



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

## " DEFICIENCIAS DEL SEGURO SOCIAL EN EL REGIMEN EJIDAL Y COMUNAL "

T E S I S

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P r e s e n t a :  
FEDERICO ABREGO PIZARRO

México, D. F.

1976.



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.

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO EN EL  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIEN  
DO DIRECTOR DEL MISMO EL SEÑOR LI-  
CENCIADO ESTEBAN LOPEZ ANGULO Y --  
CON EL ASESORAMIENTO DEL SEÑOR LI-  
CENCIADO ALBERTO MARTINEZ FERNANDEZ.

A mi padre:

Que con su ejemplo de integridad  
por la rectitud y honradez mostrada  
me supo encauzar por el camino positivo  
de la vida.

A mi madre:

Que con su amor y cariño ha sido  
luz para lograr la culminación  
de metas fijadas.

Con fraternal cariño :

A mis hermanos Donaji, Carlos y  
Saul. Por la unión y comprensión  
mostradas en nuestras vidas.

Para Elisa:

Esposa y compañera, quien con su  
amor me ha impulsado a luchar  
por mayores anhelos en la vida.

A mis hijos:

Federico. Alfonso y Marielisa  
Fuente inagotable de amor y  
superación en mi existencia.

**Con afecto y cariño**

**A Doña Paty, en honor**

**a su abnegación y esfuerzo**

**en el transcurso de la vida.**

**Al Lic. y amigo**

**Pedro Camacho Delgado**

**Ejemplo de superación y constancia.**

Al Lic. Alberto Martínez Fernández

Por la acertada dirección para la  
elaboración de la presente tesis.

A mis profesores.

Por la enseñanzas brindadas  
en el curso de mi carrera.

A los Lics.

Ricardo Icaza Núñez,

Humberto Marín Orlando,

Roberto Zamora Jimenez,

Mi sincero agradecimiento por

los consejos recibidos.

A compañeros y amigos.

Con profunda estimación por  
la amistad brindada.

# I N D I C E

## INTRODUCCION.

### CAPITULO I

#### LA SEGURIDAD SOCIAL.

	pág.
a) QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL .....	1
b) PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	6
c) COMO UNA GARANTIA DEL DERECHO INHERENTE A LA PERSONALIDAD HUMANA.....	10

### CAPITULO II

#### NATURALEZA JURIDICA DEL SEGURO SOCIAL

a) CONSTITUCIONALIDAD DEL SEGURO SOCIAL.....	17
b) LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REFORMAS.....	24
c) EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.....	29
c) DERECHO COMPARADO.....	41

### CAPITULO III

#### EL SEGURO SOCIAL EN EL REGIMEN EJIDAL Y COMUNAL

a) LA NECESIDAD DE SU ESTABLECIMIENTO.....	66
b) LA INICIACION DEL SEGURO SOCIAL PARA EL CAMPESINO EJIDATARIO Y COMUNERO.....	70
c) PROBLEMAS QUE PRESENTA EN SU APLICACION.....	76

- 1.- ECONOMICO
- 2.- RECURSOS
- 3.- LA NO IGUALDAD DE SALARIOS Y COSTO DE LA VIDA EN  
LOS ESTADOS
- 4.- JURIDICO
- 5.- ADMINISTRACION

#### CAPITULO IV

#### JUSTIFICACION DEL SEGURO SOCIAL COMO UN DERECHO DEL EJIDATARIO Y COMUNERO

a) DEFICIENCIAS DEL SEGURO SOCIAL EN EL EJIDO Y LA COMUNA.....	105
b) LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y EL SEGURO - SOCIAL.....	121
c) REFORMAS QUE SE PROPONEN.....	125
d) INCORPORACION AL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL EN - EL CAMPO Y SUS TRABAJADORES.....	140
CONCLUSIONES.....	144
BIBLIOGRAFIA.....	147

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

El presente trabajo es el resultado de una inquietud y de la obligación que como corolario se establece a la culminación de la carrera por el estudio realizado, dejándo en ésta forma una pequeña constancia del paso y estudios que realizamos en nuestra Alma Mater.

Satisfaciendo ésta inquietud y por lo tanto grata obligación, he realizado el presente estudio, considerando la importancia que tiene el Seguro Social en el campo, tema que ha sido siempre objeto de controversia, empezando por el complejo significado y diferentes acepciones que se dan, o se pretenden dar a su nombre.

Considerando lo anterior, se comprende que no es posible abarcar el tema mencionado en un trabajo como éste, motivo por el cual, me he permitido tratar nada más una insignificante parte del mismo, consistente en la forma en que se establece el régimen obligatorio del Seguro Social en el ejidatario y comunero, indicándo asimismo, lo que a mi juicio considero, ciertas deficiencias que se presentan en el Instituto Mexicano del Seguro Social; deficiencias que se ocasionan por el gigantismo de éste, y porque ha ido absorbiendo cada vez más obligaciones que en un principio no le correspondían, y ha tratado de solucionar.

## C A P I T U L O I

### L A S E G U R I D A D S O C I A L.

#### A.- QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para avocarnos al análisis de lo que es Seguridad Social, es menester realizar un estudio exhaustivo de lo que entendemos por los conceptos de "Seguridad" y lo "Social", o sea un estudio por separado de cada uno de los conceptos mencionados, que comprenda sus antecedentes históricos tanto en la Epoca Precortesiana como en la Colonial, en la del México-Independiente, en la Reforma y en nuestros días.

Hacer el estudio de dichos conceptos, temas tantas veces analizados a través de tesis, que como ésta, tratan de exponer nuevas ideas sobre los mismos, sería una repetición de dichos conceptos; motivo por el cual haré una referencia breve al respecto para no caer en una monotonía, ni hacer reiterativo este trabajo; y por lo expuesto, solamente trataré en forma breve, lo que se puede considerar por el concepto de Seguridad Social dentro de una doctrina humanista y realmente revolucionaria.

1.- El Diccionario Sociológico define que Bienestar Social es: "El óptimo estado que puede ofrecer una Sociedad".

El Concepto de Seguridad Social es la protección que proporciona el Estado a través de su organismo apropiado, con

tra los riesgos y contingencias que ponen en peligro la capacidad de los ciudadanos, para someterse así mismo y a sus dependientes en buen estado de salud y un nivel de vida decorosa y digna. (1)

Se consideran componentes de la Seguridad Social, los Seguros Sociales, la asistencia económica a individuos o familiares sociales, tendientes a la producción, desarrollo, cuidado y conservación de los recursos humanos.

Oswald Stein decía: "Se trata de prevenir pérdidas evitables de vías y capacidades..., de procurar a cada uno, el mejor empleo de sus fuerzas y aptitudes, de rodear a la oportunidad que la realidad ofrece, de una garantía colectiva llamada a efectuar en caso de desfallecimiento involuntario del esfuerzo individual y esto es salvaguardar la seguridad y libertad individuales, valores supremos e inalienables". Se expresaba además con la persuasión del verdadero humanista, que cada país debe mantener y acrecentar el vigor moral y físico de sus generaciones, preparar el camino a las generaciones venideras y hacerse cargo de las generaciones eliminadas de la vida productiva. Allí reside la Seguridad Social, una verdadera y racional economía del capital humano que proporciona el mayor bienestar, al mayor número posible, así el análisis anterior nos conduce hacia la noción o nociones que re-

(1).- Congreso Panamericano de Servicio Social. Caracas 1968

cogen en gran parte los intereses solidarios del hombre, de la sociedad y de la humanidad entera, plasmada en lo que la Ley recibe el nombre de Seguridad Social.

El concepto de Oswald Stein de Seguridad, refracta su contenido en múltiples significados, según los críticos o puntos de vista así:

La Seguridad Social desde éste punto de vista, la entendemos como la acción del estudio dirigido a garantizar a las clases económicamente débiles o socialmente necesitadas a un nivel de vida adecuado y decoroso, en la liberación de la miseria, insalubridad, enfermedad, desamparo, ignorancia y la inequitativa distribución del ingreso nacional. (2)

La denominación adecuada es la de "Derecho Social", -- porque sobrepasa los problemas o intereses del trabajo, puesto que comprende a personas que no son solo obreros ni campesinos. En el nuevo derecho, no sólo se comprenden los intereses de los obreros, sino también de los campesinos y pretende estudiar dentro de él, las medidas de protección obrera fuera del trabajo y del campesino, tanto en su tierra de trabajo, -- como fuera de ella.

Este derecho tiene por objeto resolver el problema so-

-----

(2) Allen E. "Principios Generales de Seguros". Fondo de Cultura económica, México 1955 pag. 76

cial que surgió de la ruptura de los cuadros corporativos, -- del nacimiento de la gran industria y de la formación del proletariado y que dió origen a su vez a la lucha de clases. Esta lucha es el contenido del problema social y debe ser el -- derecho creado para su solución.

Es también social porque, "Se refiere a las clases que integra la sociedad. La clase proletaria y la llamada campesina que tiene por objeto proteger al débil y colocarlo en situación de poder participar en cierta medida de goces y ventajas de la civilización." (3)

Pero no es solamente una legislación de asalariados; -- por el contrario se acentúa, dice el autor en el derecho social una tendencia favorable a tomar bajo su protección no -- sólo a los que viven sometidos a una dependencia económica, -- sino a todos los seres económicamente débiles.

"En el orden de los Seguros Sociales, es donde se prevee ésta tendencia y " se manifiesta con mayores bríos."

"La Legislación Social no se concreta a las relaciones de producción con fines de protección al campesino o al obrero. No es contrato de trabajo el único objeto de su atención. La protección al humilde es más amplia, compleja y variada: -- Problema de la vivienda, de abastos, etc. Todo esto está al --

(3).- Carlos García Oviedo, Op. cit. Pag. 4 y siguientes.

margen de las relaciones del Capital y del Trabajo. (4)

El sociólogo George Gurvitch, formula un concepto sociológico del "Derecho Social", y se encuentra íntimamente -- relacionado con su teoría sociológica de las formas de la sociabilidad de la siguiente forma: Derecho General en: "Derecho de Coordinación", "Derecho de Subordinación" y "Derecho Social".

a).- Derecho de Coordinación: El que se refiere a los actos contractuales, porque trata de coordinar intereses.

b).- Derecho de Subordinación: Es el que se impone a la voluntad de los individuos para someterlos al orden del Estado.

c).- Derecho Social: En su forma pura, y que explica -- que nace espontáneamente en el seno de las agrupaciones humanas y que además ha llamado un Derecho y no es Derecho de Coordinación, ni de Subordinación, de integración o incoordinación, porque su finalidad consiste en lograr la unión de los integrantes de toda agrupación social, mediante un acuerdo de voluntades que crea, sin necesidad de organización alguna y sin coacción incondicionada a un poder social que obra -- sobre los individuos, pero no como exterior a ellos, sino como fuerza interna creadora por ellos mismos.

---

(4).- Carlos García Oviedo., Op., cit. Pag. 10

De acuerdo con lo anterior, las ideas de Gurvith, definen largamente el Derecho Social de modo, que él llama descriptivo, diciendo que "Es un derecho autónomo de comunión, - por el cual se integra de manera objetiva cada totalidad activa real que encarna un valor positivo".

#### B.- PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

"Desde hace algún tiempo una voz de orden, un designio apenas esbozado, la seguridad social, inspira ya un programa de altas proyecciones". (5)

Ese programa, obra de la inteligencia humana, impuesto como un modo de vida por la razón de ser y de vivir, es el -- núcleo de la otra mitad que llamamos mundo social, cuya energía desintegrada por la guerra convulsa, caótica, aceleró su génesis y su orientación, como institución esencialmente hecha y concebida para beneficio del hombre y su deseo instintivo de evitarla.

PRIMERO.- A impulso de la caridad cristiana, proclamada como norma y ley de la vida se abre paso, al menos, un -- tiempo de asistencia elemental; la limosna, dada y recibida -- como único camino a la gracia y al espíritu, y de ésta, quizá surjan las órdenes medicantes y de diezmos.

---

(5).- Oswald Stein. "Hacia la Seguridad Social", Revista Internacional de Trabajo. Vol XXIV Mont Real Canadá Sept. 1942, Pag. 3

Con el declive del feudalismo, frente a la aparición - del asalariado, en la conversión de la economía nacional emerge la beneficencia pública, como plan de asistencia orgánica: El tratado de Vives. (6)

SEGUNDO.- "De subventione Pauperum" Defiende la creación de una organización fundada en la moral humana de protección al desamparado, de liquidación de miseria; así su pensamiento, al entenderse sirvió para que por medio de las misiones, escuelas y talleres fermentaran la idea de protección -- posterior. Se empezó a ejercer la previsión y la prevención -- de un modo más concreto con los gildos, las cofradías, que -- con la presión de los gremios se convirtieron en Hermandades de Socorro y, en el siglo XVIII, en montepíos. Más tarde bajo la fuerza de las asociaciones profesionales, la simple, uni-- lateral y graciosa ayuda de la beneficencia, cede el paso a la asistencia pública como un derecho que se exige al Estado, el cual tiene el deber de otorgarlo.

Pero la Ley del progreso y la cuestión social del siglo XIX pidieron algo más de acuerdo con la mayor productividad del trabajo humano, por ello, surgió la Seguridad Social, de la vida misma en Sociedad primero nacida del juego natural de la política de contemporización con el proletariado en la-

---

(6).- Corts Grao F. "La Doctrina Social de Luis Vives. Estudios de Historia Social de España, Ed. Minuesa de los Ríos. Madrid 1952

Alemania de Bismarck, después cuando el sindicato se convirtió en partido y ésta en poder legislativo, la seguridad se fundamentó en el Derecho y la Justicia, actualmente en un orden substancialmente económico, posible de hacer partícipes de sus beneficios a todos los hombres, social y económicamente débiles. (7)

.- Como Acción o Función Principal del Estado.

En cuanto a la función principal del Estado para afrontar la declaración constitucional de los derechos sociales sin transformarse en un Estado totalitario.

Ya que se obliga a proporcionar trabajo o subsidio en su defecto, a personas desocupadas, así como educación a la niñez y a la juventud en su totalidad, retiro, pensionado a los ancianos sin distinción, asistencia social a quien la necesite y el complemento del salario insuficiente a las familias de numerosa prole, distracciones culturales y artísticas al pueblo en general y habitaciones cómodas e higiénicas para todo el mundo, los actos de los Estados son limitados, entre otras causas porque sus gobiernos también son limitados, ya que estos solamente perciben una parte de la producción nacional que se genera por medio de los impuestos, y en cambio ---

(7).- Reynaud, H., "La Lucha por la Seguridad Social" Ed. Mexicanos Unidos, México, D. F.

enormes sumas de dinero van a formar o acrecentar un criterio, en cierto número de fortunas privadas.

En consecuencia, parece que sólo el control absoluto -- del Estado sobre la producción y la distribución de la riqueza podría capacitarlo para la total satisfacción de los derechos sociales. Pero esto, entrañaría riesgos y cambios que en nuestro régimen actual habría que estudiarlos y valorarlos -- para su justa adecuación.

Con la declaración constitucional de los derechos sociales, de lo que trata es de satisfacer las necesidades inmediatas con el sacrificio de la libertad y de las instituciones democráticas.

El Estado podría realizar ese ideal, con el arma poderosa de los impuestos, la explotación de los recursos naturales sobre las que ejerce control absoluto y con la posibilidad de celebrar tratados de comercio que hagan posible una organización mundial, o internacional, de grandes proporciones con -- miras a la mejor distribución de las actividades económicas -- y de la producción agrícola e industrial, que transformaría o a veces eliminaría la injusta competencia de ahora, en una -- colaboración pacífica tendiente a la plena realización de los derechos sociales de cada país.

