jornadas informativas sobre temas de salud y obtienen facilidades

²⁸ GONZÁLEZ Gales, *Op. Cit.*, página 119.

²⁹ Como nosotros creemos no llegan verdaderamente a satisfacer las necesidades de seguridad social en especial tratándose de los adultos mayores.

³⁰ http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/programas_sociales

para acceder a servicios y apoyos de instituciones como el INAPAM, además de aquellas que ofrecen actividades productivas y ocupacionales³¹.

2. El Programa de Empleo Temporal (PET) contribuye al bienestar de hombres y mujeres que enfrentan una reducción de sus ingresos, y de la población afectada por emergencias mediante apoyos económicos temporales por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario³².

3. El Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia tiene la finalidad de contribuir a la ampliación del sistema de seguridad social, mediante un esquema de aseguramiento a madres jefas de familia de 12 a 68 años de edad, que se encuentren en condición de vulnerabilidad, entendiéndose ésta como aquellas que presentan al menos una de las siguientes carencias sociales:

1. Personas u hogares que cuentan con un ingreso inferior a la Línea de Bienestar o Línea de Bienestar Mínimo, es decir cuyos ingresos mensuales son menores a \$ 2,500.00
2. Rezago educativo: cuando la jefa de familia no cuente con primaria terminada.
3. Carencia de acceso a los servicios de salud: jefas de familia que no están afiliadas o inscritas para recibir ningún servicio de salud.
4. Carencia de acceso a la seguridad social: jefas de familia asalariadas que no reciben por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, pensión del IMSS o del ISSSTE, incapacidad con goce de sueldo y SAR o Afore.

³¹ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación. Domingo 29 de diciembre de 2013.

³² Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal, para el ejercicio fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación. Lunes 30 de diciembre de 2013.

5. Carencia de acceso a los servicios básicos de vivienda: aquellas jefas de familia que no cuentan con servicio de agua entubada, drenaje o no dispone de energía eléctrica.
6. Carencia de acceso a la alimentación: los hogares con grado de inseguridad alimentaria moderada o severa, es decir que no pueden tener 3 alimentos al día o que consideran que no reúnen los nutrientes básicos en cualquiera de ellos.
7. Carencia de calidad y espacios de vivienda: aquellos hogares que tienen piso de tierra, su techo es de lámina de cartón o de desechos, muros de barro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o de asbesto; o material de desecho; o que presenten hacinamiento (demasiadas personas en poco espacio).

Para que en caso de que fallezca se brinde un apoyo mensual de hasta mil 850 pesos a cada uno de los hijos o hijas de hasta 23 años (un día antes de cumplir los 24 años) con la finalidad de incentivar el ingreso y/o permanencia escolar, teniendo una cobertura y alcance nacional, cubriendo las 32 Entidades Federativas y los casi 2,500 municipios³³.

Asimismo podemos encontrar programas tendientes a garantizar la seguridad social en la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, como lo es:

4. Seguro popular: Forma parte del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), el cual busca otorgar cobertura de servicios de salud, a través de un aseguramiento público y voluntario, para aquellas personas que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia y que por lo tanto, no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social, como el IMSS o el ISSSTE.

³³ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación. Viernes 27 de diciembre de 2013.

Las personas afiliadas al Seguro Popular tienen acceso a servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios para satisfacer de manera integral sus necesidades de salud. Actualmente el Seguro Popular ofrece cobertura médica de 284 intervenciones y más de 1, 500 enfermedades, descritas en su Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes)³⁴.

5.- Programa Oportunidades: Actualmente PROSPERA. Es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Para lograrlo, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso.

Es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales.

La corresponsabilidad es un factor importante en este programa, porque las familias son parte activa de su propio desarrollo, superando el asistencialismo y el paternalismo. La asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud, constituye la base para la emisión de los apoyos.

Cuenta con un riguroso sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y los apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos.

Oportunidades tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. Por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes.

³⁴ http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=272&Itemid=286

En el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo.

Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las familias, sin la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes, por medio de instituciones liquidadoras, garantizando la transparencia en su distribución.

Con la finalidad de acercar cada vez más la entrega de los apoyos monetarios a las familias, se han buscado nuevas acciones como la transferencia vía bancaria, con lo que se les abre la posibilidad de ahorrar³⁵.

Lo anterior por citar algunos de los programas que tienen como finalidad el desarrollo social y que buscan cubrir algunos de los aspectos de la seguridad social.

3.1.2. Insuficiencia en la aplicación de programas de seguridad social

Alejandro González, director de la organización civil Gestión Social y Cooperación (Gesoc) nos dice: La aplicación de programas sociales debe complementarse con crecimiento económico y generación de empleos.

La eficiencia de los programas sociales depende de tres cosas: que estos estén bien diseñados y alineados con las necesidades, que tengan la cobertura correcta y que tenga un presupuesto suficiente y consistente, explica a CNNMéxico González.

³⁵ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2014 (Diciembre 2013)

Según datos de Gesoc, el 40% de los programas sociales del gobierno federal no cumple con estos factores por lo que 4 de cada 10 pesos del presupuesto social no está bien utilizado³⁶.

Tenemos que considerar de igual forma que la desigualdad social es otro factor que pone en riesgo la implementación de programas, ya que por citar un ejemplo, el programa 65 y más toma en consideración para otorgarlo que el ingreso mensual de los beneficiarios que cuenten con una jubilación o pensión de tipo contributivo mayor a \$ 1,092 pesos mensuales, no será incorporado como beneficiario del Programa. Ahora bien no todos los beneficiarios a este programa cuentan con un ingreso mensual.

La heterogeneidad y desigualdad existentes en la población mexicana, así como las características políticas, económicas y sociales de cada una de las entidades federativas en México, debe generar una oferta variada de políticas y programas sociales que busquen dar atención a segmentos poblacionales muy diferentes entre sí y específicos. Tal es el caso de los campesinos, que por la naturaleza de su trabajo estacional no cuentan con seguridad laboral y se encuentran desprovistos de toda seguridad social efectiva, la cual otorgue verdadera justicia social y dignidad humana.

3.1.2.1. Programa “70 y más”

Hoy en día 65 y más, el cual atiende a las personas adultas mayores de 65 años en adelante y tiene cobertura a nivel nacional. Su objetivo según el acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación. Publicado el domingo 29 de diciembre de 2013, dice lo siguiente: Contribuir a la ampliación de los esquemas de seguridad social universal para

³⁶ CNN México *Los programas sociales son poco funcionales si no aumenta el ingreso* Por Lizbeth Padilla Fajardo. Lunes, 29 de julio de 2013.

las personas adultas mayores, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social a personas de 65 años en adelante que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo.

El portal de internet revela las siguientes cifras:

Actualmente 7.6 millones de mexicanos tienen 65 años o más; representan más del 6% de la población.

El 1º de diciembre, el Presidente Enrique Peña Nieto, decidió transformar el Programa “70 y Más”, para ampliar su rango de cobertura e incluir a los mexicanos desde los 65 años.

¿Qué significado tiene el Programa Pensión para Adultos Mayores?

- Significa más recursos para nuestros Adultos Mayores. La Pensión para Adultos Mayores cuenta con un presupuesto de 26 mil millones de pesos, un incremento nominal de más de 7 mil millones de pesos respecto a 2012. Representa 1 de cada 4 pesos del presupuesto de la SEDESOL para 2013.
- Significa más Adultos Mayores protegidos. Su antecedente, el Programa “70 y Más”, apoyaba a casi 3.2 millones de personas. con su transformación, a partir de este año, se beneficiará a casi 2.5 millones de personas más. Con un total de 5.6 millones de Adultos Mayores beneficiados, se está cubriendo prácticamente al 100% de la población de esa edad sin algún tipo de pensión.