Con lo anterior vemos como el Estado puede luchar para dirigir o garantizar a las clases económicamente débiles o --

socialmente necesitadas a un nivel de vida adecuado y decoroso, en la liberación de la miseria, la insalubridad, las enfermedades, el desempleo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional, y consecuentemente una equitativa-distribución de tierras, que serían a su vez adecuadamente -- trabajadas por personas capacitadas para ello, pensando como lo es, que el campo es la base de sustentación de todo pueblo. (8)

B.- Como una garantía del derecho inherente a la personalidad humana.

La Seguridad Social, afirmamos, es una garantía no sólo para compensar los efectos económicos de la pérdida o disminución del trabajo, sino también para cubrir o amparar las contingencias propias de la vida humana, materiales y espirituales, individuales y familiares. (9)

1. Como una garantía Social.

Es la Seguridad Social en éste aspecto, la decisión de la Sociedad para alcanzar en cada pueblo, una vida digna, libre, soberana, una paz segura, creada y fortalecida por el --

(8).- Lucio Mendieta y Nuñez, El Derecho Social. Edic. Porrúa, S.A. Páginas 129, 136 y las siguientes, 1967.

(9).- Lemus García Raúl, El Crédito Agrícola y su Evolución - en México. U.N.A.M. Tesis 1945 Pág. 50

valor del propio esfuerzo en cada hombre dentro de una justicia social, que asegure una efectiva distribución de los bienes materiales y culturales, que en su beneficio ha creado la humanidad, Ya que la garantía la podemos considerar en este caso como sinónimo de seguridad, que a su vez significa, confianza para el que la tiene y pueda gozarla. (10)

.. Como un Derecho.

La Seguridad Social así entendida, nos indica: que es un conjunto de principios jurídicos del derecho social para la protección y defensa de los derechos y deberes de la persona. (11)

Su fundamento: El derecho del hombre a vivir, y vivir dignamente como persona humana.

La Declaración Universal de Derechos del Hombre en su Artículo 25 nos señala: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, invalidez, vejez, viudez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (12).

(11).- Gaona J. Introducción al Estudio de Derecho Social.  
Ed. Cultura. México, 1951

(12).- Fondo de Cultura Económica, Los Derechos del Hombre.  
México, 1949.

La sociedad según Schaller, debe responder a todos -- los miembros de ella, de las consecuencias producidas por la estructura económica que ha adoptado, está por ello obligada a protegerlos o, en su caso, indemnizarlos, no tanto por las exigencias del derecho individual, sino en cuanto por el principio de justicia social de que la sociedad y en particular -- el Estado, ha de mirar por el bien común y la prosperidad general. (13)

Preocupación, anhelo y propósito que se refleja en la VI reunión de la conferencia Interamericana que se celebró el 14 de Septiembre de 1960 en la Ciudad de México, y que concretó sus principios, el 27 del mismo mes y año en la Declaración de México. En ésta se confirma con honda raíz filosófica y jurídica, que la medida propia de la esfera de acción, competencia de las instituciones, que la Seguridad Social implica es:

1.- Garantizar que cada ser Humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a la misma dignidad humana.

2.- Permitir el disfrute de los bienes materiales, culturales y sociales que la civilización ha creado para benefi-

-----  
 (13).- Schaller F. "Derecho del Trabajo", en Revista Internacional de la Ciencia Social., Italia 1948, Pag. 53 a 59.

cio del hombre.

3.- Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo pueda vivir sin temor, sin amenazas y sin recelo.

4.- Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones que justifican el no goce de las garantías y de los derechos.

5.- Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación.

6.- Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un programa sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, y del desamparo.

7.- Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten de una sana alimentación, de una habitación digna y de un bienestar seguro.

8.- Crear las condiciones indispensables para estimularla solidariamente entre los hombres y entre los pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de Seguridad Social.

9.- Advertir que la prosperidad debe ser indivisible, comunemente compartida como único medio de vigorizar la demo--

cracia política, la democracia económica y el disfrute de la Seguridad Social.

10.- Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativa, según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo, para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general.

11.- Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo.

12.- Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en el campo de la producción, con la retribución adecuada a sus necesidades.

13.- Auspiciar y promover el conocimiento y goce de los valores culturales de una sana recreación.

14.- Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previniéndolos en la medida de lo posible y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo, y el subempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.

15.- Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso de la comunidad de que se forma parte.

16.- Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda-mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades de los pueblos y enfatizar la acción para transformar la vida del campo procurando hacer el trabajo del campesino más remunerado, atenderlo en las contingencias de su trabajo, de la vejez y de la muerte.

17.- "Ampliar en la medida que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la seguridad social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta Declaración". (14)

Este documento es de suma importancia, no establece al seguro social como una asistencia, sino como un deber, como una atribución del Estado para satisfacer las necesidades humanas; para amparar a la población económicamente débil contra los riesgos sociales a que está expuesta, en una concepción integral de la seguridad social, para mejorar los niveles de la vida de la comunidad bajo el imperio de su visible-prosperidad, para asegurar una transformación campesina mul-

---

(14).- Pefnaud. L., Subestructura de la Seguridad Social a prueba de depreciaciones monetarias., Revista Internacional de Trabajo, Ginebra, Agosto 1950.

tiplicando las oportunidades de trabajo; en suma para encontrar el progreso de la humanidad respetando y protegiendo el derecho de cada hombre y de su familia a una vida digna y saludable.

El fortalecimiento del hombre, en la tarea de organizaciones más justas y más humanas de la liberación de sus carencias y necesidades, para mantener, proteger y elevar el nivel de cada persona.

La Seguridad Social depende, en una relación de eficacia, de contenido práctico en continua y variable transformación, de vigorosos instrumentos, de entre los que destacan, - la Asistencia Social, los Servicios Sociales y los Seguros -- Sociales.

CAPITULO II  
NATURALEZA JURIDICA  
DEL SEGURO SOCIAL.  
A.- CONSTITUCIONALIDAD DEL SEGURO SOCIAL.

En nuestro país, la Constitución Política de 1917 fué inspirada en una ideología de protección a la clase trabajadora, ya fueran obreros o campesinos. Su artículo 123 ha servido de modelo a Constituciones de países extranjeros por el adelanto que presentó en cuestiones de seguridad social, en una época en que daba los primeros pasos la institucionalidad jurídica de la materia. Los países americanos adoptaron preceptos análogos a dicho artículo en sus ordenamientos Constitucionales, como lo hizo Chile en 1925, Perú en 1933, Uruguay en 1934, Venezuela y Colombia en 1936, Brasil en 1937, Ecuador en 1938 y por último Cuba en 1940.

En un principio quedó establecida la base constitucional del seguro social en la fracción XXIX del citado artículo 123, en cuanto consideró de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, y confió tanto al Gobierno Federal, como a los Estados, la misión de fomentar la organización de instituciones de previsión popular. Más tarde durante la presidencia -- del Licenciado Emilio Portes Gil, se reformó la mencionada --

fracción, dándole mayor claridad y fijando el fundamento de la constitucionalidad del Instituto Mexicano del Seguro Social, puesto que dicha reforma precisa: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y -- ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación -- involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

En esta nueva redacción que ya daba una nueva fisonomía a la fracción XXIX, quedó explícita la determinación de expedir una Ley del Seguro Social, lo que no se hizo de inmediato debido a defectos técnicos de los diversos proyectos -- formulados, retrasándose su expedición hasta el año de 1943, -- en que fué promulgada dicha Ley, misma que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social.

A la aparición de la Ley del Seguro Social, surgieron muchas polémicas sobre si ésta Ley constituía o no una violación al artículo 28 Constitucional. Hubo un sinnúmero de especulaciones; así el Licenciado Guillermo González Díaz Lombardo decía: "Dentro de los motivos básicos que existen para con siderar la Ley del Seguro Social como equivocada e inadecuada, se tiene en lugar prominente el hecho de que crea un monopolio en favor del Instituto Social, lo que además de ser -- anticonstitucional, trae como consecuencia la nulificación de lo que se considera como la finalidad que debiera perseguir --

la Ley, es decir, la difusión del Seguro, ya que dota a éste de todos los inconvenientes del monopolio, que son mucho mayores cuando se trata de un monopolio de Estado, o sea un estánco. Nuestra Carta Magna considera en forma por demás acertada, la necesidad de difundir el seguro social por medio de una legislación apropiada, pero en forma alguna supone que esa legislación sea equivocada a grato tal, que establezca un órgano como el Instituto del Seguro Social con las características todas del monopolio, porque sería tanto que ella misma se contradijera, ya que su artículo 28 condena expresamente los monopolios. (1)

Agrega González Díaz Lombardo que la Ley crea una organización descentralizada denominada Instituto Mexicano del Seguro Social a la que confiere la administración del seguro de riesgos profesionales, y que el artículo 243 de la misma Ley exime al Instituto de toda clase de impuestos, con excepción de los derechos de carácter municipal y federales correspondientes a la prestación de servicios públicos, de lo cual pretende inferir que al declararse obligatoria la contratación de los seguros que la Ley enumera, se crea un monopolio o estancos en toda regla, supuesto que se evita la competencia de

---

(1).- González Díaz Lombardo Guillermo.- El problema de la -- implantación del Seguro Social en México, Tesis Profesional, México, Pág- 45 y siguientes.

una rama comercial mediante exenciones que rompen el principio de igualdad consagrado por la Constitución Política del país; dicho de otra manera, no se lleva a cabo una auténtica y limpia competencia sobre el objeto, materia, de la que pudiera salir beneficiado el pueblo mismo.

En sentido opuesto, Julio Videgaray (2) refuta las argumentaciones que han pretendido considerar al Instituto Mexicano del Seguro Social como un monopolio que perjudica el interés general al excluir a las empresas privadas de la facultad de asegurar las ramas que menciona el artículo 2o. de la Ley del Seguro Social. Sostiene que esas argumentaciones carecen de solidez jurídica, porque dicha Ley no creó en favor del Estado un monopolio ni es contraria al artículo 28 Constitucional, pues este precepto, al final de su párrafo segundo, considera monopolio todo lo que constituye una ventaja que favorezca a una o varias personas determinadas y cause perjuicio al público; y el Instituto Mexicano del Seguro Social no obtiene ventaja alguna al asegurar a los trabajadores, ni perjudica con ello al público, ya que la misma Ley del Seguro Social, en sus artículos 251 y 263, manda que las reservas del Instituto se inviertan en las obras que sean de mayor

---

(2).- El Seguro Social en México, - Talleres Gráficos de la Nación. México, 1943 página 157.

utilidad social, como hospitales, farmacias, laboratorios o en bonos y préstamos hipotecarios.

Se afirma también, sigue observando Julio Videgaray, que el Instituto Mexicano del Seguro Social, al que encarga la Ley, la administración de diversas ramas del Seguro, está colocado en una situación privilegiada, porque su artículo 243 prevé que sus dependencias y servicios gocen de exención de impuestos; que la Federación de los Estados, el Departamento del Distrito Federal y los Municipios, no podrán gravar con impuestos el capital, las rentas, contratos actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad de dicho Instituto, y que en éstas exenciones se consideran comprendidos el impuesto del timbre y el franqueo postal, resultando con ello contrariada la igualdad impositiva que debe imperar en México y que consigna el artículo 28 de la Carta Magna. A todo esto replica que la Ley del Seguro Social no creó privilegios para el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues la igualdad impositiva solo puede referirse a empresas que trabajan el mismo renglón económico, ya que la desigualdad o exención impositiva en favor de una o alguna de ellas, las colocaría en situación de ventaja y de competencia desleal respecto de las demás, pero no a organismos paraestatales que no tienen carácter comercial y por lo mismo no entran en el juego de la competencia. Por otra parte, dada la imposi-

bilidad legal de las empresas privadas para dedicarse al ramo de riesgos profesionales, no puede haber ni existe disparidad en materia de impuestos. La Ley no establece privilegios para el Instituto Mexicano del Seguro Social; solo facilita el cumplimiento de un servicio público, y por tanto no viola el artículo 28 Constitucional que garantiza la libre concurrencia en el comercio, porque lo que dicho Instituto persigue, no es alcanzar el lucro en detrimento de las compañías de seguros, sino dar alivio a un mal, consistente en los diversos riesgos a que están expuestos los obreros y sus familiares.

Al respecto, de las conclusiones que lleva a cabo Julio Videgaray, me permito hacer unas pequeñas observaciones, ya que no concuerdo con ciertos puntos de vista sobre el particular: En primer lugar, al mencionar que el Instituto Mexicano del Seguro Social está colocado en una situación privilegiada, porque su artículo 243 prevé que este Instituto Mexicano del Seguro Social está exento de impuestos sobre capitales, rentas, contratos jurídicos, títulos, documentos, operaciones de libros de contabilidad del mismo Instituto, por principio, el mismo hecho de que se exente al Instituto de los impuestos a que se hace referencia anteriormente, ya contraviene un mandato constitucional que es el artículo 28 párrafo 1.º, y que establece en forma limitativa quién estará exento de impuestos, ahora bien, y a mayor abundamiento, cómo va a ser que --

estando en una situación privilegiada, no llevaría a cabo una competencia desleal para empresas que quisieran abarcar ésta-rama, si por el simple hecho de exentar sus impuestos ya está en situación diversa a otras empresas o instituciones, sin -- embargo ya hay compañías que sí ofrecen servicios médicos a - cambio de X cantidad de dinero, asegurando en ésta forma dicho servicio, ésto lo llevan a cabo las compañías de seguros.

Además de lo anterior, cabe hacer mención, que el Insti-tuto Mexicano del Seguro Social no está obligado, a llevar -- libros de contabilidad, o sea que jamás presenta balance de - contabilidad o un informe económico, ya que los realiza ante-ella misma, se dice que hay una inspección técnica y una au--ditoría permanente de las secretarías de la Presidencia y de-Hacienda y Crédito Público; pero éstas dependencias revisan - las inversiones y presupuestos únicamente, de ahí que sea una institución descentralizada muy ambicionada en la política -- nacional por los personajes de la misma, ya que es una insti-tución de las que maneja mayor cantidad de dinero y no tiene-una vigilancia tan estrecha como otras instituciones.

Ahora, por lo que dice en el sentido de que la Ley del Seguro Social lo que hace es el facilitar el cumplimiento de-un "servicio público".

"Entendido ésto como una actividad técnica de la Admi-nistración Pública activa o autorizada a los particulares, --

que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad de interés general, sujeta, en principio, a un régimen de derecho público".

Por lo tanto, la mencionada Ley no establece privilegios para dicho instituto; en realidad no lleva a cabo el cumplimiento adecuado de un Servicio Público como debe ser, ya que son muchas sus deficiencias y sobre todo en la provincia, mismas que en obvio de trámite me abstengo de mencionar, pero que son del conocimiento público. Más aún, porque menciona -- este autor Julio Videgaray, que no establece privilegios para el Instituto, la Ley mencionada, si en realidad no requiere -- de privilegios por ser para una causa de Utilidad Pública, -- porque mencionar dichos privilegios, que el mismo señala en -- un principio, al apuntar su exención de impuestos. Considero -- que ésta contradicción en que incurre el autor antes menciona -- do no es más que consecuencia del complejo problema que representa el Instituto Mexicano del Seguro Social en cuanto a su naturaleza jurídica.

#### B.- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REFORMAS.

La Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, de acuerdo con los datos que nos proporciona el profesor Miguel Huerta Maldo

nado (3). ha tenido múltiples modificaciones, diez veces por decreto del H. Congreso de la Unión y otras tantas por Decretos Presidenciales expedidos en uso de facultades extraordinarias, reformas que en seguida presento en forma suscinta:

1944.- Decreto Presidencial de 4 de noviembre publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes. Se confiere al Instituto el carácter de autoridad, como organismo fiscal autónomo.