Por otro lado respecto a los adultos mayores que se dedican al campo mexicano, si bien hoy México no puede considerarse un país campesino –tanto por lo que representa la agricultura en la economía nacional, como por el reducido porcentaje de la población que trabaja en el sector primario–, la proporción de mexicanos que vive en el campo es alta: uno de cada cuatro

mexicanos (es decir, aproximadamente 24.7 millones, 25.3% de los más de 100 millones que existen en todo el país).³⁷

Tanto el Programa de Certificación de Derechos Agrarios (Procede), como algunos estudios³⁸, afirman que más de la mitad de los ejidatarios (59%) supera los 50 años y 28% tiene más de 65 años; hay, además, una proporción mayor de mujeres: 61% de ellas rebasa los 50 años de edad y 27.7% tiene más de 65^{39, 40}

De acuerdo con información periodística y estudios hechos en el campo mexicano, las personas ocupadas en las actividades agrícolas y ganaderas (30%) no reciben ingresos fijos y sólo 39% gana un salario mínimo. El ingreso familiar proviene sobre todo de actividades no agrícolas, como el comercio informal, trabajos temporales y remesas, entre otras. **Más de 75% de las familias campesinas carece de cualquier clase de prestaciones sociales.** Las inversiones en infraestructura rural disminuyeron en más de 80% de 1982 a 1999, lo cual ha implicado mayor pobreza, menor producción agropecuaria y, obviamente, mayor dependencia alimenticia. Como consecuencia, en los ejidos y comunidades agrarias se observan bajos niveles de bienestar: de los 2.5 millones de viviendas particulares habitadas, apenas 46% cuenta con agua entubada, 16.5% con drenaje, 65.9% con energía eléctrica, 17.6% tiene techos de lámina de cartón, más de 50% tiene piso de tierra y 59% de las familias vive en dos cuartos o menos⁴¹.

³⁷ Para fines comparativos, es útil para el lector saber que en 1900, 72% de la población mexicana vivía y trabajaba en el campo. Por otra parte, resulta interesante que a lo largo de casi 80 años se ha repartido más de la mitad de las 196 millones de hectáreas de tierra que tiene el territorio nacional.

³⁸ MARTÍNEZ Garza, Valdemar, 2001. Versión estenográfica. *Políticas de ordenamiento de la propiedad para la seguridad jurídica*. En Foro Internacional de Ordenamiento de la Propiedad y Sistemas Catastrales, Procuraduría Agraria. México, D.F.

³⁹ Robles Berlanga, Héctor. *Tendencias del campo mexicano*. Estudios Agrarios. México 1999. Página 45

⁴⁰ Según un estudio llevado a cabo por Bronfman y Tuirán (1984), en 1980 la esperanza de vida para los trabajadores agrícolas en México alcanzaba un promedio de 57 años.

⁴¹ ROBLES Derlanga. *Op. Cit.* Página 34.

De acuerdo con los demógrafos, en el medio rural mexicano se vive un proceso acelerado de envejecimiento, esencialmente en localidades menores de 15 mil habitantes; lo cual ha repercutido en la coexistencia de varias generaciones, especialmente en los últimos cincuenta años, periodo en el que se ha registrado un alargamiento de la esperanza de vida.⁴²

La cifra de campesinos que son beneficiarios del programa “65 y más” es de 4, 591 personas distribuidas de la siguiente manera⁴³:

CVE ENT	CVE ENT	CVE ENT
1	AGUASCALIENTES	44
2	BAJA CALIFORNIA	102
3	BAJA CALIFORNIA SUR	66
4	CAMPECHE	72
5	COAHUILA	8
6	COLIMA	199
7	CHIAPAS	16
8	CHIHUAHUA	253
9	DISTRITO FEDERAL	605
11	GUANAJUATO	374
12	GUERRERO	63
13	HIDALGO	171
14	JALISCO	692
15	MEXICO	138
16	MICHOACAN	250
17	MORELOS	45
18	NAYARIT	37
19	NUEVO LEON	11
20	OAXACA	63
21	PUEBLA	90
22	QUERETARO	25
23	QUINTANA ROO	107
24	SAN LUIS POTOSI	108
25	SINALOA	77
26	SONORA	181
27	TABASCO	94
28	TAMAULIPAS	366
29	TLAXCALA	28

⁴² VÁZQUEZ Palacios Felipe R. *Ruralidad y Vejez*. Instituto de Geriátría. Página 326.

⁴³ Cifras obtenidas a través de INFOMEX (IFAI).

30	VERACRUZ	88
31	YUCATAN	90
32	ZACATECAS	54
TOTAL		4,517

Haciendo un análisis de las cifras anteriores nos encontramos con que, dicho programa es insuficiente para proteger a los 1,233,969 millones de personas (hombres y mujeres) de la población que se encuentra en los supuestos de edad que merecen la pensión para adultos mayores. La cual como se muestra en la tabla siguiente va en aumento cada trimestre⁴⁴.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

Conjunto de datos: Población ocupada

Variables

Sect actividad económica

Primario

Sexo

Total

Consulta de: Población ocupada Por: Periodo encuesta Según: Edad

Filas
[Página 1 de 1]

Columnas
[Página 1 de 2]

Periodo encuesta	Edad - Total						
	14 a 19 años	+ 20 a 29 años	+ 30 a 39 años	+ 40 a 49 años	+ 50 a 59 años	+ 60 años y más	
Segundo trimestre del 2014	6,772,905	799,679	1,261,459	1,230,804	1,174,123	1,067,977	1,233,969
Primer trimestre del 2014	6,660,593	790,706	1,272,962	1,189,887	1,190,942	1,029,913	1,183,804
Cuarto trimestre del 2013	6,979,357	856,294	1,314,869	1,282,888	1,248,828	1,046,723	1,227,043
Tercer trimestre del 2013	6,860,346	894,079	1,299,965	1,223,171	1,182,162	1,047,078	1,212,362
Segundo trimestre del 2013	6,688,635	845,438	1,284,934	1,236,523	1,181,997	1,011,961	1,126,910
Primer trimestre del 2013	6,485,411	764,224	1,267,590	1,230,962	1,174,463	958,497	1,088,677
Cuarto trimestre del 2012	6,978,691	875,477	1,327,310	1,304,062	1,265,044	1,022,087	1,183,006
Tercer trimestre del 2012	6,825,504	951,672	1,265,572	1,250,827	1,188,029	980,281	1,188,197
Segundo trimestre del 2012	6,666,113	899,700	1,242,542	1,269,106	1,148,563	960,116	1,141,509
Primer trimestre del 2012	6,386,686	812,484	1,203,692	1,246,757	1,126,491	918,037	1,075,229
Cuarto trimestre del 2011	6,767,260	972,879	1,237,055	1,290,438	1,161,947	973,881	1,127,054
Tercer trimestre del 2011	6,779,936	950,262	1,291,088	1,252,519	1,138,439	978,074	1,166,540
Segundo trimestre del 2011	6,355,420	881,163	1,234,186	1,189,577	1,070,582	911,733	1,067,555
Primer trimestre del 2011	6,103,449	804,591	1,146,185	1,138,007	1,071,797	873,130	1,069,120

En el supuesto de que no todos esos campesinos tengan entre 60 y 65 años tenemos a poco más de 1 millón de personas que se dedican al sector de

⁴⁴http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos_colores.asp?#Regreso&c=33704

producción primaria que no cuentan con un apoyo por parte de dicho programa, demostrando que es un programa insuficiente.

3.1.2.2. Seguro Popular

El crecimiento económico a fines del siglo XX no avanzaba al ritmo deseado, existían pocos puestos de trabajo asalariados y aproximadamente la mitad de la población carecía de un esquema de aseguramiento médico público.