1945.- Decreto Presidencial de 13 de marzo, publicado el 11 de abril. Se aumenta a siete el número de miembros del H. Consejo Técnico.

1945.- Decreto Presidencial de 2 de Junio, publicado el 4 de agosto. Se aumenta a nueve el número de miembros del H. Consejo técnico.

1947.- Decreto del H. Congreso de la Unión, de 30 de diciembre, publicado el 31 del mismo mes. Se ajustan los grupos de cotización a las condiciones de desarrollo económico del país.

1949.- Decreto del H. Congreso de la Unión, de 3 de febrero publicado el 28 del mismo mes. Se aumentan los subsidios y las cuotas del Seguro en el ramo de enfermedades no

---

(3).- Huerta Maldonado.- La Ley del Seguro Social y sus Reformas. 6a. Ed. Imprenta "Policromía", México 1971 pag. 5- a 19.

profesionales y maternidad; se mejoran las prestaciones en -- especie y en dinero; se facilita la reorganización técnica y administrativa del Instituto.

1956.- Decreto del H. Congreso de la Unión, de 29 de -- diciembre, publicado el 31 del mismo mes. Se ajustan los grupos de cotización a las condiciones económicas imperantes; se mejoran y amplían las prestaciones en especie de dinero, al -- fomentar y consolidar las prestaciones sociales; se fortalece la marcha técnica y administrativa del Seguro Social.

1959.- Decreto del H. Congreso de la Unión, de 30 de -- Diciembre, publicado el 31 del mismo mes. Se establecen con-- diciones legales convenientes para continuar la extensión del Seguro Social, incluyendo a los trabajadores del campo; se -- mejoran las prestaciones en especie y en dinero; se amplían -- los grupos de cotizaciones adaptándolos a las situaciones im-- perantes; se alivia el desequilibrio financiero en el ramo de enfermedades no profesionales y maternidad, con una mínima -- elevación del aporte correspondiente.

1965.- Decreto del H. Congreso de la Unión, de 30 de -- diciembre, publicado el 31 del mismo mes. Se transfiere al -- sector patronal la mitad de la contribución del Estado, en -- condiciones de permitir a éste otorgar una mayor aportación -- en el caso de los campesinos carentes de patrón.

1970.- Decreto del H. Congreso de la Unión, de 30 de --

Diciembre, publicado el 31 del mismo mes. Se ajustan los grupos de cotización; se mejora la cuantía mínima de las pensiones; se hacen concordar las disposiciones de la Ley del Seguro Social con las de la nueva legislación laboral y se precisa el carácter del Seguro Social como garantía del derecho -- humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios -- para el bienestar individual y colectivo.

1973.- Decreto del H. Congreso de la Unión del 26 de febrero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo del mismo año. Decreto en el cual se modifica en su totalidad la estructura del capitulado de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

1974.- Decreto del H. Congreso de la Unión del 10 de julio publicado el mismo mes y año.- Decreto en el cual se establecen las bases para la designación de los miembros de la Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social actualizada conforme a sus reformas, Consta de 7 títulos, comprendiendo 21 capítulos, 30 secciones con un total de 284 artículos, más 18 transitorios, además de tener 17 Reglamentos. Los títulos, capítulos, secciones y otros, los tienen diseminados o repartidos en la siguiente forma:

El título 1o., consta de un sólo capítulo, en el cual-

se establecen las disposiciones generales de la función que -  
tiende a realizar el Instituto Mexicano del Seguro Social así  
como la observación de la Ley, capítulo que comprende los 10-  
primeros artículos de la misma.

El título segundo que se comprende en 8 capítulos y 30  
secciones con un total de 213 artículos, que van del 11 al --  
223. Comprendiendo el Capítulo I las generalidades, el Capítu  
lo II contiene las cotizaciones de las cuotas, el Capítulo --  
III los seguros de riesgos de trabajo, las prestaciones en --  
especie y en dinero, prestaciones económicas, pensiones y --  
prevención de riesgos de trabajo; el Capítulo IV establece --  
los seguros de enfermedades y maternidad, la medicina preven-  
tiva; el Capítulo V establece los seguros de invalidez, vejez,  
cesantía en edad avanzada y muerte, ayuda para gastos de ma-  
trimonio (la dote) y la conservación y reconocimiento de los-  
Derechos de los afiliados, el Capítulo VI contiene las dispo-  
siciones del seguro de guarderías para hijos de asegurados; -  
el Capítulo VII establece la continuación voluntaria al régi-  
men obligatorio, y por último el Capítulo VIII nos indica lo-  
referente a la incorporación de los trabajadores domésticos,-  
de la industria familiar, independientes, profesionales, co--  
merciales en pequeño, artesanos y en general de todo trabaja  
dor no asalariado. Es en este capítulo donde encasillan y ha-  
cen mención de los trabajadores del campo, esto en la sección

4a. misma que comprende únicamente cuatro artículos que van -- del 210 al 214, llamando a la mencionada sección "De los Ejidatarios, Comuneros y Pequeños Propietarios comprendidos en -- las fracciones II, III, IV y V del artículo 13 de esta ley. -- Además este capítulo VIII en su sección 5a., establece lo relacionado con patronos personas físicas, así como otras formas de incorporación voluntaria.

#### C.- EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

El artículo 5o. de la Ley del Seguro Social, señala -- que la organización y administración del Seguro Social, se -- encomienda a un organismo descentralizado, con personalidad -- jurídica propia, que se denomina: "Instituto Mexicano del Seguro Social".

El maestro Gabino Fraga explica que la organización administrativa puede revestir dos formas: la del régimen de centralización y la del régimen de descentralización.

El primero existe "cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades..." El segundo "consiste en confiar la realización de algunas actividades

administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que nos es de jerarquía". (4)

El sistema de descentralización ha tomado diversos matices que son:

1.- La descentralización por región.- Consiste en la formación de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población establecida en una determinada circunscripción territorial, como lo es la organización municipal.

2.- La descentralización por colaboración.- Aparece cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada, haciendo surgir problemas cuya solución requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera, por lo que ante el inconveniente de aumentar el número de organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se conceden determinadas facultades a organizaciones privadas para participar en funciones administrativas específicas, siendo así como funcionan las Cámaras de Industria y Comercio, las Asociaciones Agrícolas, etc.

-----  
 (4).- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, 12a. Ed. Edit. - Porrúa, S. A. México, 1968, Páginas 170, 206 y siguientes.

3.- La descentralización por servicio.- Tiene por objeto la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos que sólo pueden desempeñar --- funcionarios que tengan preparación especial.

A ésta modalidad pertenece el Instituto Mexicano del Seguro Social, puesto que el elemento principal de este tipo de descentralización es lo que trata de brindar la atención de un servicio público, que es precisamente lo que caracteriza a dicho Instituto, como se desprende del artículo 4o. de la Ley que lo creó, que indica: "El Seguro Social constituye el servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de ésta Ley y sus reglamentos. El régimen del Seguro Obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en sus artículos 1o. y 2o., establecen que son organismos descentralizados, sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal, las personas morales creadas por el Congreso de la Unión, o decreto del Ejecutivo Federal, que reunan los siguientes requisitos:

1o.- Que su patrimonio se constituya total o parcial--

mente con fondos o bienes federales o de otros organismos -- descentralizados, con asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico;

2o.- Que su objeto o fines sean la prestación de un -- servicio público o social, la explotación de bienes o recur-- sos propiedad de la nación, la investigación científica o técnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. El Instituto Mexicano del -- Seguro Social ha sido creado por una Ley del Congreso de la -- Unión; su patrimonio se constituye en parte con aportaciones del Gobierno Federal y su fin es la prestación de un servicio público y social, (aunque éste último punto no lo lleve a cabo en forma del todo adecuada), por todo lo cual es un orga-- nismo descentralizado del sector paraestatal, sujeto al con-- trol y vigilancia del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en cuanto a la operación del -- mismo, mediante auditoría permanente e inspección técnica, y de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, sobre inversiones y presupuestos, respectivamente.- (Artículo 5o. de la citada Ley de Control).

Ahora bien, el artículo 240 de la Ley del Seguro So--- cial, confiere al Instituto Mexicano del Seguro Social las -- siguientes funciones:

- I.- Administrar las diversas ramas del Seguro Social.
- II.- Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto.
- III.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en ésta Ley.
- IV.- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de la misma.
- V.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.
- VI.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales.
- VII.- Establecer farmacias, casas de recuperación o -- reposo y escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza.
- VIII.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas.
- IX.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión social.
- X.- Expedir sus reglamentos interiores, y
- XI.- Las demás que le atribuyen a ésta Ley y sus reglamentos.

La estructura orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social se integra con los siguientes elementos:

La Asamblea General.- Es la autoridad Suprema del Instituto; la componen 30 miembros, designados por el Ejecutivo Federal 10, 10 por las organizaciones patronales y 10 por las organizaciones de trabajadores (artículo 247). Entre sus funciones están la de discutir, para su aprobación o modificación, el estado de ingreso y egresos, la memoria, el plan de labores, el informe de la Comisión de Vigilancia y los balances actuariales y contables; la de reformar las bases actuariales del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de maternidad, y la de reducir, si hay superávit que lo permita, las cuotas de estos ramos (artículo 250).

El Consejo Técnico.- Es el representante legal y administrador del Instituto; lo integran doce miembros, cuatro de los cuales son representantes patronales, cuatro de los trabajadores y otros cuatro del Estado, ante la citada Asamblea, con sus respectivos suplentes. El Director General es siempre uno de los Consejeros del Estado y preside el Consejo Técnico (artículo 252). Sus facultades son: decidir sobre toda clase de inversiones de los fondos del Instituto y sobre las operaciones del mismo; establecer o clausurar como dependencias directas del Instituto, las Delegaciones Regionales, Estatales o locales del Seguro Social; convocar a Asamblea General-

Ordinaria o Extraordinaria; discutir y en su caso aprobar el presupuesto de egresos y el plan de trabajo que elabore la -- Dirección General; expedir los reglamentos interiores, conceder, rechazar y modificar pensiones, nombrar y remover a los Subdirectores, Jefes de Departamento y Delegados Regionales, -- Estatales y Locales (artículo 253).

La Comisión de Vigilancia.- Es designada por la Asamblea General y se compone de seis miembros, o sea, dos por -- cada uno de los sectores representados en dicha Asamblea, a -- proposición de éstos (artículo 254). Tiene como atribuciones: vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley y sus reglamentos, practicar la auditoria de los balances contables del Instituto, sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social, así como, bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General -- extraordinaria. (artículo 255).

El Director General.- Este es nombrado por el Presidente de la República (artículo 256). Entre sus funciones están la de presidir las sesiones del Consejo Técnico y de la Asamblea General, ejecutar los acuerdos del propio Consejo, representar al Instituto ante las autoridades administrativas y judiciales; presentar anualmente al Consejo el estado de ingresos y egresos, la memoria del ejercicio fenecido y el plan de tra

bajo para el siguiente, presentar cada tres años al Consejo Técnico, el balance actuarial y el contable, nombrar y remover a los empleados subalternos y proponer al Consejo la designación o destitución de los Subdirectores, jefes de Departamento y Delegados Regionales, Estatales y Locales. (artículo 257).

Cuenta además el Instituto con el auxilio de asesoramiento de los siguientes funcionarios y cuerpos. (5)

Secretario General.- Formula los estudios, proyectos y programas que le encargan el Consejo Técnico y el Director General, actúa como secretario del Consejo Técnico y de la Asamblea General; levanta las actas de las asambleas ordinarias y extraordinarias; dicta los acuerdos necesarios para poner en estado la resolución, los recursos de inconformidad que se presentan ante el Consejo Técnico, así como los que proceden para suspender el procedimiento administrativo de ejecución a que se refiere el articulado 271 y 272.

Asesoría Especial de Oficinas Supervisoras.- Asesora a los órganos superiores del Instituto en materia de Seguridad Social.

Departamento de Prensa y Difusión.- Divulga la doctrina

-----

(5).- Manual de Organización del Gobierno Federal, Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública. Pág. 640 y siguientes.

norma, metas y servicios del Instituto Mexicano del Seguro -- Social.

Departamento de Asuntos Internacionales.- Promueve el establecimiento de relaciones con las instituciones internacionales gubernamentales o no gubernamentales afines al Instituto, para gestionar la realización de programas de asistencia técnica y cooperación interna, para difundir y divulgar la información y para otros propósitos similares.

Subdirector General Médico.- Planea, organiza, dirige-coordina y controla las gestiones de los órganos de la Subdirección General Médica y la aplicación de los recursos humanos, técnicos y materiales que utilizan para la prestación de los servicios médicos del Instituto.

Jefatura de Planeación y Supervisión Médica.- Promueve estudios de investigación de técnicas aplicadas, métodos de planificación y programación, procedimientos médicos y administrativos, proyectos de construcción de unidades médicas, la adquisición y empleo de equipo e instrumental adecuados.

Jefatura de Servicios Médicos del Distrito Federal y Valle de México.- Proporciona, organiza, integra y coordina la operación de las unidades médicas del Distrito Federal, y del Valle de México.

Jefatura de Servicios Médicos Foráneos.- Organiza, integra, coordina y controla la gestión técnico-administrativa-

de los servicios y unidades médicas de las Delegaciones Regionales y Estatales; califica y supervisa, controla y determina todo lo referente a riesgos profesionales e invalidéz.

Departamento de Medicina Preventiva.- Supervisa e investiga los problemas de salud pública que interesan al Instituto.

Departamento de Riesgos Profesionales.- Programa, investiga, controla y determina todo lo referente a riesgos profesionales e invalidez.

Departamento de investigación Científica.- Realiza trabajos de investigación medicocientífica, coordina y asesora las investigaciones aprobadas por el Consejo de Investigación Científica del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Subdirector General Administrativo.- Planea, organiza, dirige, avalúa, coordina y controla la gestión de los órganos de la Subdirección General Administrativa y la aplicación de los recursos humanos, técnicos y materiales que se utilizan para la prestación de los servicios.

Departamento Actuarial.- Planea, organiza, dirige y controla las técnicas y procedimientos actuariales aplicables a la vigilancia del equilibrio financiero del Instituto.

Departamento de Organización y Procedimientos.- Asiste técnicamente y asesora a las otras dependencias del Instituto en la definición de funciones y facultades, la simplificación

de métodos y procedimientos y la vigilancia del cumplimiento de los nuevos procesos implantados.

**Contraloría General.**- Clasifica y registra todas las operaciones contables y presupuestales; prepara el presupuesto del Instituto y vigila la aplicación de políticas administrativas.

**Tesorería General.**- Controla y obtiene el cobro de las cuotas obrero-patronales, capitales constitutivos y aportes - que de acuerdo con la ley del Seguro Social y sus reglamentos deben ser enterados al Instituto, y guarda las cantidades respectivas en tanto se les da la aplicación procedente conforme a la Ley.

**Jefatura de Adquisiciones.**- Adquiere todo el material, equipo e instrumental médico necesario.

**Jefatura de Servicios Generales.**- Determina las normas y procedimientos para el control de correspondencia y archivos de las dependencias del Instituto, planea, organiza, dirige y controla la gestión y operación de teatros, lavanderías, red de comunicaciones y vehículos.

**Jefatura de Proyectos y Construcciones.**- Planea, proyecta y organiza la ejecución de todas las construcciones, -- ampliaciones o modificaciones de los inmuebles del Instituto.

**Jefatura de Conservación de Inmuebles y Equipo.**- Planea, dirige, coordina y supervisa la conservación y mantenimiento-

preventivo o correctivo y las adaptaciones que requieran los inmuebles, equipos e instalaciones del Instituto.

Jefatura de Servicios de Personal.- Realiza la convocatoria, selección, contratación, registro y control del personal del Instituto.

Jefatura de Coordinación de Delegaciones.- Coordina la gestión administrativa de las Delegaciones con la de los órganos de la Subdirección General Administrativa; capta y evalúa los programas de desarrollo de las Delegaciones y su operación.

Departamento de Almacenes.- Almacena y suministra los artículos requeridos por el Instituto.

Subdirector General Jurídico.- Plantea, organiza, dirige, evalúa, coordina y controla la gestión de los órganos de la Subdirección General Jurídica, y la aplicación de los recursos humanos, técnicos y materiales para la prestación de los servicios jurídicos.

Jefatura de los Servicios Legales.- Formula los convenios y contratos, resuelve las consultas de índole jurídica, practica avalúos de bienes inmuebles.

Jefatura de Servicios Laborales.- Interviene en los conflictos que se suscitan entre el Instituto y sus trabajadores o el Sindicato, y en su caso defiende ante las autoridades laborales los intereses del Instituto.

Jefatura de Orientación y Quejas.- Orienta e informa a los sectores interesados, sobre los fines, organización y trámite del Instituto en la gestión de prestaciones y servicios.

Departamento Jurídico de Asuntos Foráneos e Internacionales.- Planea y organiza los servicios legales de las Delegaciones y comunica a éstas y a su personal, las normas de carácter general que dicta la Subdirección General Jurídica; atiende los asuntos de carácter jurídico internacional que le son encomendados.

Delegaciones Regionales y Estatales.- En sus respectivas circunscripciones territoriales, efectúan la afiliación de los patrones y trabajadores sujetos al régimen del Seguro Social, recaudan las cuotas obrero-patronales y en general, realizan en el orden administrativo toda clase de actos y operaciones indispensables para cumplir las funciones que les están encomendadas.

#### D.- EL DERECHO COMPARADO.

Al iniciar este inciso del segundo capítulo de la tesis y avocarme a analizar su estudio, me encontré con un gran problema, que es la falta de material adecuado para la realización y desarrollo del mismo, sin embargo tuve la oportunidad de que se me proporcionara cierto material para dicho estudio; la embajada de un país amigo, mismo que es en cuanto a su siste-

ma de organización gubernamental, política y socioeconómico, completa y absolutamente distinto al nuestro y consecuentemente la forma en que llevan a cabo la seguridad para los trabajadores del campo es diferente, pero no por el hecho de ser diferente, deja de realizar satisfactoria y adecuadamente las necesidades que se entienden por Seguro Social o la Seguridad Social para el campesino, ya que este país dentro de su sistema cumple con los requisitos inherentes al verdadero servicio social un beneficio de los trabajadores del campo.

Así, lo que pretendo al desarrollar este inciso, es -- mostrar con los ejemplos, que si se puede proyectar en forma adecuada y sin gravar tanto al campesino, un seguro social -- adecuado al campo. Sin imaginar por supuesto en que se realice un cambio de sistema gubernamental, político o socioeconómico, pero si pensando en que podamos tomar como ejemplo lo positivo de este sistema para poder sacar en esa forma el mayor provecho posible e implantarlo en nuestros campos en beneficio del campesino y consecuentemente en beneficio de México; toda vez que como lo han manifestado en repetidas ocasiones diversos personajes y doctores en la materia, que el problema básico y fundamental del que adolece México, es el del Campo; situación que irónicamente a través de los años y a través de los diferentes Presidentes de la República, México en sus últimos 35 años; estos personajes que han estado --

como representantes del Ejecutivo Federal han dicho y proclamado que el primer problema que atacarán y resolvieron (y que en realidad tal vez si han pretendido resolver) es el del -- campo; otorgando y concediendo al campesino los beneficios y -- la seguridad con que debe contar, ya que es la tierra y el -- campesino los que sostendrán y suministrarán los alimentos a -- la población entera. Considero que es irónico ya que han pa-- sado años y sexenios y la situación real del campo y conse-- cuentemente la del campesino sigue igual si no es que peor.

Pero para no entrar en estériles controversias, ya que tantas veces se ha discutido acerca de las promesas incumplidas al campesino; presento a ustedes como ejemplo de lo tra-- tado en este inciso el sistema de la República Popular China.

La República Popular China cuenta con una población de 800 millones de habitantes y con una superficie territorial -- de 9 millones 600 mil kilómetros cuadrados, de los cuales 100 mil kilómetros cuadrados, son zonas de cultivo, dentro de las cuales se consideran de primer orden: en la zona norte el -- cultivo de trigo, maíz y zargo y en la zona sur el principal -- cultivo es el arroz.

Este país ha desarrollado un sistema agrícola altamente avanzado el cual parte de la reforma agraria de 1957, misma en la que dan al campesino una gran seguridad, tanto en lo económico, como en lo jurídico, basado en lo que es la Comuna --

Popular.

Ahora bien debemos entender y saber que es una Comuna-Popular. Las Comunas Populares tienen su fundamento legal en el Art. 7 de la Constitución de la República Popular China -- que a la letra establece:

La Comuna Popular Rural es una organización que fusiona en sí el poder de base y la administración económica.

En la etapa actual, en la economía de propiedad colectiva de la comuna popular rural se adopta, por lo general, el sistema de propiedad de tres niveles con el equipo de producción como base, es decir, propiedad a los niveles de comuna, brigada de producción y equipo de producción, con éste último como unidad básica de contabilidad.

Con la condición de que se aseguren el desarrollo y el predominio absoluto de la economía colectiva de la comuna popular, los comuneros pueden cultivar una pequeña cantidad de tierra para uso personal y dedicarse a limitadas ocupaciones secundarias domésticas y, en las zonas ganaderas, pueden poseer a título un reducido número de cabezas de ganado. (6)

#### LA COMUNA POPULAR

¿Como surgieron las comunas populares rurales?

Las comunas populares se formaron ampliamente en el --

---

(6).- Constitución de la República Popular China.

campo chino en el otoño de 1958 como resultado inevitable del desarrollo político y económico de China conforme a su Revolución y nuevos postulados.

Poco después de la Liberación hecha a través de su Revolución, los campesinos chinos, dirigidos por el Presidente Mao Tse Tung y el Partido Comunista, llevaron a cabo la reforma agraria y luego, bajo el principio de voluntariedad y beneficio mutuo, se dedicaron a construir un nuevo campo siguiendo la línea fundamental del Partido con respecto al desarrollo agrícola: el primer paso, la colectivización; el segundo, sobre la base de la colectivización, la mecanización y electrificación.

De la Reforma Agraria al año 1957, hubo tres etapas de desarrollo en la agricultura; el grupo de ayuda mutua, con brotes socialistas, la cooperativa agrícola de tipo inferior, de carácter semisocialista y la cooperativa de tipo superior, de carácter completamente socialista. En 1958 ésta se desarrolló hasta convertirse en la comuna popular. En general un grupo de ayuda mutua estaba formado por algunas hasta más de 10 familias, En él, los medios de producción, la tierra, animales de tiro y herramientas agrícolas eran todavía de propiedad privada, y la ayuda era recíproca en el proceso del trabajo. La cooperativa agrícola de tipo inferior era mucho mayor que el grupo de ayuda mutua. Los miembros trabajaban y recibían su

remuneración de acuerdo con el principio socialista, "de cada cual, según su capacidad, a cada cual según su trabajo". Sin embargo, recibían ciertos dividendos de la tierra y otros medios principales de producción que habían entregado al uso y administración de la cooperativa, como si fueran acciones. En la cooperativa de tipo superior que en general tenía más de 200 familias, se ejercía el principio socialista "de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo". La tierra y los otros medios principales de producción eran de propiedad de la cooperativa, que tenía facultad para manejarlos y usarlos sin pagar dividendos. Así, el grado de la colectivización se desarrolló de inferior a superior, y la organización de pequeña a grande; los campesinos venían reemplazando así, en el trabajo productivo colectivo, su concepto de lo privado por el concepto de lo público. La producción agrícola se desarrollaba enormemente al compás de la colectivización. En 1957, las cosechas de cereales, algodón y otros cultivos industriales principales sobrepasaron el nivel más alto en la historia.

En 1957, se extendió en todo el campo el movimiento de educación socialista, el cual profundizó la conciencia política interna tanto en lo político como en lo económico, el Presidente Mao formuló la línea general de poner en tensión todas las fuerzas y pugnar por marchar siempre adelante para construir el socialismo según norma de cantidad, rapidez, calidad-

y economía. Las grandes masas campesinas, cuya conciencia socialista y fervor por el trabajo crecieron aún más inspiradas por ésta, se decidieron a cambiar lo atrasado del campo.

Entre el invierno 1957 y el verano de 1958 se experimentó en el vasto campo un enorme desarrollo en la construcción básica con las obras hidráulicas como núcleo, en la industria, transportes y comunicaciones, comercio, cultura, educación y salud pública, destinados todos al servicio de la agricultura, así como en la organización de la milicia local. La cooperativa agrícola de tipo superior, organizada simplemente para la administración agrícola, entró en creciente contraste con la producción en gran escala. En muchos lugares las cooperativas pequeñas se fusionaron por su propia iniciativa en grandes federaciones de cooperativas. Algunas cooperativas o federaciones de cooperativas abarcaban las familias de toda una comarca, en total varios millares, y su grupo administrativo se combinaba con las autoridades de la comarca, produciéndose la integración de la organización política y la economía. Este fué el prototipo de la comuna popular.

El Presidente Mao resumió muy pronto las experiencias de las masas en esta creación y exaltó las excelencias de la Comuna Popular, declarando: "La comuna popular es excelente". El Comité Central del Partido aprobó una resolución que determinaba etapas y métodos para la formación de la comuna popular.

Entonces, en poco tiempo miles y miles de comunas populares se formaron en el campo.

¿Cuáles son las características de las comunas populares? ¿Qué diferencias hay entre la comuna popular y la cooperativa agrícola?

1.- La cooperativa se encargaba de organizar la producción, mientras que la comuna popular es una organización responsable de la economía y a la vez del trabajo de las autoridades locales, una unidad básica de la sociedad socialista y del Poder del proletariado en el campo chino. La asamblea general de los representantes de los comuneros tiene las funciones de una asamblea popular de la comarca.

La comuna popular no sólo atiende la agricultura, sino también la industria y el comercio, y dirige las tareas de la educación, la salud pública y las milicias. Los cuadros que desempeñan el trabajo del Partido o de las autoridades locales orientan y organizan el trabajo político-ideológico y la producción. En una Palabra, la comuna popular es una organización social completamente nueva que unifica la dirección política, económica, militar y cultural.

2.- La comuna popular es una colectividad de todos sus miembros. Con más tierra, mano de obra y fondos que la cooperativa, puede, en mejor forma, llevar a cabo la construcción básica del campo en gran escala, hacer experimentos científicos

cos agrícolas y resistir las calamidades naturales. Su fuerza-económica, mucho mayor que la de la cooperativa, hace posible el mayor progreso de la agricultura en la construcción de obras hidráulicas, mecanización, electrificación y uso de fertilizantes químicos e insecticidas. Esto fortalece la economía colectiva rural, acelera la construcción socialista en el campo y eleva el nivel de vida de los campesinos.

3.- La comuna popular puede realizar mejor en todos los sentidos la política de "considerar los cereales como eslabón-clave y asegurar el desarrollo en todos los aspectos", es decir, desarrollar una economía diversificada de agricultura, -- silvicultura, ganadería, pesquería y ocupaciones auxiliares, y establecer industrias, talleres de reparación y los transportes necesarios para la agricultura.

4.- La cooperativa tenía dos niveles de organización o sea, de cooperativa y de grupo de producción; en cambio, la comuna popular tiene tres niveles: en primer término la comuna; en segundo, varias brigadas de producción bajo su dirección; y tercero, bajo cada una de éstas, cierto número de equipos de producción. En cuanto a la propiedad, en la cooperativa existía un nivel de propiedad; propiedad de la cooperativa, mientras que la comuna tiene la propiedad colectiva de cada uno de los tres niveles, con el equipo de producción como la unidad básica del cálculo económico, el cual tiene la facultad

de organizar, manejar y utilizar su tierra, animales de tiro y máquinas agrícolas pequeñas, así como la mano de obra. Arregla también independientemente sus ingresos, distribución de la producción y beneficios.

El sector económico a cargo de la brigada de producción es aquel que los equipos de producción mismos todavía no están en condiciones de manejar, o aquel cuya administración por la brigada proporciona más beneficios, tal como los embalses pequeños y otras obras hidráulicas al servicio de los equipos -- bajo la brigada, talleres de elaboración de los productos --- agrícolas y de ocupaciones auxiliares, huertos, escuelas primarias y estaciones de sanidad. Algunas brigadas poseen ya tractores y otras máquinas agrícolas.

El sector económico bajo la dirección de la comuna es -- aquel que las brigadas no están al alcance de manejar, o aquel cuya administración por la comuna proporciona más beneficios. Por ejemplo, las estaciones de tractores, instalaciones hidroeléctricas, obras de irrigación y drenaje, talleres de manufactura y reparación de maquinarias agrícolas, granjas forestales, de reproductores y de semillas seleccionadas, escuelas secundarias y clínicas. Todos estos benefician a toda la comuna.

Actualmente, las empresas a cargo del equipo ocupan el mayor porcentaje de toda la economía de los tres niveles: de --

comuna, brigada y equipo. Aunque el porcentaje de la propiedad comunera y de brigada es relativamente inferior, sus empresas, destinadas directamente al servicio de la producción agrícola y a la de los comuneros juegan un papel en la consolidación y desarrollo de la economía colectiva socialista rural.

Tomemos por ejemplo la brigada de producción Octubre, de la comuna Wangcheng en el distrito de Sishui, provincia de Jupei. La brigada posee ahora 20 tractores de varios tipos, 34 electromotores y 60 máquinas para la elaboración e industrialización de productos agrícolas y de ocupaciones auxiliares. Estas instalaciones hacen posible la mecanización de la irrigación y drenaje, el cultivo, transporte y elaboración de cereales, algodón y pastos de los equipos de la brigada. En 1970, la brigada logró una producción promedio de 1,700 chin de granos por muy sobrecumplió la tarea de entrega y venta de cereales, algodón y aceite al Estado. Tiene ahora 700,000 yuan de acumulación pública y una reserva de 970,000 chin de cereales. La cantidad disponible para la distribución a la colectividad se ha elevado también visiblemente. Las cantidades que se mencionan corresponden obviamente a unidades de medición del sistema chino.

A medida que se fortalezca la dictadura del proletariado y campesinado, la conciencia socialista de las amplias ma--

Las comuneras también continuará creciendo. La economía colectiva socialista se desarrollará y fortalecerá ulteriormente, haciendo relativamente ricos a los equipos pobres, y se acrecentará la mecanización agrícola, en beneficio de los propósitos actuales y para el futuro provisorio de la China Popular. Todo esto permitirá a los campesinos pasar del equipo de producción como la unidad básica del cálculo económico, a la brigada, y después a la comuna, para que ésta finalmente sea reemplazada por la propiedad de todo el pueblo.

¿Cómo hace la distribución la Comuna Popular?

La comuna popular hace su distribución siguiendo la directiva del Presidente Mao Tse Tung de prestar atención a los intereses del Estado, la colectividad y el individuo. Jerarquizando debidamente dichos intereses, pero considerando siempre al individuo como beneficiario principal de la sociedad comunal popular.

Su forma principal de distribución es la que se realiza en el equipo de producción, unidad básica del cálculo económico. Después de descontados los gastos de producción y administración, una pequeña suma de impuestos y una pequeña contribución a la acumulación pública, la mayor parte de su producido anual es para distribuirla entre sus miembros. La proporción de los fondos para la acumulación por parte del Estado y la colectividad no debe ser excesiva para garantizar, en lo más -

posible, en buen año, el incremento gradual del ingreso anual de sus miembros a medida que se eleve la producción, siempre en función del beneficio al trabajo.