Resultaba injusto que sólo quienes contaban con empleo formal fueran sujetos del derecho a la salud, cuando paradójicamente quienes carecen del mismo, están en una posición mucho más vulnerable porque uno de los gastos más importantes es el que se refiere al cuidado de la salud, y ante la presencia de enfermedades catastróficas, como cáncer, sida u otras; éstas pueden significar la pérdida absoluta del patrimonio familiar y en el peor de los casos, el fallecimiento temprano de algún ser querido debido a la falta de recursos económicos que son necesarios para costear la atención médica.

Como consecuencia de la falta de aseguramiento público en salud; el gasto privado, de bolsillo y catastrófico, representaba más de la mitad del gasto total en salud. Adicionalmente, el gasto público se distribuía inequitativamente, no sólo entre las instituciones de salud sino también entre los estados de la República.

Ante esta situación, era urgente reconsiderar el modelo de atención a la salud para, por un lado, asegurar la cobertura de todos los mexicanos y por otro, ofrecer mayor flexibilidad al Sistema de Salud Mexicano a fin de que estuviera en condiciones de satisfacer las necesidades de una población con características demográficas diferentes a las que existían cuando se creó el modelo de seguridad social.

México requería avanzar en el fortalecimiento gubernamental de su sistema de salud y legalizar la consolidación del acceso universal y equitativo a los servicios de salud, conforme al artículo 4° de las Garantías Individuales contenidas en la Constitución que señala: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...”

Los campesinos beneficiados por el Seguro Popular en México son:

Afiliados al SPSS que manifestaron ser ‘Jornaleros Agrícolas’

01 Aguascalientes 47,596	17 Morelos 76,119
02 Baja California 30,323	18 Nayarit 82,940
03 Baja California Sur 10,749	19 Nuevo León 37,952
04 Campeche 56,769	20 Oaxaca 435,462
05 Coahuila 31,113	21 Puebla 338,727
06 Colima 34,832	22 Querétaro 47,040
07 Chiapas 671,921	23 Quintana Roo 33,237
08 Chihuahua 81,649	24 San Luis Potosí 188,701
09 Distrito Federal 5,306	25 Sinaloa 168,080
10 Durango 64,111	26 Sonora 73,434
11 Guanajuato 217,920	27 Tabasco 150,907
12 Guerrero 339,692	28 Tamaulipas 83,739
13 Hidalgo 171,539	29 Tlaxcala 76,013
14 Jalisco 179,316 30	Veracruz 558,434
15 México 277,912	31 Yucatán 74,207
16 Michoacán 298,799	32 Zacatecas 124,784
	Total 5,069,323

*Cifras al mes de mayo de 2014.⁴⁵

Con lo anterior se pretende demostrar que el anterior programa es insuficiente en materia de salud, pues además de carecer con un servicio integral de salud tal y como el que presta en Instituto Mexicano del Seguro Social, también es

⁴⁵ Cifras obtenidas a través de INFOMEX (IFAI).

que no cubre en su totalidad a los poco más de 12 millones de personas que se dedican a labores en el sector primario. Los cuales viven en constante riesgo de trabajo por la actividad que desempeñan.

3.2. Seguridad social en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos

La Constitución mexicana de 1917, que originalmente solo contemplaba un seguro social voluntario, fue modificada en 1929 para considerar de utilidad pública la expedición de una ley del seguro social. Actualmente, el artículo 123, en su fracción XXIX, apartado A señala:

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

De dicha fracción se puede desprender los inicios de un derecho a la protección social, que tiene, entre otros destinatarios, a la población no asalariada. Este primer bosquejo de protección social encontraría en 1983 otro fundamento constitucional, al reformarse el artículo 4º de la Constitución. El tres de febrero del año en comento se elevó a rango constitucional, al reformarse el artículo 4º de nuestra Carta Magna:

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general,

conforme a lo que dispone el artículo 73 de esta Constitución⁴⁶.

Al paso del tiempo el país ha consolidado una serie de instituciones que se pueden considerar como fundamentales en materia de seguridad social.

3.3. Ley del Seguro Social

En México existen cerca de 12 millones de trabajadores en el campo según cifras del INEGI, de estos un millón 727 mil 349 trabajan por su cuenta explotando su parcela, es decir, practican la agricultura de subsistencia, y 2 millones 653 mil 711 declararon haber percibido un ingreso por trabajo remunerado con un patrón.

Si tomamos en consideración que la misma ley define en su artículo 5 fracción XIX:

“Trabajador eventual del campo: persona física que es contratada para labores de siembra, deshije, cosecha, recolección, preparación de productos para su primera enajenación y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta, a cielo abierto o en invernadero. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por períodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón. En caso de rebasar dicho período por patrón será considerado trabajador permanente. Para calcular las semanas laboradas y determinar la forma de cotización se estará a lo previsto en la ley y en el reglamento respectivo”.

⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, publicado el lunes 7 de febrero de 1983.

La problemática que se presenta en dichos empleos eventuales en el ramo de cesantía en edad avanzada y vejez, que actualmente se establece para que un asegurado pueda obtener el derecho a recibir una pensión consiste en acreditar haber laborado al menos mil 250 semanas (artículo 154 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social). Si un trabajador urbano (permanente) que trabaja las 52 semanas al año se tarda 24 años en obtener ese derecho, un trabajador del campo, que labora 27 semanas, le toma 46 años cumplir con el número de semanas solicitadas. Esto representa una clara desventaja para este sector que con el paso del tiempo pierde su fuerza de trabajo y aunado a eso se encuentra en riesgo constante propio de su labor.

Por citar otra desventaja tenemos el caso del artículo 102 de la ley en comento, se requieren que las mujeres embarazadas hayan cubierto por lo menos treinta cotizaciones semanales en el período de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio durante el embarazo y el puerperio.

En el caso del artículo 235:

“Las mujeres y los hombres del campo que tengan el carácter de trabajadores independientes, respecto de quienes no medie ninguna relación de subordinación laboral, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; así como los ejidos y otras formas superiores de organización, podrán acceder a la seguridad social en la forma y términos que señala el artículo 13, a través de convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, o bien mediante el seguro de salud para la familia establecido en el artículo 240 de esta Ley”.

Dicha situación en la actualidad es la siguiente:

A continuación le presento cifras de asegurados asociados al régimen voluntario por desglose de modalidad de aseguramiento, le preciso que de los 7,426,281 asegurados incorporados a este régimen en abril de 2014; 25,450 se asocian a campesinos.

Modalidad	Asegurados.	Trabajadores del campo
Seguro Facultativo (Seguro para est. y fam. de los trab. IMSS Y CFE).	6,415,036	0
Seguro de salud para la familia.	460,510	0
Trabajadores domésticos.	2,438	0
Patrones personas físicas con trabajadores a su servicio.	5,791	0
Trabajadores al servicio de los gobiernos.	146,713	0
Trabajadores estatales y municipales.	249,261	0
Continuación voluntaria en el régimen obligatorio.	94,201	0
Trabajadores de la admon. pública de la federación, ent. Fed. y mpo.	12,956	0
Incorporación voluntaria del campo del régimen obligatorio.	25,450	25,450
Trabajadores independientes.	13,925	0
Total régimen voluntario	7,426,281	25,450

Como se puede observar la realidad puede resultar más cruda, tomando en consideración que existen poco más de 12 millones de personas que se dedican a labores en el sector primario y que de estos 1, 727, 349 trabajan por su cuenta, aquí se puede observar que la protección de seguridad social en este sector social es poco adecuada a la realidad que se vive día a día en el campo mexicano. Aunado a que el régimen voluntario no tiene las mismas ventajas que el régimen obligatorio.

Régimen obligatorio: Comprende a los trabajadores asalariados permanentes o eventuales, los miembros de sociedades cooperativas y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través de decretos específicos. Estos trabajadores y sus beneficiarios legales tienen derecho a la protección del Seguro Social en los siguientes seguros: Riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y prestaciones sociales. En este caso el aseguramiento es a partir de la fecha en que inicia la relación laboral, se constituye la sociedad o inicia su vigencia el decreto respectivo. Se controla con avisos de alta, modificación de

salario y baja, porque se trata de un aseguramiento de tiempo transcurrido bajo seguro (es decir, desde la fecha de alta hasta la de baja). La base de cotización es el salario real integrado y se paga por mensualidades vencidas.

Régimen voluntario: Comprende a las siguientes modalidades con los seguros que se indican: 1. Los trabajadores en industrias familiares, y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados y sus beneficiarios legales tienen derecho a las prestaciones por: enfermedades y maternidad (sólo prestaciones en especie) invalidez y vida, retiro y vejez. 2. Los trabajadores domésticos y sus beneficiarios legales tienen derecho a las prestaciones por: riesgos de trabajo (sólo prestaciones en especie) enfermedades y maternidad (sólo prestaciones en especie) invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. 3. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios y sus beneficiarios legales tienen derecho a las prestaciones por: enfermedades y maternidad (sólo prestaciones en especie) Invalidez y vida, retiro y vejez. 4. Los Patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y sus beneficiarios legales tienen derecho a las prestaciones por: Riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad (sólo prestaciones en especie) invalidez y vida, retiro y vejez. 5. Los trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas de la Federación, Entidades Federativas y Municipios que estén excluidos o no comprendidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social y sus beneficiarios legales tienen derecho a las prestaciones por: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad (sólo prestaciones en especie), invalidez y vida, retiro y cesantía en edad avanzada y vejez.

3.4. Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social para Trabajadores del Estado

El apartado “B” del artículo 123 establece en su fracción XI, que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado se debe organizar con el fin de atender las enfermedades y los accidentes de trabajo y de proteger a las mujeres durante el embarazo para que disfruten de asistencia obstétrica, así como establecer centros vacacionales y de recuperación en beneficio de los trabajadores y sus familiares.

El artículo primero de dicha ley, es muy claro al establecer quienes podrán incorporarse al régimen del Instituto de Seguridad y Servicio Social para Trabajadores del Estado: La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:

I. La Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al propio Instituto;

II. Ambas cámaras del Congreso de la Unión, incluidos los diputados y senadores, así como los Trabajadores de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;

III. El Poder Judicial de la Federación, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces, así como consejeros del Consejo de la Judicatura Federal;

IV. La Procuraduría General de la República;

V. Los órganos jurisdiccionales autónomos;

VI. Los órganos con autonomía por disposición constitucional;

VII. El Gobierno del Distrito Federal, sus órganos político administrativos, sus órganos autónomos, sus Dependencias y Entidades, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluyendo sus diputados, y el órgano judicial del Distrito Federal, incluyendo magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, conforme a su normatividad específica y con base en los convenios que celebren con el Instituto, y

VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

Como se desprende del artículo, se puede observar que no podrían pertenecer a alguno de los regímenes voluntario u obligatorio de dicha institución los trabajadores del campo, puesto que dicha institución fue creada para garantizar la seguridad social de un sector específico de la población, como es el caso del Instituto de la Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

3.5. Leyes que intervienen en la creación de fideicomisos públicos en México

3.5.1. Ley de Instituciones de Crédito

Actualmente la presente ley a través del Sistema Bancario Mexicano es la encargada de regular el fideicomiso según la siguiente estructura:

Artículo 3o.- El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de

banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos auto regulatorios bancarios.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se entenderá que realizan actividades financieras los fideicomisos públicos para el fomento económico cuyo objeto o finalidad principal sea la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, incluyendo la asunción de obligaciones por cuenta de terceros. Dichas operaciones deberán representar el cincuenta por ciento o más de los activos totales promedio durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a la fecha de determinación a que se refiere el artículo 125 de esta Ley.

A todos los fideicomisos públicos para el fomento económico se les podrán otorgar concesiones en los mismos términos que a las entidades paraestatales.

Siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de regular los fideicomisos públicos, tal y como lo establece el artículo siguiente:

Artículo 55 Bis 2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar anualmente dos estudios realizados a instituciones de la banca de desarrollo o fideicomisos públicos de fomento económico, con el propósito de evaluar que:

I. Promueven el financiamiento a los sectores que definen sus leyes orgánicas y contratos constitutivos, que los intermediarios financieros privados no atienden;

II. Cuenten con mecanismos para canalizar a los intermediarios financieros privados a quienes ya pueden ser sujetos de crédito por parte de esos intermediarios, y

III. Armonicen acciones con otras entidades del sector público para hacer un uso más efectivo de los recursos.

En la elaboración de dichos estudios deberán participar al menos dos instituciones académicas de prestigio en el país. Sus resultados deberán darse a conocer a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de ambas Cámaras del Congreso de la Unión a más tardar en el mes de abril posterior al ejercicio evaluado.

Las Instituciones de Banca de Desarrollo forman parte del Sistema Bancario Mexicano, tal como se establece en el artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito. Dichas instituciones son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, cuyo objetivo fundamental es el de facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales; así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en los términos de sus respectivas leyes orgánicas. Cabe mencionar que en el desempeño de sus funciones, la Banca de Desarrollo deberá preservar y mantener su capital garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos.

Las acciones de la Banca de Desarrollo se realizan en el marco del Programa

Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 2008-2012 (PRONAFIDE), donde ésta se ha constituido como una herramienta de política económica fundamental para promover el desarrollo, resolver los problemas de acceso a los servicios financieros y mejorar las condiciones de los mismos para aquellos sectores que destacan por su contribución al crecimiento económico y al empleo: micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), infraestructura pública, vivienda para familias de bajos recursos, y el financiamiento a los productores rurales de ingresos bajos y medios.

En consecuencia, la política de la Banca de Desarrollo ha perseguido los siguientes objetivos:

- Incrementar el financiamiento a los sectores con impacto significativo en la generación de empleos.
- Focalizar la atención en aquellos productores rurales que tienen dificultades para acceder al crédito.
- Complementar a los intermediarios privados para potencializar el financiamiento.
- Coordinación con otras entidades públicas que buscan atender a la misma población objetivo para hacer un uso eficiente de los recursos públicos.
- Promover el otorgamiento de crédito de largo plazo para fomentar el incremento en la productividad.

Adicionalmente, dentro de la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento, se señalan fideicomisos públicos coordinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales desempeñan una función complementaria a las acciones realizadas por las Sociedades Nacionales de Crédito y la Financiera Rural a fin de promover el desarrollo; dichos fideicomisos son:

- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Fondo de Garantía y Fomento para las actividades Pesqueras, Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios; que constituyen el sistema FIRA.
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR).
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI).

3.5.2. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Actualmente la presente ley es la encargada de regular el fideicomiso en nuestro país, la cual nos indica los requisitos para constituirlo, así como los motivos de extinción y manejo.

Artículo 382. Pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

El fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior.

El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado, y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario.

Es nulo el fideicomiso que se constituye a favor del fiduciario, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente, y en las demás disposiciones legales aplicables.

La institución fiduciaria podrá ser fideicomisaria en los fideicomisos que tengan por fin servir como instrumentos de pago de obligaciones incumplidas, en el caso de créditos otorgados por la propia institución para la realización de actividades empresariales. En este supuesto, las partes deberán convenir los términos y condiciones para dirimir posibles conflictos de intereses.

Esta definición nos muestra que las características principales de un fideicomiso son:

- Consiste en el desprendimiento y afectación de parte de un patrimonio, a la realización de un fin.
- En consecuencia implica, una transmisión real de los bienes afectados.
- El fin perseguido debe ser lícito y determinado.
- La realización del fin no queda a cargo de aquel que se desprendió de los bienes, sino de aquel a quien se transmitieron, en todo caso una institución fiduciaria.
- La obtención de tal fin podrá o no tener un destinatario específico, que en la materia se denomina fideicomisario.

Aunadas a las leyes anteriores tenemos también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 1, 3, 9, y 47 A 50.