En el campo, la política del Estado es la de "estabilizar la carga" y "no elevar impuestos incluso cuando la producción se multiplica".

En los últimos años, la tasa del impuesto agrícola ha sido siempre la misma, aunque se ha logrado cada año buenas cosechas. Entonces, para los equipos en que la cosecha mejora de año en año, su impuesto agrícola ocupa una proporción crecientemente menor en su ingreso total, o sea que su carga de impuestos es cada vez más ligera con el aumento de la producción. Ahora constituye en general un 5, 6 ó 7 por ciento.

Bajo la planificación socialista de China, la producción agrícola se realiza de manera planificada según las necesidades de toda la economía nacional. Además, si hay productos excedentes del plan, el Estado también los compra para ampliar la reserva nacional. Así, al aumentar la producción, los equipos no tienen que preocuparse de buscar mercado para sus sobrantes o de venderlos a bajo precio. El Estado los paga a un mismo precio, incluso a un precio más alto cuando se trata de ciertos artículos, asegurando la estabilidad de los precios y la prosperidad del mercado, lo cual facilita también a cada equipo de producción aumentar sus ingresos, su acumulación y

el nivel de vida de los comuneros.

El fondo de acumulación del equipo de producción comprende principalmente sus fondos para la reserva y el bienestar. La reserva se usa para comprar maquinarias pequeñas o medianas, o para la construcción básica o la reproducción. Los fondos para bienestar cubren los gastos de cultura, educación y bienestar colectivo, y la ayuda a los miembros enfermos, retirados o inválidos. Financian, por ejemplo, el sistema médico cooperativo rural, con el cual los miembros pagan sólo un yuan al año para recibir toda la asistencia médica. También cubre los subsidios para los miembros que tienen dificultades financieras, especialmente familias de mártires revolucionarios, dependientes de los hombres alistados, viejos sin familia, huérfanos comuneros incapacitados o enfermos.

La abrumadora mayoría del producto distribuible por el equipo se reparte entre los miembros. La distribución se basa sobre el principio: "De cada cual según su capacidad a cada cual según su trabajo, más ingreso para los que trabajan más". A fines del año, los miembros reciben su remuneración basada en los puntos de trabajo (unidad de pago por trabajo) alcanzados. Estos puntos se asignan según la actitud de los miembros hacia la producción colectiva, la cantidad y la cualidad de su trabajo, las opiniones de los comuneros, así como el tipo de trabajo.

Los cuadros de los distintos niveles de la comuna popular, aplicando las estipulaciones del Estado, toman parte activa en la producción colectiva. Esta es una medida fundamental de asegurar que los cuadros no se divorcien de las masas, la producción y la realidad, evitando ser objetivistas, y burocráticos en su trabajo, una medida fundamental para impedir la restauración capitalista y consolidar la dictadura del proletariado. Los cuadros al nivel comunero deben participar en la labor productiva no menos de 60 días por año. Los de nivel de brigada y equipo toman parte activa en el trabajo y se les asigna puntos de trabajo productivo al igual que a los comuneros. Cuando faltan al trabajo productivo al igual que a los comuneros. Cuando faltan al trabajo productivo por alguna tarea pública, se les asigna puntos de trabajo o un subsidio fijado después de la discusión de sus miembros.

¿Como es la vida democrática en la comuna popular?

La comuna popular ejerce el principio de centralismo democrático. Las asambleas de representantes de equipo de producción, brigada y comuna son los órganos de poder a esos niveles. Los representantes son elegidos después de la plena discusión de los miembros. Cada miembro tiene el derecho de elegir y ser elegido. Entre las sesiones de las asambleas, ésta delega su trabajo en un organismo permanente. (En el equi

po de producción y comuna, comité revolucionario. Estos organismos dirigentes son también elegidos por los comuneros.

Antes del comienzo de cada año productivo, los organismos dirigentes a los distintos niveles elaboran sus planes de producción basados en las tareas establecidas por el Estado, las condiciones concretas de cada unidad y las necesidades de los miembros, teniendo en cuenta la planificación unificada. Primero, someten los proyectos a la plena discusión de los miembros y luego los revisan según las sugerencias de ellos para sacar el plan definitivo. Las cifras de distribución y gastos se hacen públicas todos los años. Los comuneros tienen derecho a participar en su discusión, aprobación, crítica y supervisión. Estos derechos son protegidos por la ley y nadie puede violarlos.

Además de estos derechos en el orden político y económico, goza cada miembro también del derecho al trabajo, descanso, educación y a compartir el bienestar social.

Todo comunero apto para el trabajo tiene derecho a participar en la labor productiva. Hombres y mujeres reciben la misma remuneración por el mismo trabajo. Cuando se asigna el trabajo se toma debida consideración de los problemas físicos-especiales de las mujeres.

Se arregla los períodos de trabajo y descanso según las costumbres de la producción agrícola local, que varían según -

las estaciones de cultivo. Está garantizado el descanso debido. Los comuneros prestan su atención primordial a cumplir -- las tareas colectivas. En los tiempos libres pueden trabajar en su parcela privada de tamaño pequeño, dada por su equipo de producción, criar algunas aves de corral u otros animales domésticos, o hacer productos de artesanía. Los miembros pueden hacer lo que deseen con los productos derivados de éste trabajo.

Una vez analizada la comuna popular debemos saber qué papel juega la agricultura en el principio general para desarrollar la economía China.

"La agricultura es tomada como base; la industria como factor dirigente", este es el principio que se ha formulado -- para llevar a cabo la línea General: "Tomar la agricultura como base" significa poner el desarrollo agrario en primer lugar. La agricultura es la rama productiva que provee principalmente medios de subsistencia. En la construcción socialista y el fomento de la economía nacional, primero China tiene que resolver el problema de alimentar y vestir a los varios cientos de millones del pueblo chino; si no, no podremos dar ni un paso. ¿Como se resuelve éste problema? China es país socialista, y no podemos apoyarnos en la importación de cereales desde otros países para vivir. Esta es la causa principal por la cual se toma como base en el fomento de la economía nacional a

la agricultura.

Antes de la Liberación, bajo la dominación del imperialismo, el feudalismo y el capitalismo burocrático, la vieja -- China estaba sumida en un extremado atraso. Después de la fundación de la nueva China, no solamente necesitarán resolver el problema de alimentar y vestir a los varios cientos de millones del pueblo chino, sino que también procurarán cambiar más pronto posible a un país agrícola atrasado en un país autosuficiente e industrializado. Para desarrollar la industria, debe contarse con suficientes condiciones, como materias primas, fondos, mercado interior, mano de obra, etc. Entonces, ¿cómo lograr éstas condiciones?

China es un país socialista y por ello su edificación económica debe apoyarse en la acumulación interna de la economía socialista, en la creatividad de las masas populares, y el marchar por la vía de la independencia, autodecisión y auto--sostenimiento.

Ahora bien, y expuesto lo anterior, consideramos que la China Popular es un gran país agrario, donde la población rural representa más del 80 % del total. Actualmente, en general el nivel de la producción agraria de China aún no es alto; nuestra agricultura aún no está mecanizada; la capacidad de resistencia contra las calamidades naturales no es muy elevada; los cereales para el mercado y las materias primas indus-

triales de todo tipo ofrecidas por las zonas rurales no satisfacen aún las necesidades del desarrollo de las industrias ligera y pesada. Por eso, si se quiere desarrollar con enormes esfuerzos la agricultura; sólo con el desenvolvimiento pleno del campo, puede proveerse mayores fondos para el desarrollo de la industria China, las vastas zonas rurales pueden llegar a ser mercados más amplios para los productos industriales y suministrar más mano de obra al frente industrial, impulsando así el desarrollo veloz de la industria.

¿Por qué se toma la industria como factor dirigente?

En el fomento de la economía nacional de China, la agricultura ocupa una posición particularmente importante. Sin embargo esto no significa que China trabaje por la agricultura exclusivamente y no por la industria, o que después de resolver todos los problemas referentes a la agricultura trabaje por la industria. En el fomento de la economía nacional, la industria se desarrolla a la par de la agricultura desempeñando el papel dirigente.

Para desarrollar verdaderamente la agricultura, tenemos que transformar la atrasada labor manual en ella y realizar su mecanización y electrificación y contando con suficientes fertilizantes químicos e insecticidas, etc., la agricultura puede desarrollarse con más rapidez, razón por la cual se necesita -

el apoyo de la industria. Esto es lo que se quiere significar al decir papel dirigente de la industria en la economía nacional. Este papel dirigente se manifiesta también en que se -- equipa con técnicas modernas todos los sectores de la economía nacional y se establece una poderosa defensa nacional moderna. En China el desarrollo de la industria está basado en la agricultura; el de la agricultura y la elevación de su productividad no se apartan del papel dirigente de aquella. Estas dos -- partes son independientes y se impulsan mutuamente.

La forma en que se desarrolla la actividad médica al -- campesino en China parte de un principio que es la reforma de 1949; llegándose hasta los días actuales en el que se establece la ayuda y cooperación del médico descalzo.

En China, los "médicos campesinos", que son aquellos -- médicos que no abandonan el trabajo agrícola, han surgido en -- grandes números durante la Revolución Cultural y son llamados -- cariñosamente por el pueblo "médicos descalzos", nombre que se originó en el sur de China donde los campesinos trabajan des-- calzos en los arrozales. Los "médicos descalzos" algo nuevo, -- se han desarrollado vigorosamente, como brotes de bambú en --- primavera. Su número en todo el país es de más de un millón, y constituyen una poderosa y viva fuerza en la causa médica y -- sanitaria del campo chino; y es aquí donde a mi entender, la --

China Popular establece un principio apropiado a su régimen -- político de seguridad social y que en algunos aspectos podrá -- servir a nuestro núcleo rural.

Durante los 25 años a partir de la Liberación, la China Popular ha preparado gran cantidad de trabajadores médicos en institutos de medicina y escuelas medias de esta especialidad. Pero, como es un país en desarrollo, de extenso territorio y -- numerosa población (el 80% de la cual se halla en el campo), -- la sola preparación de médicos en centros docentes dificulta -- la satisfacción de las necesidades objetivas, razón por la -- cual la formación por diversos medios de miles de "médicos -- descalzos" es una importante medida destinada a cambiar rápi-- damente la fisonomía de la actual medicina y sanidad rural.

Como ejemplo de esta actividad presento a la población -- de Yungfú.

Cuando llegó la liberación en 1949, Yungfú (una pobla-- ción de China con más de 200,000 habitantes, enclavada en la -- zona montañosa del norte de Kuangsi), no recibió nada de la -- vieja China aparte de una clínica con cuatro trabajadores mé-- dicos y cuatro boticas de medicamentos tradicionales. El Go-- bierno Popular, dirigido por el Partido Comunista, desde el -- principio puso el garantizar la salud del pueblo en lugar pre-- dominante. A pocos meses de la liberación, se construyó el --

hospital distrital. Hasta 1958 habían surgido en sucesión una estación antiepidémica distrital y un puesto de maternidad y - pediatría; en las comunas y brigadas aparecieron establecimientos médicos equipados sencillamente. Más tarde, debido a la - influencia de la línea revisionista de Liu-Shao-Chi en el terreno de la sanidad que consistía en "prestar más atención a - la ciudad que al campo", los establecimientos médicos a nivel de brigada fueron cerrados, y los de comuna convertidos en -- clínicas privadas. Los médicos peritos fueron concentrados en hospitales de nivel distrital o superior "para tratar enfermedades difíciles". Esto hizo que las zonas rurales quedaran en una situación de escasez de médicos y medicamentos.

En junio de 1965, el Presidente Mao, hizo para todo el país el llamamiento de "poner el énfasis del trabajo médico y sanitario en las zonas rurales", poniendo el dedo en la llaga de la línea revisionista y señalando la orientación para el -- desarrollo de la causa médica y sanitaria de nuestro país. Desde entonces gracias a la aplicación de la línea revolucionaria del Presidente Mao, la salubridad en el distrito de ---- Yungfu ha venido experimentando cambios radicales.

Hoy, además del hospital distrital, con 80 camas, cada una de las diez comunas tiene policlínica. El número de los -- trabajadores médicos de los centros médicos comuneros ha sido elevado de 58 a 190, y el de camas de 24 a 155, en comparación

con las cifras de 1965. Las policlínicas están equipadas con rayos X, microscopios, maquinas de hacer tabletas e instrumentos necesarios para la cirugía abdominal y la obstetricia. -- Todas y cada una de sus 97 brigadas de producción practican el servicio médico cooperativo, y tienen clínicas, en las cuales -- trabajan en total 222 "médicos descalzos", dos o tres como -- promedio por cada brigada. Las clínicas están equipadas con -- 163 camas e instrumentos quirúrgicos. En las entidades de base 1,200 equipos de producción, trabajan en cada uno de ellos -- uno o dos agentes sanitarios y en una parte de los equipos hay enfermerías con medicamentos de uso diario. Con todo esto, -- está formada en lo fundamental la red médica en el distrito, -- al servicio principalmente de la zona rural.

#### La Formación.

En dicha red, constituyen un contingente de fuerza viva los "médicos descalzos", procedentes en su mayoría de las familias de campesinos pobres o medios de la capa inferior, siendo parte de ellos jóvenes instruidos y algunos pocos médicos -- autóctonos conocedores de plantas medicinales. Pese a su relativamente bajo nivel cultural de primaria o de primer ciclo de secundaria, poseen una relativamente alta conciencia política -- y abrigan un vehemente deseo de cambiar, lo más rápido posible, las condiciones de la medicina y sanidad rurales. Por dicha -- razón estudian afanosamente para aprender, a través de la ---

práctica y los libros, conocimientos relativos a la profilaxis y tratamiento de las enfermedades y hacen todo lo posible para librar al pueblo de las dolencias.

Desde 1965, el distrito de Yungfú ha adoptado diversas medidas para la preparación de los "médicos descalzos". Una de ellas consiste en que el distrito establece cursos de capacitación de 8 a 24 meses de duración, en los cuales los trabajadores médicos del hospital distrital enseñan a los alumnos recomendados por las brigadas de producción, conocimientos teóricos básicos referentes a anatomía, fisiología, etiología, y patología, medicina tradicional y herbaria, así como medicina general, cirugía, obstetricia, pediatría, otorrinolaringología, estomatología y oftalmología.

Para los "médicos descalzos" poseedores de experiencias prácticas, el distrito organiza cursos de ocho meses a fin de elevar su nivel, en los cuales, amén de los sistemáticos conocimientos básicos de teoría, se enseña a fondo los detalles referentes a la práctica de tratar enfermedades raras y difíciles, y casos de emergencia, para que los alumnos conozcan no solamente estas enfermedades sino, también sus causas.

Por otro lado, el distrito y las comunas abren frecuentes cursillos especiales de corto plazo, de uno a seis meses, para que los "médicos descalzos" dominen métodos eficaces curativos de la medicina tradicional en contra de las enfermedades

comunes de la localidad.

En las clínicas de cada brigada, los "médicos descalzos" reúnen varias veces anualmente a los sanitarios de los equipos para enseñarles, durante una semana, los métodos de inyección intramuscular, de prevención contra las enfermedades contagiosas estacionales y de registro de los males frecuentes locales, así como el tratamiento de lesiones y dolencias pequeñas mediante acupuntura y plantas medicinales.

Además, el distrito y las comunas llaman a "médicos descalzos" a participar en la práctica médica en los hospitales o envían médicos a transmitir in situ las experiencias, necesarias a los "médicos descalzos".

Ahora bien así como se realiza la actividad de asistencia médica para el campamento, se lleva a cabo la actividad educacional, tanto en el aspecto más elemental, que es el de saber leer y escribir, como en el de estudiar en forma profunda una actividad, ya sea científica, política o socioeconómica; creando en esta forma una conciencia positiva en favor del país en que se encuentra, que en este caso es el de la República Popular de China.(+)

---

(+).- Referencias y datos estadísticos tomados de:  
 "La Constitución Política de la República Popular de China"  
 Revist "China Avanza" número 16, 17, 19 y 20.  
 Folleto chino denominado "Atachay"  
 Folletos chinos denominado: "Cuerpo" números 7,8 y 9  
 Revista denominada "Tiempo".

## CAPITULO III

EL SEGURO SOCIAL EN EL REGIMEN  
EJIDAL Y COMUNAL

## A.- LA NECESIDAD DE SU ESTABLECIMIENTO.

Se ha manifestado en infinidad de ocasiones que es necesario y urgente que se considere, que si bien el campesino es considerado dentro de ésto al ejidatario y comunero, es y ha sido una de las clases más débiles económica y culturalmente, dado el sin número de problemas a que se han enfrentado como lo son desde épocas muy remotas: la marginación e improtección de muchas familias que no tienen un techo para su vida cotidiana, la falta de servicios médicos, asistencia social, civil o material para incorporar a todos hacia una seguridad de protección, que la sociedad debe de otorgar urgentemente a la clase campesina, si recordamos nuestro pasado histórico veremos que ha sido la clase campesina en general, la sufrida, abnegada, explotada y escarnecida que se ha enfrentado a las inclemencias, no sólo del tiempo, sino de las mal llamadas clases sociales así como de una pseudo cultura superior que han perdido todo el sentido de responsabilidad y patriotismo, concepto este último, en donde el campesino ha tenido que defender no solo con el sudor de su cuerpo, sino con la misma sangre, cuando así lo ha requerido la nación, además es sabido --

que son muchas las páginas de nuestra historia, en las que el hombre del campo salió siempre en defensa de los magros intereses de la patria, su tierra, su mujer y sus hijos quienes -- han desempeñado a través de las generaciones el sacrificio y -- del dolor con el que se han enfrentado y salido avantes de las distintas inclemencias, para poder retener la posesión de la tierra que les pertenece jurisdiccionalmente a los municipios de las distintas entidades federativas de la República Mexicana.

Es para estos grupos, (diezmados, postergados y evidentemente desiguales), que se plantea el problema del desarrollo, porque los grupos marginales (1) no se resignan a la esperanza indefinida ya que ha ingresado al campo la acción conciente de su fuerza y la justicia de su causa.

Y puesto que son los trabajadores del Agro los que se -- constituyen precisamente esos grupos marginales, resulta, evidente que hay que comenzar por ellos la gran obra de redención social que se propone, todo programa de desarrollo dentro del marco más amplio de bienestar de toda actividad social.

Así, para ello y con un mayor conocimiento de los pro--

---

(1) "Grupos Marginados" Dr. Mendieta y Nuñez los define como -- aquellos de inferior cultura, sumidos en la pobreza y enrutina de los trabajos agotadores.

blemas, vinculados en el trabajo agrícola, y particularmente - al régimen ejidal y comunal, que adquiere cada día una primísima importancia no sólo en México, sino en la América Latina, porque la agricultura se considera que es la base de sustentación para la humanidad y porque su incipiente desarrollo es causa de atraso, miseria y hondo malestar que se traduce en graves perturbaciones sociales. De ahí la urgencia de buscar - los medios conducentes a estimular el mejor aprovechamiento -- del suelo a través de las modernas técnicas agropecuarias; la mecanización de los cultivos, la protección médica, económica y social de los trabajadores del campo y la elevación de su -- nivel cultural, procurando a la vez resolver el grave problema de la propiedad y la tenencia de la tierra que es, con frecuencia, la verdadera raíz del atraso de su agricultura y de las - enormes diferencias económicas y sociales.

Se presenta un problema más para el ejidatario y comu-- nero, el cual es el concepto de los riesgos profesionales; es evidente que ellos son tan numerosos en la agricultura, como - en la industria, por lo que no es razonable evaluarlos de ma-- nera diferente. Nada justifica que en nuestro país sólo la -- mínima parte por no decir ninguna, de los trabajadores agríco-- las se beneficien de las mismas ventajas que los trabajadores-- de la industria.

La incidencia de los riesgos en la capacidad de los trabajadores de la industria, comparativamente con los trabajadores agrícolas y sus ejidatarios o comuneros, no es menor. Así el de la vejez o miseria, en que caía ésta clase de gente, se anticipa en los medios rurales, por cuanto a las faenas agrícolas, que son rudas y agotadoras y de la vida que llevan estos trabajadores, es de por sí llena de privaciones. Entre los viejos y desvalidos se encuentran no sólo los peones, sino los poseedores de pequeñas parcelas, insuficientes para alimentar a sus familias. En cuanto al riesgo de desocupación, es innegable que en un porcentaje muy alto, los trabajadores agrícolas, señalados anteriormente, lo sufren, de ahí la constante emigración hacia los grandes centros urbanos, si no son asalariados en trabajo de temporada, porque su misma naturaleza tiene cortos períodos de duración de su trabajo, o bien si no son poseedores de pequeñas parcelas, que demandan pocos días de labor, o carecen por completo de tierra.

Y por si lo anterior fuera poco, el ejidatario y comunero, ven gravada su situación económica por las llamadas "cargas familiares", nacimiento de hijos, su educación y sostenimiento hasta que alcanzan la edad de trabajar o producir, que excede casi siempre su capacidad económica y puede sumirlo en la miseria si no encuentra con la brevedad posible un ingre

so seguro. (2) Esto, consecuencia lógica de la impreparación -- que tiene nuestro campesino y de la falta de seguro social -- precisamente.

Así se llegó a la conclusión de que las fronteras entre la actividad de los ejidatarios y comuneros y la de los obreros debe desaparecer en forma eficaz y definitiva para alcanzar el objeto común de una elevación sustancial en los niveles de vida de la población trabajadora en general, ya sea obrero, ejidatario o comunero, porque no hay ni puede haber sistemas -- que garanticen un verdadero progreso si no se proporcionan las oportunidades para que se afirmen la dignidad de las personas, la cual es fundamental en nuestra civilización.

B.- LA INICIACION DEL SEGURO SOCIAL PARA EL CAMPESINO,  
(EJIDATARIO Y COMUNERO).

En éste inciso, presento el concepto de derecho en favor del ejidatario y comunero, mismo derecho que dista mucho -- del hecho y para empezar expondré los antecedentes que nos establecen la extensión del Seguro Social para los trabajadores del campo; esta se proyectó en el camino trazado por el triunfo de la revolución, por EMILIANO ZAPATA, quien presidió algu-

---

(2).- Revista de estudios Agrarios; Tomo VI, Págs. 81 y sig.  
Edit. Centro de Investigaciones Agrarias. México, 1963.

nas de las jornadas más heroicas de la Revolución Mexicana, y su personalidad, de un tono, un estilo a la finalidad planteada, esta fué y es la rebelión de los jornaleros y básicamente de los campesinos que a través de sus postulados "Tierra y Libertad, Justicia y Ley", "La Tierra es de quien la Trabaja"; establecieron sus razones de justicia y pretenciones en este movimiento armado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, además de pretender cumplir su función, situación que no llevó a cabo respecto a la Seguridad Social con la aplicación del régimen ordinario y sus modalidades; ha establecido y reglamentado regímenes especiales, pretendiendo completar el régimen antes citado, otorgando los beneficios de la seguridad social a los sectores de la población, principalmente a los trabajadores del campo.

Pienso que el concepto de Seguro Social presentado en la fracción XXIX del artículo 123 de nuestra Constitución Política, es donde se establece como la Expresión Jurídica que lleva en su seno la igualdad como grado preferente de su sistema y por lo tanto, refiriéndose no sólo al trabajo urbano, sino al que la profesión o el oficio dan la pauta necesaria para elevar el reconocimiento de un mismo derecho al Seguro Social.

La Ley del Seguro Social de 1943, afirmaba en su artículo primero, que el Seguro Social constituía un servicio público nacional, que se establecía con carácter de obligatorio en los términos de esta Ley y sus reglamentos; considero por eso, que desde entonces debió hacerse llegar también al campesino sin exclusiones y ni formalismos en forma sistemática y adecuada este servicio.

La extensión del Seguro Social a los trabajadores del campo, se proyectó siguiendo el camino trazado por nuestros gobiernos, y a partir del triunfo de la Revolución los gobiernos han tratado de establecer el desarrollo económico y social del país mediante un equilibrio que se trata de conseguir entre los sectores urbano y rural, ya que es vital para el progreso del país.

Otro aspecto legislativo, y el primero que se pretendió dar respecto al Seguro Social con el campesino, lo estableció el reglamento del 27 de agosto de 1954 que comprendió a todos aquellos trabajadores que realizaban actividades rurales, propias y habituales de alguna empresa agrícola, ganadera, forestal o mixta, ya fuesen peones acasillados, trabajadores de temporada, eventuales, a obra determinada, o miembros de las sociedades locales de Crédito Agrícola y Crédito Ejidal (3)-.

(3).- I.M.S.S. Reglamento del Seguro Social para los Trabajadores del campo en los Estados de Baja California, Sonora, Sinaloa. México 1954.

El decreto de implantación, originalmente abarcó los - Estados de Baja California, Sonora, Sinaloa y la obligación - de inscribirse y de inscribir a sus trabajadores asalariados, aunque estos fuesen, además ejidatarios. (4) Consideraba como patrón rural, a los propietarios, poseedores, ejidatarios, - colonos, arrendatarios y apareceros que emplearan en el campo a los trabajadores mencionados mediante la retribución de sus servicios, en dinero o en especie, y a las sociedades de crédito agrícola o de crédito ejidal.

Este reglamento pretendió dar a sus afiliados: Protección en los seguros de accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte, así como la inclusión de los servicios médicos correspondientes a los trabajadores y a sus beneficiarios, cosa que -- en la práctica, según estadísticas no se llevó a cabo ni en -- un 15% de los que fueron afiliados, y esto fué porque el Seguro Social no llegó a las entidades que lo requerían.

El término para inscripción se determinaba en quince - días contados a partir de la iniciación de los trabajos, lo - cual se llevó a cabo a partir del 30 de agosto de 1954.

No quedaron comprendidos en el Reglamento referido, --

-----

(4).- Reglamento anterior citado.

los trabajadores de explotaciones rurales que realizaran labores de oficina, de transporte, los cuales quedaron incorporados al régimen ordinario.

Al inscribirse los patrones rurales y los trabajadores del campo, se les determinó una clave patronal y número de afiliación correspondiente, y al trabajador se le entregó una libreta con 52 casillas para fijar los cupones correspondientes a las 52 semanas de cotización del año y con ella además de comprobar el pago de cuotas, era una constancia para la vigencia de sus derechos.

En el último de los Artículos Transitorios del reglamento antes citado, se establecía que en un plazo de dos años contados a partir de la fecha de expedición, el Instituto, con la experiencia que adquiriera de su aplicación y oyendo la opinión de los interesados, fijará el cuadro específico de prestaciones que deban ser otorgados a los trabajadores del campo asegurados y a sus beneficiarios en los diversos ramos del Seguro Social, teniendo en cuenta la estructura de la población campesina y las condiciones características de vida y de trabajo, cuadro y estudio que sigue realizándose, ya que no se han satisfecho las necesidades del campesino.

Con la evolución inevitable que debieron estimar con el pasar del tiempo, los técnicos del Seguro Social, respecto

al ensayado de 1954, hubieron de modificar y ampliarse, comprendiendo, desde luego, la regulación terminológica de los sujetos de este seguro, considerándose dos grandes núcleos de trabajadores agrícolas: independientes y dependientes, subdividiéndose éste último en: Asegurados Comunes y Trabajadores- Estacionales. (5)

Como las sociedades locales de crédito agrícola, las de crédito ejidal y las instituciones de crédito o auxiliares, que operen en las regiones, donde se aplica el seguro obligatorio, están obligados a exigir comprobante de pago de cuota obrero-patronal del Seguro Social, a toda persona que solicita algún préstamo refaccionario o de habilitación y avío para trabajos del campo, en caso de no hacerlo, se hacen solidariamente responsables del pago de las sumas adecuadas al Instituto por las personas que corresponden.

Igualmente, se hacen, con el ánimo de tener un control estricto y llevar lo más positivamente la aplicación del Seguro Obligatorio para los trabajadores del campo, y en particular del ejidatario y comunero.

En la actualidad, la misma Ley dispone la extensión -

---

(5).- I.M.S.S. Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del campo. México, 1960. Artículo 17

gradual del régimen del Seguro Social a las zonas rurales, -- mediante Decreto del Ejecutivo Federal, a propuesta formulada por el I.M.S.S. Esto a grandes rasgos son los antecedentes -- que se establecen sobre la Ley del Seguro Social en beneficio del ejidatario, comunero y del campesinado en general.

### C.- PROBLEMA QUE SE PRESENTA EN SU APLICACION.

Se han esgrimido que los motivos por los cuales no se ha otorgado en forma adecuada el beneficio del Seguro Social al campesino, es por un sinúmero de problemas, de los cuales me he permitido seleccionar algunos, mismos que considero son de mayor importancia, además de que son los que más han utilizado como excusa las autoridades respectivas para eludir su responsabilidad.

#### 1.- Problema de carácter económico.

La Seguridad Social basa su funcionamiento en la aportación de cuotas y según la cuantía de ellas, son las prestaciones que otorga, para la extensión del régimen del Seguro Social al campo, uno de los problemas que se presentan es precisamente el del financiamiento que es la base de la eficacia del Seguro Social, descansa en "cálculos matemáticos" que valoran, con arreglo a la técnica actual, las probabilidades de los fenómenos o hechos inciertos y futuros, creados por riesgos siniestros; esta especulación numérica le da la base cien

tífica, sólida, que asegura su solvencia y éxito rotundo, sin los cálculos el Seguro Social constituiría un verdadero juego de azar que lo encaminaría de un momento a otro a un fracaso financiero y que es en realidad lo que ha venido sucediendo, ya que según uno de los últimos informes de la Asamblea General, el balance contable del Seguro Social tenía un déficit por varios cientos de millones de pesos; sin embargo, esto lógicamente no lo sacan a la luz de la opinión pública, ya que consideran que ello significaría una burla y frustración para el trabajador en sus sentimientos y seguridad, puesto que está en juego la salud y la vida de éstos. (6)

El nivel económico de la población es el factor fundamental que decide la aplicación del Seguro Social, ya que una de las características, es la aportación directa o indirecta de la población amparada, lo que la distingue de los servicios asistenciales o de beneficencia, orientándola hacia el disfrute de prestaciones por derecho y responsabilizando a los miembros que constituyen la misma, de la penuria de la población campesina que es el principal obstáculo para la implantación del Seguro Social en el campo. El campesino se encuentra en desventaja en relación con el trabajador de la

---

(6).- Gustavo Arce Cano. "Los Seguros Sociales en México" México 1944. Página 135.

ciudad por tener, éstos, más protección mediante diversos sistemas fuera del Seguro Social; por tener a su alcance las comodidades de la vida, los medios de diversión, mismas que no están al alcance de los campesinos. Generalmente el salario del campo es el más bajo de los establecidos por los órganos gubernamentales o por la comisión nacional de salarios mínimos. Indudablemente que esto nos lleva a concluir, que el campesino se mantiene a un nivel inferior al trabajador de las zonas urbanas, por la ineptitud de las personas encargadas de fijar un salario adecuado al campesino, demostrando en esa forma, dichas personas, su absoluto desconocimiento de lo que es la necesidad del campesino en México.

Además, existen en el medio rural, campesinos que no perciben salarios y están a expensas de la producción que obtengan de las tierras que laboran, lo cual generalmente no les alcanza ni para sus más elementales necesidades de subsistencia.