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

3.5.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El fideicomiso lo encontramos regulado en los artículos 1°, 3°, 9° y 47 a 50 de la misma ley, en los cuales podemos encontrar que los fideicomisos forman parte de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Artículo 1.-“...La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

“Artículo 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones estatales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública centralizada:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos”

En el capítulo único de la administración paraestatal la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece los requisitos para establecer la

creación de un fideicomiso, los cuales se encuentran en el siguiente artículo de la misma ley.

Artículo 49.- Los fideicomisos a que se refiere en la Ley serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3o. de este propio ordenamiento.

El fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico.

3.5.4. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Encontramos regulado al fideicomiso en los artículos 2°, 3°, 9°, 10°, 27, 28, 39 y 40. Sólo se podrán constituir o incrementar fideicomisos de los mencionados en la fracción VIII del artículo 2o. de esta ley con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la fideicomitente única del Gobierno Federal, tal y como lo establece la presente ley.

Artículo 2o.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan: I. El Poder Legislativo, II. El Poder Judicial, III. La Presidencia de la República, IV. Las secretarías de Estado y

departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, V. El Departamento del Distrito Federal, VI. Los organismos descentralizados, VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria, VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII. Sólo para los efectos de esta Ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente como entidades, salvo mención expresa.

Artículo 3o.- Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos a que se refiere el artículo 2o. de este ordenamiento son los que se definen como tales en la Ley.

3.5.5. Ley Federal de las entidades Paraestatales

La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo

establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Encontramos al fideicomiso regulado en los artículos 1°, 2°, 4°, 9°, 40 al 45, 63 y sexto transitorio.

3.5.6. Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Tal y como ya se estableció la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la fideicomitente única del Gobierno Federal, tal y como lo establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la Federación, así las cosas el reglamento interno sirve para distribuir el trabajo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en distintas direcciones, de la cual es la Dirección General de Legislación y Consulta, Entidades Paraestatales y Fideicomisos así como la Dirección de Legislación y Consulta de Fideicomisos las encargadas de los fideicomisos de los cuales su Secretaría de Estado sea fideicomitente.

3.5.7. Ley Orgánica del Banco del ahorro Nacional y Servicios Financieros

La presente Ley rige al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Institución, como banca social, con el fin de fomentar el desarrollo del Sector y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto estará facultada entre otras cosas para propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito, con los sectores indígena, social y privado y con los integrantes del Sector.

3.5.8. Ley del Banco de México

El Banco de México según lo establece el artículo 7 de la ley que lo rige podrá recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan.

3.5.9. Otras leyes que regulan al fideicomiso

Además de lo anterior existen una serie de disposiciones internas que se conocen en la práctica bancaria con el nombre de “Reglas de operación” que, generalmente, son fijadas por el comité técnico de cada fideicomiso.

Así como lineamientos para el control, la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos.

CAPÍTULO IV

NECESIDAD DE CREAR UN FIDEICOMISO PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL DE CAMPESINOS

Luis Fernando Torres Reynaga nos dice al respecto de la inseguridad que nos ha acosado siempre: “Tomando como punto de vista que la inseguridad social ha existido desde los orígenes del grupo humano y es permanente, los hombres a través de la historia han tratado de prevenir o compensar las desgracias, los siniestros o los riesgos acontecidos, poniendo los medios que consideraban más adecuados, habida cuenta de la cultura de la época y el adelantamiento de la técnica; o imaginando doctrinas, elaborando conceptos morales, practicando a veces remedios mágicos rituales para aliviar, suprimir o prever al menos estos males... Podría decirse que estaban estos hombres expuestos a los fenómenos o consecuencias de esta inseguridad, en la complejidad de sus manifestaciones; a veces equivocando la medida de su remedio y otras aplicando remedio erróneo. Como la experiencia y la perspectiva histórica advierten, sin darse cabal cuenta, en ocasiones, de la repercusión económica de la posibilidad y eficacia de las medidas, sin haber pensado sobre el ingente global problema de la inseguridad permanente⁴⁷”

Esa anhelada protección no ha sido producto de la casualidad, sino fruto del ingenio y perseverancia de los seres humanos. La seguridad social es necesaria para garantizar esa dignidad humana de la que todos somos merecedores, siendo los grupos más vulnerables los que necesitan de ella.

Entrando de lleno al tema de la seguridad social de la que no son del todo beneficiados los campesinos, ya que si bien existen instituciones que brindan a sectores sociales protección social, no son del todo acertados, por un lado se cuenta con Instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicio Social para Trabajadores del Estado, Instituto de

⁴⁷ TORRES Reynaga Luis Fernando. *La seguridad social (perfiles)*. Universidad Panamericana. Colima, 1989, página 13.

Seguridad Social para las Familias de las Fuerzas Armadas Mexicanas y por el otro no se crean los medios necesarios para que los campesinos puedan formar parte de (en este caso) el Instituto Mexicano del Seguro Social, para que puedan acceder a la seguridad social. Sin embargo, el Estado parece más interesado en crear programas sociales para sustituir ese derecho social, lo cual los deja en desventaja y como una carga social, porque en lugar de que sean sus aportaciones sociales, las que brinden amparo contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia, se les priva de ese derecho con el paternalismo excesivo de programas sociales que después se politizan.

Es importante señalar que debido al tipo de trabajo especial que se desempeña en el campo, es casi imposible que sean contratados como trabajadores de base, diferente a ello son trabajadores eventuales que en muchas de las ocasiones no cuentan con seguridad social. Es por ello que el presente trabajo pretende generar un voto de confianza hacia la creación de un fideicomiso que atienda a este sector de la población, el cual sea sostenido con las aportaciones del Gobierno Federal y las aportaciones mismas de los campesinos según sus posibilidades individualizadas.

Lo anterior con el único fin de evitar tanto paternalismo y seguir marginando a este sector de la población al acceso a la seguridad social. De otra forma no se podrá dar esa justicia social que viene clamando el campo desde la Guerra de Independencia y con más fuerza desde la Revolución.

4.1. Vulnerabilidad de la clase campesina

La crisis en el campo es un elemento constante en la historia de México. Aparentemente nos hemos acostumbrado a vivir con ella. También parecería que los campesinos se han habituado a tener sólo años malos y otros peores.

Sin embargo, periódicamente las tensiones en el campo se agudizan y dada la naturaleza básicamente agraria del país, se convierten en crisis nacionales. Algunas pueden ser controladas, pero otras veces el problema generado en el campo ha alcanzado magnitudes revolucionarias que alteran la evolución total de la sociedad⁴⁸.

Es de ahí que nos podemos dar cuenta que la vulnerabilidad en la clase campesina es una constante, ya sea por la inequidad, por la ignorancia total de la situación que ahí se vive o por indiferencia. Los términos “vulnerabilidad” y “grupos vulnerables” es utilizando con mucha frecuencia en círculos intelectuales y gubernamentales de América Latina. Los fuertes impactos sociales provocados por los programas de ajuste tienen responsabilidad en la incorporación de esta nueva terminología. Sin embargo, no se observa gran precisión conceptual cuando se hace referencia a la vulnerabilidad social y la mayoría de las veces se la confunde con pobreza.

María del Socorro García al respecto nos dice: “Una de las conceptualizaciones que de allí proviene, es la de las vulnerabilidades sociales, en plural, lo cual parece interesante porque revela que no hay una vulnerabilidad sino que hay diversas manifestaciones de la vulnerabilidad social”.

“Se define como la predisposición a descender de cierto nivel de bienestar a causa de una configuración negativa de atributos que actúan contra el logro de beneficios materiales: -ingresos, bienes, patrimonios- y simbólicos -estatus, reconocimiento y entidades compartidas-. A esto agregaría que no sólo es la predisposición a descender, sino también la imposibilidad de alcanzar niveles mínimos de acceso a dichos beneficios”.