La consecuencia de lo anterior, es el éxodo de campesinos a las ciudades; en busca de una mayor remuneración, garantías para su familia, su propiedad y su vida, en suma un mejor nivel de vida.

Los sistemas de explotación constituyen otra causa de la baja condición económica de los campesinos, debido al com-

pleto atraso en los sistemas en vigor empleados, carentes de toda técnica, y por supuesto que no dan todo el rendimiento posible y por lo contrario originan un gran desgaste y desperdicio de energías de los trabajadores, que redundan en su perjuicio y afecta directamente el volumen de la producción y -- como consecuencia lógica disminuye el nivel de consumo, apareciendo así la miseria, que hace imposible el financiamiento del Seguro Social y aumenta considerablemente las erogaciones que tendría que realizar por concepto de prestaciones.

No hay que desconocer que la falta de vías de comunicación, de medios de transporte, problema de la vivienda y otros, también intervienen para la paupérrima situación en que se encuentran nuestros campesinos. De ahí que, el Instituto Mexicano del Seguro Social, debe tener la enorme y necesaria pero "muy loable" tarea de ayudar a resolver los problemas socioeconómicos de los campesinos, tratando de elevar su nivel de vida; haciendo constituir esa ayuda en la intervención de parte de las reservas de mejorar los medios de explotación de la tierra, en capacitar las familias campesinas para que puedan crear pequeñas industrias familiares, para así, elevar su nivel económico, haciendo llegar los conocimientos necesarios-- por medio de las clases, impartiendo las en centros parecidos-- a los que ya existen en las ciudades o zonas urbanas, ya que-

es necesario ayudar en el campo; la creación de talleres para enseñanza, no sólo para los hijos de los obreros, sino a la vez para los hijos de los campesinos o a los diferentes trabajos manuales con el fin de ayudar al gran número de personas que existen a expensas de otras que prestan sus servicios en trabajos, éstos ayudados además de las prestaciones que les otorga la Ley de Seguridad Social y que indudablemente contribuye a su mejoramiento de la vida.

## 2.- Recursos.

Los recursos correspondientes al Instituto Mexicano -- del Seguro Social y siendo el principal recurso el económico de la empresa (descentralizada), es la aportación de cuotas.

Para ésta aportación de cuotas, se siguen dos sistemas:

- a.- El tripartita que está constituido como su nombre lo indica, por las aportaciones del Estado, los Patrones y los Trabajadores, y
- b.- Bipartita, que se constituye con la aportación del Estado y de los asegurados.

En el sistema bipartita, como vemos, sólo hay Estado y Asegurados, excluyendo a los patrones: de donde se deriva que cuando se utilice este sistema, es porque los asegurados carecen de Patrón.

En la población campesina mexicana, existe una varie---

dad de tipos de campesinos y que sin pretender hacer una clasificación exacta son las siguientes:

- a.- El denominado pequeños propietarios, personas consideradas que explotan los terrenos de su propiedad.
- b.- Comuneros.- Miembros de una "comunidad indígena" - cuyas tierras laborales pueden ser de propiedad o posesión individual, y los pastos, cerros y aguas de riego continúan a cargo de la comunidad.
- c.- Ejidatario.- Es la persona que tiene "además de -- tierras y cultivo, tierras de agostadero, de monte, etc., para uso colectivo; una zona de urbanización; areas, laborales para construir parcelas escolares; zonas especiales que por ser físicamente indivisibles, requieren, para su cultivo el trabajo colectivo y volúmenes de agua, dentro de la zona de urbanización de un ejido, se reserva una superficie para los servicios públicos de la comunidad y otra en previsión del crecimiento demográfico. El resto se fracciona en solares que se entregan en usufructo a cada uno de los ejidatarios, con la obligación de construir en ellos sus casas y habitarlas; al cabo de cuatro años reciben el título de -

propiedad del solar. (7)

- d.- Aparcero.- Personas que cultivan las tierras arrendadas por otro, contra la entrega de un porcentaje preestablecido de la cosecha. La apariencia implica por parte del dueño de la tierra, la entrega de todo o gran parte de los medios de producción así como también la dirección técnica y administrativa de la explotación.
- e.- Arrendamiento.- Es la persona que cultiva las tierras arrendadas de otro con pleno usufructo de las mismas pagando así arriendo fijo, en dinero o en especie.
- f.- Mediero.- Es la persona que distribuye los productos entre el dueño y él por partes iguales. La mediería, es una forma especial de aparcería.
- g.- El peón acasillado.- persona que trabaja y vive en las grandes haciendas y recibe como retribución -- por su trabajo una parcela y a menudo una remuneración en dinero o en especie por jornada de trabajo.
- h.- Ocupante precario.- La persona que cultiva un predio ajeno sin determinar un acuerdo con el dueño - del mismo y sin protección legal alguna.

1.- Trabajador Agrícola.- Persona que trabaja generalmente en las haciendas y plantaciones que pueden tener el carácter de permanente o temporal.

Como se ve, los tipos de campesino son muy variados y algunos carecen de patrón, y sólo viven de lo que obtengan de su propia producción.

En la República Mexicana hay un gran número de personas que laboran como asalariados u otros por su propia cuenta, -- siendo el caso por ejemplo, de los ejidatarios, que algunas veces, aparte de laborar en su ejido, lo hacen en otras propiedades por un salario.

Con base en lo anterior, considero que deben dividir a la población del campo en dos sectores: Los asalariados y los que no lo son.

Para los asalariados se debe establecer un sistema tripartita de cuotas, aportando al Estado, el Patrón y el Trabajador Campesino, entrando en este sistema los trabajadores -- del campo, permanentes y estacionales.

Por lo que respecta a los campesinos que carecen de -- salario, se cree que prácticamente es imposible aplicar el sig tema de los ejidatarios y los pequeños propietarios, sean o -- no miembros de Sociedades Locales de Crédito, y en general -- todos aquellos campesinos que carezcan de patrón y laboren -- por su cuenta.

De acuerdo con la Reforma de la Ley del Seguro Social del 31 de diciembre de 1970, el Seguro Social ha creado, el Seguro Obligatorio en la rama de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios agrícolas, en las ramas mencionadas en la fracción I, II, III, del Artículo 3o. de ésta Ley.

Para éste fin, el Poder Ejecutivo Federal a propuesta del Instituto, basado en sus experiencias, estadísticas, financieras y económicas, podría implantar dicho Seguro Social, mediante el decreto en los que se determinen lo siguiente:

- a.- La fecha de implantación y las modalidades del Seguro para los grupos que deben ser incluidos.
- b.- Las circunstancias territoriales en que se aplicarán las disposiciones de dichos decretos.
- c.- Las cuotas y contribuciones a cargo de los asegurados y del Gobierno Federal, las que serán suficientes para cubrir las prestaciones que correspondan a las necesidades sociales de dichas personas, tomando en cuenta su capacidad económica.

Tratándose de ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas de no más de diez hectáreas de riego o su equivalencia en otras clases de tierras, en ningún caso las cuotas y contribuciones a cargo del Gobierno Federal podrán ser inferiores al cincuenta por ciento del total.

d.- Los procedimientos de inscripción y los de cobro - de las cuotas.

El Poder Ejecutivo, pondrá a propuesta del Instituto - basado en estadísticas financieras, económicas y sociales, ex - tender el régimen del Seguro Social Obligatorio a la categoría de trabajadores independientes urbanos, como artesanos, - pequeños comerciantes, profesionistas, libres y todos aque--- llos que les fueren similares. En los decretos correspondien - tes deberán tomarse en cuenta las necesidades sociales y las - particularidades económicas de esas categorías de asegurados, la base para el cobro de primas y prestaciones en dinero y -- las condiciones especiales conforme a las cuales deban otor--- garse otro tipo de prestaciones. (8).

Pero además de este recurso el Instituto Mexicano del - Seguro Social, cuenta también con otros ingresos, como son: - El subsidio gubernamental del Estado; los intereses, alquiler - res, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier - clase que produzcan sus bienes, las donaciones, herencias, -- legales, subsidios y adjudicaciones que se hagan en favor del - Instituto Mexicano del Seguro Social y por último cualquiera -

-----

(8).- Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970. "Nueva Ley - del Seguro Social". Artículo 8 párrafo V.

otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos, esto con apoyo y según el artículo 242 en sus IV fracciones de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

### 3.- LA NO IGUALDAD DE SALARIOS Y COSTO DE LA VIDA EN LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA .

El problema de la explotación del hombre por el hombre, es el fenómeno permanente de la humanidad, no es mas que la historia del trabajador, de las jornadas agotadoras a las jornadas reglamentarias jurídicamente; para unos y otros, la única forma de mitigar tal aplicación es el salario. Aunque jamás será suficientemente justo como compensatorio del esfuerzo humano.

Se ha considerado la necesidad de establecer un salario básico en el que el Estado intervenga para cumplir los fines de interes general. La necesidad de implantar el salario mínimo ya por acción del Estado o por medio de las leyes simplemente medidas administrativas, ya por acuerdo colectivo entre empresarios y trabajadores, actuando en representación de los respectivos sindicatos. (9) En éste renglón no consideran a la clase campesina, situación que ante todo debe ser encasillada para poder determinar su aportación en beneficio del agro mexicano.

(9).- Derecho Social y Legislación del Trabajo, segunda edición, Buenos Aires 1924 página 446

El salario mínimo es indispensable para cubrir las necesidades del trabajador y de su familia en cuanto a alimentación, vivienda, vestuario, educación, asistencia y recreación. Puede aplicarse no sólo en una demarcación territorial o municipal, sino en un país, también en determinadas regiones o zonas económicas. (10)

Como se ha analizado al estudiar los diferentes regímenes de incorporación de los trabajadores del campo, que se han ensayado varios procedimientos para el pago de las cuotas (el de cupones o estampillas que se adhirieran a una libreta -- que conservaba el trabajador como constancia de pago e identificación para el ejercicio de sus derechos). El Dr. Ignacio Morones Prieto exdirector del Instituto Mexicano del Seguro Social, el 30 de noviembre de 1967, en la Asociación Nacional de Periodistas, expresó:

Que a partir de la aplicación iniciada la seguridad fué empleándose geográficamente y de manera gradual a todo el país. Paralelamente fueron incorporándose también al régimen otros sectores de la población como los cooperativistas, los cañeros y algunos grupos de agricultores de ciertas regiones del país.

---

(10).-- El Nuevo Artículo 123, 2a. edición, Edit. Porrúa, S.A. México, 1967, página 220 México, D. F.

A pesar de todos éstos esfuerzos, puede decirse que -- todavía es un privilegio el disfrute de los beneficios del -- Seguro Social. Sumando la población amparada por el Instituto con la que goza de prestaciones semejantes, bajo el amparo de otros organismos gubernamentales, puede considerarse que no -- hay más de un 30% de la población del país que se encuentra -- protegida actualmente por los sistemas del Seguro Social.

A partir del año de 1964, el Instituto Mexicano del Seguro Social contaba con un promedio de seis millones de derecho-habientes y aumentó aproximadamente a nueve millones durante el término de 2 años, estas cifras son relativamente -- muy bajas, si tomamos en cuenta la población de existencia en aquél momento era aproximadamente de cincuenta millones; vemos que el Seguro Social, en cuanto a afiliación, es baja, lamentablemente por problemas que son difíciles de superar, algunos de aquellos originados por los problemas inherentes al insuficiente desarrollo económico. La protección social se -- presume que ha ido avanzando con pasos lentos pero seguros hacia la seguridad de las clases desvalidas por lograr que en -- un futuro no lejano la ideología de la Revolución de 1910, se haga efectiva.

La incorporación de los ejidatarios y comuneros al régimen del Seguro Social, tendrá doble significado al hacer de

los trabajadores que laboran la tierra, usufructuarios del -- derecho a la salud entendida ésta como bienestar físico, económico y moral y además establecer el precedente de que en -- México, es el primer país en el mundo que concede garantías -- sociales a este tipo de obreros. (11).

El Seguro Social puede constituir uno de los instrumentos más efectivos para lograr una redistribución equitativa -- de la renta nacional, ya que sus contribuciones responden al principio de Solidaridad Social en su más justo sentido humanístico. Se dice técnicamente que el mecanismo financiero de los Seguros Sociales, han pasado a ser simple compensatorio, -- esto es, el paso de contraprestación a convertirse en verdadero distributivo, ya que la carga de los servicios se distribuye entre la población vertical y horizontalmente. (12)

De ahí que la desigualdad económica que existe en los diferentes Estados de la República, sea otro de los obstácu-- los muy importantes para la implantación del régimen del Se-- guro Social en el campo, como ejemplo citaré los salarios mínimos en diversos municipios para el bienio 1975-1976 en al-- gunas zonas escogidas, una zona del norte, unas del centro y

(11).-- Revista del Seguro Social, informe del Dr. Morones Prieto. Págs. 30 a la 37. México, 10. de diciembre de 1970.

(12).-- Mario de la Cueva, "Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo II. México 1954 págs. 187

otras del sur.

ZONA UNO, denominada Baja California Norte, que comprende de los municipios de Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana y -- el Estado de Sonora, los municipios de San Luis, Río Colorado, Puerto Peñasco, el salario mínimo es de \$ 91.80 general y del campo \$ 78.70.

EN LA ZONA SESENTA Y OCHO, Estado de México Norte, se paga un salario mínimo de \$ 51.90 general y del campo \$ 42.10 y en los municipios de Polotitlán, Aculco, Acambay, Temascalcingo y el Oro, así como la ZONA 106, Campeche Centro. Sede en la ciudad de Campeche integrada por los municipios de Campeche es de \$ 48.70 general y del campo \$ 40.00.

En cuanto a la ZONA NOVENTA, que corresponde a: Sede -- en Tlapa de Comonfort, integrada por los municipios de Xoxihuehuetlán, Cuolac, Tlopa, Atlixco, Ahuacoutzingo, en el Estado de Oaxaca, es de \$ 34.00 general y del campo \$ 30.10 correspondiente a la ZONA NOVENTA Y DOS.

Y LA ZONA NOVENTA Y CUATRO, de la Sierra de Juárez, -- así como la ZONA NOVENTA Y NUEVE del Estado de Chiapas, Centro, en los municipios de Tuxtla Gutiérrez, y los municipios de Amatlán, Huituipán, Sabonellas, Tila, Salto de Agua, etc., alcanzan un salario de \$ 39.80 general, y del campo \$ 37.00.

Como se puede observar, la diferencia que existe es --

enorme, lo cual repercute en la recaudación de ingresos por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, misma que agrava más la economía del campesino, para obtener las prestaciones que debería y podrían otorgar al mismo.

El Seguro Social en México, tiene por delante un largo camino que recorrer, mucho más largo aún del recorrido hasta el momento actual. Las tareas que se esperan para el futuro, son, sin duda alguna, mucho más arduas y más difíciles de ejecutar, tanto por las condiciones actuales de vida que los sectores deben protegerse, como por las innovaciones técnicas -- que hemos de emprender, como son los problemas financieros -- que habrán de resolverse, y sin embargo se han decidido a emprender los mejores esfuerzos para que ésta labor se realice en los plazos más breves y con eficiencia, para lograrlo es necesario que exista una conciencia de solidaridad nacional, a fin de que la política social ocupe el lugar que le corresponde dentro de los planos del desarrollo general. Vigorizar la política del bienestar social es entonces nuestra tarea -- más inmediata y urgente. De ella depende que podamos mantener en años futuros un ritmo creciente de desarrollo y que éste beneficie realmente a la población en su conjunto. De

---

(13).-- Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. "Ley Federal del Trabajo". Reformada y adicionada.  
Edit. Porrúa. México.

ella depende también en gran parte la conservación de la Unidad entre los mexicanos, cuya condición es indispensable en la justicia social, ésto es, la participación efectiva de todos los sectores en los beneficios del progreso". (14)

#### 4.- JURIDICO.

He considerado importante tratar en ésta Tesis, la mala denominación que se les dió a los campesinos sujetos al régimen del Seguro Social, en la Primera Legislación que se dictó al respecto, al considerar en general dentro del concepto trabajador, pues el primer reglamento que rigió el Seguro Social, en el campo habló del campesino sujeto al régimen obligatorio del Seguro Social, lo que ya ha corregido en gran parte la Legislación actual, existiendo todavía el error de que el reglamento para el Seguro Social obligatorio pertenece a los trabajadores del campo, ya que comprende a los miembros de éstos trabajadores y a las Sociedades locales de Crédito Agrícola, pues desgraciadamente en ocasiones no son trabajadores.