⁴⁸ WARMAN Arturo. *Los campesinos hijos predilectos del régimen*. Editorial Nuestro tiempo S.A. México 1985, décima segunda edición. Pág. 9.

“Esta conceptualización de vulnerabilidad social evidentemente no remite solamente a lo que nosotros tradicionalmente vemos con relación a sectores de pobreza o de exclusión económica, sino también a problemas de carácter cultural, exclusiones o vulnerabilidades vinculadas al género, etnia, edad; es decir, a diferentes factores que colocan a los involucrados en situación de desventaja social”.

“Es decir que las vulnerabilidades sociales son múltiples y cuando hablamos del diagnóstico de vulnerabilidad social y de vulnerabilidad como categoría, básicamente estamos refiriéndonos a la vulnerabilidad social como violencia estructural, como un proceso estructuralmente condicionado que se expresa en la imposibilidad o en la dificultad de acceder a los satisfactores histórica y culturalmente determinados.

La vulnerabilidad social como categoría que da cuenta de la imposibilidad de acceso a satisfactores, tiene una utilidad tanto desde el punto de vista teórico como operativo”.

“Nos da la posibilidad de analizar los problemas sociales en términos de incapacidad de acceso a los satisfactores, lo que permite ver a los sujetos desde otro lugar: si hablamos de sujetos inmersos en situaciones de vulnerabilidad, estamos hablando más que de sujetos vulnerables de sujetos vulnerados. De lo contrario, el riesgo de caer nuevamente en una categoría estigmatizante o de peligrosidad es un paso muy pequeño. La categoría vulnerabilidad debe aportar elementos para poder pensar en sujetos vulnerados, y no pierde pertinencia teórica y potencialidad operativa”.

“La vulnerabilidad social entendida como inequidad en el acceso a los satisfactores implica procesos de exclusión o desafiliación social, y de ruptura del tejido social de pertenencia y sostén, y es de carácter multidimensional”⁴⁹.

⁴⁹ Conferencia dirigida por María del Socorro García. *Diagnóstico de vulnerabilidad*. INAU CENFORES, AECI. Montevideo, 2004.

El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.

4.2. Creación de un fideicomiso público que se mantenga de la aportación inicial del Estado

Como se ha venido manifestando, el presente trabajo pretende dar un voto de confianza en aras de demostrar la necesidad de crear un fideicomiso, el cual sea sostenido con las aportaciones iniciales del Gobierno Federal, así como de los campesinos, lo anterior con la única finalidad de brindar verdadera protección social a todo el sector campesino y de esta forma evitar que programas sociales con subsidio del Gobierno Federal a través de las distintas Secretarías sea mal empleado o simplemente no llegue a todo el sector poblacional que verdaderamente lo necesita, pues como ya se manifestó es verdaderamente alarmante que sólo 4 de cada 10 pesos del presupuesto social sea bien empleado.

El campo es un sector vulnerable no por la pobreza, sino por las oportunidades, las cuales no son debidamente orientadas para que pueda ser un sector creciente y sostenido. Más allá de crear programas sociales cada vez más popularizados en este sector, se debe diseñar un fideicomiso que este alineado a las necesidades del sector social –tal y como se logró dirigir la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, por citar un ejemplo- que también tenga la cobertura necesaria y correcta y que cuente con un presupuesto consistente y suficiente, logrado a través del esfuerzo conjunto entre el Estado y ese sector social.

4.2.1. Objetivo del fideicomiso

Francisco González Díaz Lombardo nos dice: La más generosa, revolucionaria y trascendental aportación de México al mundo en nuestro siglo respecto de instituciones políticas, jurídicas y sociales ha sido, sin duda, el artículo 123, que elevó al rango constitucional un régimen de trabajo y previsión social, con lo que se garantizó con carácter de norma suprema en toda la Unión un sistema proteccionista para una clase económicamente desvalida, la clase trabajadora.

México ha estado en continua deuda con el campesino. Ninguna política gubernamental quedará satisfecha hasta que no lo eleve a la dignidad que en derecho y justicia le corresponde, a través de una sana organización y una adecuada política que permita su progreso y le den el medio para alcanzar, lo que está en la esencia misma de la Revolución: Su justicia social⁵⁰.

Con la intención de que esa justicia social de la que son merecedores los campesinos mexicanos sea una realidad, el objetivo del fideicomiso que se plantea en el presente trabajo es la de brindar a través de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, la cual tiene facultades para ser fiduciario en esa rama de la economía y la cual es históricamente la evolución de lo que fuera BANRURAL (Banco Nacional de Crédito Rural), un ambicioso proyecto, mediante el cual se pueda brindar seguridad social a todos los campesinos que así lo soliciten y posteriormente incluir directamente a todos y cada uno de ellos. Es importante señalar que inicialmente podría pensarse que es más burocracia, sin embargo existe la necesidad de brindar asistencia integral en el ámbito de seguridad social, sin que medie alguna otra Institución o Secretaría.

⁵⁰ GONZALEZ Díaz Lombardo Francisco. *El derecho social y la seguridad social integral*. Textos universitarios. UNAM. México 1973. Página 178.

El objetivo es que la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, sea quien administre los fondos que constituyen el fideicomiso a través de un área especializada en el tema la cual estará subrogada al Instituto Mexicano del Seguro Social y será la encargada de administrar las aportaciones sociales y enterarlas al Instituto, lo anterior para tener un control sobre las aportaciones que los campesinos a través de los años vayan efectuando y por otro lado sea el mismo Instituto Mexicano del Seguro Social quien brinde la asistencia médica, hospitalaria, guardería, enfermedad y maternidad, bajo el régimen obligatorio, para que cuando el campesino este en edad cesante de trabajo, en la vejez o invalidez por riesgo de trabajo sea la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero quien se encargue de administrar su cuenta para que pueda pensionarse, bajo el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.2.2. Aportación de campesinos acorde a sus ingresos

No es posible distinguir al campesino sobre bases cuantitativas. Un ejidatario con dos hectáreas no es necesariamente más típico que un propietario con veinte. Tampoco sirve la medición del nivel de ingreso o el tipo de cultivo por sí mismos. Todos estos índices están inmersos en una gran cantidad de condiciones: regiones florecientes y deprimidas, zonas aisladas y aledañas a ciudades, tierras de riego o de temporal, en fin, una verdadera red de datos concretos configurada alrededor de un sistema de relaciones⁵¹.

Si se intenta evitar el paternalismo por parte del Estado como gobierno, es necesario que las aportaciones también sean sostenidas por los mismos campesinos, de esta forma es necesario que exista un estudio socioeconómico

⁵¹ WARMAN Arturo. *Op. Cit.* Página 116.

a cada familia que se inscriba al régimen obligatorio sobre los salarios a los que ascenderán sus aportaciones.

Los estudios versarán sobre cuál es el monto total de los ingresos del campesino en cuestión y sobre el número de dependientes económicos bajo el mismo esquema de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior en el caso de los campesinos activos con posibilidad de comenzar a formar su ahorro para el retiro. En el caso de los campesinos que han terminado con su fuerza de trabajo por vejez, cesantía en edad avanzada o invalidez, tendrán que obtener automáticamente una pensión mínima garantizada la cual será pagada por la Federación, la cual deberá ser equiparada a la mínima garantizada que ofrece el Instituto Mexicano del Seguro Social y no los 1, 160 pesos que se entregan cada dos meses por concepto del programa 65 y más, el cual atenta contra la previsión social y dignidad de las personas en edad avanzada.

Podría parecer que lo anterior sería un gasto mayor, sin embargo no podemos decir que los programas sociales dados por las diferentes Secretarías sean óptimos y económicos, de esta forma se podrá dar una mejor calidad de vida con dignidad y atención oportuna.

4.3. Fideicomitente. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México es una Secretaría de Estado de la administración pública federal a cuyo encargo se encuentra todo lo relacionado a la recaudación tributaria, administración financiera y fiscalización de recursos del gasto público, así como la regulación y vigilancia de las instituciones bancarias y de valores del país.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a esta Secretaría le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- Proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- Manejar la deuda pública de la federación y del Gobierno del Distrito Federal;
- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- Ejercer las atribuciones en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamiento federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección;
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal.
- Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal;

- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación

Para llevar a cabo dichas funciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta con las siguientes unidades:

- Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
- Subsecretaría de Ingresos
- Subsecretaría de Egresos
- Procuraduría Fiscal de la Federación
- Tesorería de la Federación

Órganos dependientes, descentralizados y entidades.

- Servicio de Administración Tributaria
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros SNC
- Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía de Créditos Agropecuarios
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
- Aseguradora Agrícola Mexicana S.A. (Agroasemex S.A.)
- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

- Comisión Nacional de Vivienda⁵²

4.4. Fiduciario encargado

Es necesario que este tenga relación con los campesinos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y para no crear otra institución, se recomienda que esta sea la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. Con la finalidad de que dicha institución sea la encargada de administrar el fondo constitutivo del fideicomiso y de este modo enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social las aportaciones para poder así llevar a cabo el fin del fideicomiso que es la inscripción de los campesinos en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social para así poder satisfacer sus necesidades de previsión y seguridad social, de tal forma es necesario facilitar la creación de un área especializada en la administración de dichos recursos así como realizar las adecuaciones a la Ley de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, para que pueda ser quien a la postre responda por la administración de los recursos contenidos en el fideicomiso en beneficio de cada campesino y sea quien los entere al Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.4.1. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero

Es una banca de desarrollo rural del Gobierno Federal que surge en el año 2003 en México con el objetivo de crear un sistema financiero rural eficiente que facilite el acceso al crédito y que contribuya al fortalecimiento de la agricultura, ganadería, así como de las diversas actividades vinculadas con el medio rural.

⁵² http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Documents/antecedentes_historicos.pdf

El inicio de la Financiera Rural data del año 1926 cuando se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., y nueve bancos regionales, esta es una de las primeras instituciones en México destinadas al impulso del crédito rural, encargándose de canalizar el crédito rural a sociedades cooperativas agrícolas y, posteriormente, a productores individuales.

Para el año 1935 se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal S. A. de C. V., este buscaba cubrir a los productores de bajos recursos otorgando préstamos individuales y directamente de las Sociedades Locales de Crédito Ejidal. Sin embargo, para el año 1965 con el fin de hacer esfuerzos para el desarrollo del crédito rural se creó el Banco Nacional Agropecuario, S. A. de C. V.

Tras la creación de tres distintos bancos rurales: Agrícola, Ejidal y Agropecuario. Se buscó en 1975 la creación del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) integrado por un banco central y otros doce bancos regionales, dicha institución cumplió la misión de financiar la productividad primaria agropecuaria y forestal.

Aunque en el año 2002 el desequilibrio financiero ocasionó la liquidación de las sociedades nacionales de crédito, para el 26 de diciembre del mismo año se publica la Ley Orgánica de Financiera Rural, previamente aprobada por el H. Congreso de la Unión, la cual crea y rige esta institución como un Organismo de la Administración Pública Federal.

Para el año 2003 se constituye Financiera Rural con la intención de crear un sistema financiero eficiente, buscando el fortalecimiento del sector agrícola, ganadero y demás actividades vinculadas con el medio rural⁵³.

Actualmente esta institución obtiene a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fideicomisos para fortalecer el sector agrícola, ganadero y para todas las actividades vinculadas con el medio rural, por lo cual cabe la posibilidad de que pudiera otorgarse un fideicomiso en favor de la seguridad social de los campesinos, como es el caso del fideicomiso FORTE.- Fondo de Retiro de los Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, por citar alguno.

Es por ello que se considera factible el poder emplear esta institución como fiduciario, pues ya cuenta con una red o sistema dentro del campo, aunado a que se encarga de dicho sector desde hace ya varios años.

4.5. Fideicomisarios

Es importante señalar que una gran cantidad de campesinos son indígenas, aunque se está consiente que no todos, sin embargo los anteriores han centrado la mayor parte de su vida, si no es que toda a subsistir de la tierra, cuando al pasar el tiempo pierden su fuerza de trabajo no tienen recursos para subsistir o viven de la mendicidad, lo cual los degrada y les coarta esa dignidad humana de la cual anteriormente hemos hablado.

⁵³ 10 de enero de 2014, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la ley para regular las agrupaciones financieras”, en cuyo artículo décimo noveno se modificó la denominación de la Ley orgánica de la Financiera Rural para quedar como “Ley orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero”,

Es necesario crear un fideicomiso en el que los fideicomisarios sean campesinos que puedan acceder a la seguridad social de la cual el Estado es encargado de administrar, por contar con recursos, con esa potestad y ese *imperium* que lo caracteriza.

4.5.1. Campesinos sin acceso a la seguridad social por las condiciones de trabajo

Es importante el establecimiento de un fideicomiso público que haga realidad la política de total protección al campesino, pues estos tienen características individuales que los ponen en situaciones de vulnerabilidad. Dichas condiciones tienen mucho que ver con las circunstancias propias de cada región, de cada cultura, de cada forma de trabajo.

La seguridad social no es un privilegio para ningún grupo poblacional, es una cultura de previsión social que debe extenderse con mayor proporción pues es la única forma en la que se puede garantizar la dignidad de grupos y asimismo la dignidad humana. Difícilmente podremos ver un grupo tan desvalido como el de los campesinos y difícilmente podremos volver a ser un país agrario si dejamos en desprotección a este grupo.

Como ya se hizo mención en capítulos anteriores las condiciones de trabajadores eventuales de algunos campesinos (la cual es mínima) pueden tener acceso a la seguridad social, pues sólo son contratados por 27 semanas, lo cual genera menos cotizaciones anuales que un trabajador promedio.

El riesgo de trabajo por los agentes pesticidas, instrumentos, agentes ecológicos y factores externos son propicios para tener un alto riesgo de trabajo. Y tomando en consideración tablas anteriores nos podemos dar cuenta que el número de trabajadores inscritos al seguro voluntario es menor,

es por ello que es necesario optimizar la seguridad social en este grupo. Para que tengan un acceso real a la seguridad social y de este modo poder otorgar la justicia social por la que este sector ha trabajado y así dignificar su vida y su trabajo, para que no sean más los hijos predilectos del régimen.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El país donde surge la seguridad social es en Alemania en donde el canciller Otto Von Bismarck, llegó a la conclusión de que, era necesario poner en marcha un ambicioso programa de reformas sociales que apartaran a los trabajadores de la influencia socialista.

SEGUNDA.- Los antecedentes de la seguridad social en México se remontan al movimiento armado que estalló el 20 de noviembre de 1910, esta lucha fue representada por los inconformes de la realidad social que se vivía en la Nación, la cual se caracterizó por ser eminentemente social y popular, así como reivindicadora de la clase obrera y campesina, la cual incorporó las garantías de los derechos sociales a la Constitución Federal de 1917.

TERCERA.- La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

CUARTA.- En nuestro país, el fenómeno del crecimiento industrial y los problemas de los riesgos de trabajo por lo que se refiere a sus aspectos médicos, sociales y económicos aumentaron a principios del siglo XX.

QUINTA.- México fue pionero en el tema, al mencionar constitucionalmente la seguridad social, la educación y la vivienda, tres pilares básicos del bienestar, en una época en que la discusión de las políticas de bienestar y de los derechos sociales era todavía un tema incipiente en la agenda internacional.

SEXTA.- En 1943 cuando se promulgó la Ley del Seguro Social, a pesar de varios intentos con ese mismo propósito en el sexenio cardenista. Con esta Ley se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que se convierte en la institución más importante en materia de salud y de seguridad social.

SÉPTIMA.- La clase campesina en México es de las pocas que ha luchado por obtener un mínimo de derechos, que no siempre satisface las necesidades de una vida digna y decorosa. El Instituto Nacional de Geografía y Estadísticas nos muestra que en el último trimestre de 2013, había en el campo poco más de 50 millones de personas, de las cuales poco más de 12 millones se dedican a labores en el sector primario.

OCTAVA.- Muchos campesinos son auto-empleados y forman parte de la informalidad, esto nos da como resultado que su acceso a la seguridad social es limitada, a pesar de que la Ley del Seguro Social en su Capítulo X nos señala que podrán hacer aportaciones voluntarias, esto no tiene resultados, pues no se tiene un seguimiento ni se les brinda información que pueda ser útil para incorporarse a un régimen de aportaciones.

NOVENA.- Se propone la creación de un fideicomiso público el cual es una entidad que el gobierno federal, o alguna de la demás entidades paraestatales crea con la intención de llevar a cabo un fin lícito y determinado, obteniendo desarrollo económico y social a través del manejo de recursos propiedad del Gobierno Federal y administrados por una institución fiduciaria. Con la intención de que administre las cuentas individuales de cada campesino.

DÉCIMA.- La seguridad social de los campesinos es en todo momento un factor que carece de interés, nos podemos dar cuenta que esos remedios establecidos por el Estado como gobierno, no son del todo acertados, por un lado cuenta con Instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicio Social para Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y por el otro no crea los medios necesarios para que los campesinos puedan formar parte de (en este caso) el Instituto Mexicano del Seguro Social.

DÉCIMO PRIMERA.- Es importante señalar que debido al tipo de trabajo especial que se desempeña en el campo, es casi imposible que sean

contratados como trabajadores de base, diferente a ello son trabajadores temporales que en muchas de las ocasiones no cuentan con seguridad social. Es por ello que el presente trabajo pretende generar un voto de confianza hacia la creación de un fideicomiso que atienda a este sector de la población, el cual sea sostenido con las aportaciones del Gobierno Federal y las aportaciones mismas de los campesinos según sus posibilidades individualizadas.

DÉCIMO SEGUNDA.- La necesidad de crear un fideicomiso, el cual sea sostenido con las aportaciones iniciales del Gobierno Federal, así como de los campesinos, lo anterior con la única finalidad de brindar verdadera protección social a todo el sector campesino y de esta forma evitar que programas sociales con subsidio del Gobierno Federal a través de las distintas Secretarías sea mal empleado o simplemente no llegue a todo el sector poblacional que verdaderamente lo necesita.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO Ricardo J., *“El fideicomiso en Panamá”*, Editado por G. Hanse Voelkel, Panamá, 1971.
- ALFONSO Olea, Manuel y Tortuero Plaza, José Luis. *Instituciones de Seguridad Social*. Décimo sexta edición. Editorial Cívitas. Madrid, 1998.
- ARCE Cano, Gustavo. *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*. Editorial Porrúa, México 1972.
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Fideicomisos públicos. Normatividad Relacionada y Situación a Marzo de 2005*.
- Colegio de Contadores Públicos de México. *“Algunas Consideraciones sobre el Fideicomiso público”* Revista número 5, 9 de febrero de 2005.
- Conferencia dirigida por María del Socorro García. *Diagnóstico de vulnerabilidad*. INAU CENFORES, AECI. Montevideo.
- ESPINAL Jimenez Rober, *Seguridad Social para todos*. Solidarity Center. Bolivia 2011.
- GONZALEZ Díaz Lombardo Francisco. *El derecho social y la seguridad social integral*. Textos universitarios. UNAM. México 1973.
- GONZÁLEZ Gales, José. *Previsión Social*. Academia de Ciencias Económicas, Ediciones especiales, Num. 11. Editorial Losada. Buenos Aires, 1964.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. *Antecedentes de la Ley del Seguro Social*. Tomo I, IMSS México, 1972.
- ISSSTE, *Programa institucional 2001-2006*, 2001.
- MARTÍNEZ Garza, Valdemar, 2001. Versión estenográfica. *Políticas de ordenamiento de la propiedad para la seguridad jurídica*. En Foro Internacional de Ordenamiento de la Propiedad y Sistemas Catastrales, Procuraduría Agraria. México, D.F.
- ORDÓÑEZ Barba, Gerardo, *“El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”*, *Región y sociedad*, Vol. XIV, no. 24, El Colegio de la Frontera Norte, 2002.

- Organización Internacional del Trabajo. *Seguridad social: "Guía de educación obrera"*. Publicación de la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1995.
- OIT: Seguridad Social: Un nuevo consenso, Ginebra, 2001
- RADBRUNCH, Gustavo. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Fondo de Cultura Económica. México 1965.
- ROBLES Berlanga, Héctor. *Tendencias del campo mexicano*. Estudios Agrarios. México 1999.
- RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*. Editorial Porrúa, cuarta edición, México 2000.
- SANDOVAL Hernández, Sergio. *La Seguridad Social en el Mundo Contemporáneo*. Boletín de Información Jurídica del IMSS, número 21. Septiembre-octubre. México, 1976.
- TORRES Reynaga Luis Fernando. *La seguridad social (perfiles)*. Universidad Panamericana. Colima, 1989.
- TORRES Torres Felipe. *El siglo de la seguridad alimentaria*. Revista "Trabajo social" UNAM. Revista trimestral número 10, Agosto 2004.
- TRUEBA Urbina Alberto, *Nuevo Derecho de Trabajo*. Editorial Porrúa, México 1972.
- VÁZQUEZ Palacios Felipe R. *Ruralidad y Vejez*. Instituto de Geriatria.
- WARMAN Arturo. *Los campesinos hijos predilectos del régimen*. Editorial Nuestro tiempo S.A. México 1985, decima segunda edición.
- ZOVATTO, Daniel: *"Los Derechos humanos en el Sistema Interamericano"*. Costa Rica, 1987.

REVISTAS

- CNN México *Los programas sociales son poco funcionales si no aumenta el ingreso* Por Lizbeth Padilla Fajardo. Lunes, 29 de julio de 2013.
- DOMINGUEZ Martínez Jorge Alfredo, Conferencia: *"El fideicomiso en México"*, publicada en Revista Podium, número 32, diciembre de 2005.
-

LEYES

- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación. Domingo 29 de diciembre de 2013.
- Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal, para el ejercicio fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación. Lunes 30 de diciembre de 2013.
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2014 (Diciembre 2013)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917
- Decreto del Congreso de la Unión de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1995.
- Ley del Banco de México
- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social para Trabajadores del Estado.
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley Federal de las entidades Paraestatales
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Banco del ahorro Nacional y Servicios Financieros Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley del Seguro Social
- Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SITIOS WEB

- http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm Fecha de consulta siete de mayo de dos mil quince 19:00 hrs
- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/--secsoc/documents/publication/wcms_secsoc_34193.pdf Fecha de consulta siete de mayo de dos mil quince 19:11 hrs

- http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos_colores.asp?#Regreso&c=33704 Fecha de consulta siete de mayo de dos mil quince 19:05 hrs
- MATA Campos Guillermo A. *Sobre los fideicomisos*. Seguro Social. http://portal.ccss.sa.cr/portal/page/portal/GIT/Foro_Salud_Tics/Tab/Tab/2.%20Sobre_los_Fideicomisos.pdf Fecha de consulta siete de mayo de dos mil quince 19:06 hrs
- http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=272&Itemid=286 Fecha de consulta siete de mayo de dos mil quince 19:55 hrs
- http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/programas_sociales Fecha de consulta siete de mayo de dos mil quince 19:22 hrs
- http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Documents/antecedentes_historicos.pdf Fecha de consulta siete de mayo de dos mil quince 20:06 hrs