A continuación se transcriben tres definiciones del ---

---

(14).- Instituto Mexicano del Seguro Social. Dr. Ignacio Morones Prieto. "Conferencias" La Seguridad Social y la planeación Económica. México, D. F. 1967

concepto de trabajo, visto desde un punto de vista económico:

Albert Crew deduce que el trabajo es "Un esfuerzo humano o una prestación de servicios, ya de carácter físico o mental, activo o pasivo, dedicado a la producción". (15)

Carlos Marx considera que el trabajo es un proceso entre la naturaleza y el hombre, el que realiza, regula y controla mediante su propia acción un intercambio de materias con la misma naturaleza. En éste proceso, el hombre se enfrenta con un poder natural con la materia de la naturaleza, como un poder natural de la naturaleza. Pone en acción las naturales que forman Corporidad, los brazos, las piernas, la cabeza y las manos, para de ese modo asimilarse, bajo una forma útil para su propia vida, la materia que la naturaleza le brinda a la par, y de ese modo actúa sobre la misma, desarrollando las potencias que dormitan en él y sometiendo el fuego de sus fuerzas a su propia disciplina (16)

La academia de Ciencias de la U.R.S.S., en una de sus obras, expone: "El trabajo es la actividad del hombre encadenada a un fin, mediante la cual transforma y adapta los objetos de la naturaleza para la satisfacción de sus necesidades (17)-----

(15).- Albert Crew "Economía" Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1965.

(16).- Carlos Marx "El Capital" Tomo 1 Pág. 130.

(17).- Academia de Ciencias de la URSS. Manual de Economía -- Política. Pág. 1.

Ahora bien, desde el punto de vista económico, la persona que contrata su fuerza física, es un trabajador, entonces si vemos a la población campesina que trabaja para obtener el sustento, ya se trate de peones, ejidatarios, pequeños propietarios, aparcerados, etc., desde este punto de vista, encontramos que al referirse a ellos como trabajadores, no hay objeción alguna.

Pero si consideramos desde el punto estrictamente jurídico, es un error dar el nombre de trabajador a todos los campesinos, por las consideraciones que expondré a continuación:

La anterior Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de abril de 1971, en su artículo 3o., definía al trabajador como: "Toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo".

La Ley Federal del Trabajo vigente, expresa:

"El trabajo es un derecho y un deber social, no es un artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel decoroso para el trabajador y su familia".

El título Segundo, denominado: Relaciones Individuales del Trabajo; en su Capítulo primero, el artículo 20 expone:

"Se entiende relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal - subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

El contrato incondicional de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

De las definiciones anteriores que nos da la Nueva Ley Federal del Trabajo, podemos concluir que para ser considerado trabajador, son necesarios e indispensables tres elementos:

- a).- Prestación de un servicio personal.
- b).- Una retribución por el servicio.

Aplicando éstos conceptos a los campesinos, vemos que aquellos que prestan sus servicios a un patrón mediante un salario, como es el caso de los peones acasillados y de los eventuales, si reúnen los requisitos para ser considerados como trabajadores.

Sin embargo, a pesar de que nuestra Ley Federal del Trabajo, en el capítulo octavo, correspondiente a los trabajadores del campo, dice que son los dedicados a la agricultura, la ganadería y forestación, los cuales siempre deberán estar bajo el servicio de un determinado patrón, en tanto que consideramos por lo que respecta a los ejidatarios, son suje-

tos especiales del derecho, que mediante un certificado de -- derechos agrarios, el Estado les da la propiedad y posesión -- de una parte de las tierras destinadas al Ejido, para que la- trabajen en beneficio personal y de su familia. Se entiende -- que el ejidatario no trabaja su propiedad para nadie, sino -- para él y su familia, no habiendo los elementos que anterior- mente hemos mencionado como son el de subordinación, no exis- te contrato de trabajo y como consecuencia lógica tampoco -- existe una retribución sin cuyos elementos no se puede consi- derar al ejidatario como trabajador, desde el punto de vista- jurídico, y en fundamento al artículo 76 de la Ley Federal -- de la Reforma Agraria.

Claro está que, el ejidatario, por excepción, puede -- ser utilizado como trabajador asalariado, aún dentro de los -- mismos sistemas ejidales, pero en éste caso los ejidatarios -- asalariados no están en su carácter de ejidatarios, sino de -- simples trabajadores subordinados y percibiendo una retribu- ción por su servicio personal.

Los pequeños propietarios, tampoco pueden ser conside- rados como trabajadores, en virtud de ser dueños de la tierra, como no hay quien les dirija en calidad de patrón y son ellos quienes dirigen, trabajan y reciben los beneficios de su la- bor.

Visto lo anterior, puede afirmarse que la primera legislación que hubo del Seguro Social, para los campesinos, -- tuvo un error al tomar la denominación de "Reglamento que establece las modalidades del Régimen del Seguro Social de los trabajadores del campo".

En tanto que la Ley del Seguro Social, en su artículo-210, sección cuarta establece: que los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios agrícolas que sean o no miembros de -- las sociedades de crédito mencionados, "Podrán quedar incluidos en el Seguro Social obligatorio en los ramos mencionados en las fracciones I, II y III del artículo tercero de ésta -- Ley". Esto es en realidad cuando se lleva a cabo en la incorporación voluntaria, para estar incluidos en la obligatoria.

#### 5.- PROBLEMA DE ADMINISTRACION.

Considero que otro de los problemas básicos, es el de la afiliación, debido en principio a las múltiples dificultades que se hicieron notorias, la inscripción de los ejidatarios y comuneros al Régimen del Seguro Social entre las dificultades que surgen, está la ignorancia de la mayoría de ésta clase campesina, que no sabe de los beneficios que recibirán con el Seguro Social y no le dan importancia para inscribirse; para evitarlo deben hacerse campañas promocionales y de convencimiento en favor de la implantación, para hacerles ver me

diante formas fáciles de entender los beneficios que tendrán ellos y sus familias al convertirse en derecho-habientes, y -- sobre todo no seguir engañándolos con frases hechas de mani-- puleo político.

Al igual que en la ciudad, los patronos del campo tra-- tan de evitar la afiliación al Seguro Social o por lo menos -- no afiliar a todos sus trabajadores.

Para lograr afiliar a los campesinos de una zona, se -- debe pedir ayuda a las autoridades locales y federales, a los Bancos Regionales de Crédito Agrícola o Ejidal, a las agrupaciones campesinas, etc., y elaborar planos de la zona respec-- to de las propiedades que existen en ella, e ir de propiedad-- en propiedad, revisando si han cumplido con la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Indudablemente que ésto saldrá cos-- toso y lento, pero poco a poco se irá normalizando y se ten-- drá un resultado efectivo.

Claro que respecto de los campesinos permanentes no ha-- brá muchos problemas, pero con los eventuales y estacionales-- sí, ya que éstos solamente laboran en ciertas épocas del año, pero esto también se podrá subsanar en parte, ya que totalmen-- te es muy difícil, tomando en cuenta la clase de explotación-- de la tierra que existe en cada propiedad y calculando cuándo sea requerida de esos trabajadores y de cuántos, para en esa--

época revisar si los trabajadores manifestados por los patrones se aproxima a los que se calculan que se necesitan.

Es importante que se notifiquen las bajas también, para así saber la cantidad de asegurados que existen y calcular las prestaciones que se tendrán que otorgar y el personal que se requiera para ello, para que no se parta de bases falsas.

Para la primera inscripción del campesino que se realizó, el Dr. Manuel Moreno Islas, señaló: "Para la existencia del Seguro Social al campo, hay que disponer del estudio de múltiples elementos".

- 1.- Extensión de tierras en propiedad de ejidatarios importantes.
- 2.- Extensión de tierra en propiedad de colonos.
- 3.- Extensión de tierra en propiedad de pequeños y grandes agricultores.
- 4.- Extensión aproximada de tierra en propiedad de los elementos que comprenden éstos sectores. (por ejemplo los ejidatarios tienen una dotación de tierra de 10 hectáreas, en tanto los colonos la tienen de 20 hectáreas).
- 5.- Sistema de riego empleado ya sea por medio de canales o por bombeo.
- 6.- Instituciones refaccionadoras.

7.- Cultivos principales de la región y épocas de cultivos.

Determinado lo anterior, el control se puede establecer mediante las relaciones proporcionadas por:

- a.- Jefatura de Recursos Hidráulicos, respecto a la dotación de agua por sectores y por persona, así como la época en que la proporciona.
- b.- Instituciones Refaccionarias, Banco de Crédito -- Agrícola Ejidal, etc., relativas al monto de los créditos por sectores (de ejidos o por personas).
- c.- Oficinas municipales (Relación de Contribuyentes)

(18)

Las modalidades de la afiliación deben ser según las prestaciones que se otorguen. Cuando en la población solamente se incluyan prestaciones inmediatas, como lo son principalmente los Servicios Médicos, la afiliación debe realizarse en la forma más sencilla posible, simplificando y facilitando la misma cuando se trate de prestaciones complementarias, como lo son, las pensiones y otros servicios especiales; ya que en ésta forma se evitaría llevar a cabo determinados controles de tipo administrativo y en cambio se irían asentando los de-

rechos de los asegurados conforme a las cotizaciones que vayan haciendo. (19)

Estos son los problemas que se manifiestan en repetidas ocasiones, pero como se ve y una vez que sean bien analizados todos y cada uno de ellos, puede observarse que tienen varias soluciones, todo depende de la seriedad con que se analicen y se les quiera dar, y sobre todo de la integridad, conocimiento y deseo del personal que se avoque a dichas soluciones, ya que es bien sabido, que en varias ocasiones se ha dicho que tanto el gobierno federal, la iniciativa privada, la banca, el sector industrial, etc., aportará determinada cantidad de dinero y beneficios para solucionar dicho problema; sin embargo al cabo de un tiempo, el campesino sigue igual, sumiéndose más en su miseria, o bien, emigrando a las ciudades en busca de trabajo; ya que el dinero y beneficios que iban a ser para éste sector, nunca los llegó a disfrutar tanto él como la comunidad a quienes estaban destinados. Por lo tanto considero que el problema es grave, y por ende debe ser tratado con la seriedad y prontitud que merece.

---

(19).- I.M.S.S. "La Extensión del Seguro Social al Campo".  
México, 1952.

## C A P I T U L O    I V

JUSTIFICACION DEL SEGURO SOCIAL COMO UN DERECHO  
DEL EJIDATARIO Y COMUNERO.

Para abocarnos al estudio de éste capítulo, es menester analizar el Derecho que tienen ejidatarios y comuneros a ser incorporados al régimen del Seguro Social, para que así éste, o sea el Seguro Social, se justifique como tal, como una garantía y seguridad en su beneficio.

Se ha analizado la Ley del Seguro Social, y en particular el capitulado que se refiere al régimen con el ejidatario y comunero, habiendo notado que es muy precaria o deficiente la referencia que se hace sobre el tema a través de su artículo; ahora bien, esta laguna, deficiencia o error, se ha querido suplir con una serie de reglamentos sobre el campesinado en general, habiéndose promulgado gran cantidad de ellos, y para muestra, presento a ustedes los siguientes:

Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los --  
Trabajadores del Campo.-- En éste reglamento, en su artículo --  
2o., se establece para quiénes está comprendido el régimen --  
obligatorio y a la letra nos dice: El Seguro Social Obligato  
rio para los trabajadores del campo comprende:

Fracc. I.- A los trabajadores asalariados del campo.

Fracc. II.- A los trabajadores estacionales del campo.

Fracc. III.- A los miembros de las sociedades locales de Crédito Ejidal y a los miembros de las sociedades locales de Crédito Agrícola.

Otro reglamento que se refiere al campo, pero en un -- aspecto administrativo, es el que establece y ordena que el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.; el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. y los Bancos Regionales, proporcionarán información al Instituto Mexicano del Seguro Social acerca de las condiciones en que operan las sociedades de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal que existan en los Estados en -- que se haya implantado el Seguro Social.

Reglamento que regula a los Tlachiqueros.- En éste reglamento se incorpora al régimen del Seguro Social a los trabajadores que explotan el maguey en su face primaria.

Reglamento que incorpora al régimen del Seguro Social a los Cacaoteros.- Este reglamento hace referencia para regular a toda la gente que vive de la explotación del cacao.

Reglamento que incorpora a los Tabacaleros al régimen del Seguro Social.- Este reglamento hace referencia para regular a la gente que vive de la explotación del tabaco.

Reglamento para la incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los trabajadores domésticos, etc.

Y así como éstos, tenemos muchos más, que tratan en ocasiones de suplir las lagunas de la Ley, procurando favorecer y regular en esta forma al campesino y a la gente que no goza del régimen obligatorio del Seguro Social.

Ahora bien, y como lo manifesté anteriormente, debemos analizar el derecho que tiene el ejidatario y comunero a ser incorporados al régimen del Seguro Social, ya que éste Instituto en base de su Ley y Reglamentos, al menos trata de amparar y proteger a través de sus artículos y prestaciones al comunero, ejidatario y pequeño propietario, pero éstos debido a su nula preparación académica y social, nunca saben y menos aún conocen de los derechos que tiene, siendo esto a su vez una obligación del Seguro Social, el dar a conocer éstos derechos; y es aquí en donde vemos que el Seguro Social ni es tan Seguro (ya que no brinda ninguna garantía ni seguridad), ni es tan Social (ya que margina a ésta clase de gente), porque siendo una obligación de éste, el hacer llegar sus leyes y reglamentos a toda la gente para que conozcan sus derechos y obligaciones; al campesino en particular, nunca se le hace saber en forma directa o indirecta éstos Derechos y Obligaciones. Debiendo ser en forma adecuada el hacer llegar el conocimiento de Leyes y Reglamentos para que se trate de justificar el Seguro Social, como un derecho de ésta clase campe--

sina.

Y no tanto para que se justifique el Seguro Social; si no para que justifique el ejidatario y comunero el derecho que tiene a los beneficios del Seguro Social, y no se margine como se ha venido haciendo hasta la fecha, tomando el derecho que tiene para que sea incorporado al régimen del Seguro Social.

Así entendido el Derecho que tiene el ejidatario y comunero a ser incorporados al régimen del Seguro Social, es y debe ser aplicado en base y fundamento a la Ley y Reglamentos del Seguro Social.

#### A.-DEFICIENCIAS DEL SEGURO SOCIAL EN EL CAMPO.

Como se analizó en el capítulo II inciso A de este trabajo, el concepto de Seguro Social, es la protección que proporciona el Estado a través de un organismo apropiado, contra los riesgos y contingencias que ponen en peligro la capacidad de los ciudadanos, para someterse así mismo y a sus dependientes en buen estado de salud y un nivel de vida decorosa y digna. (1)

Entendido que el régimen del Seguro obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud,

-----  
 (1).-Congreso Panamericano de Servicio Social. Caracas 1968

asistencia médica y la prestación de los servicios sociales - necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Estas definiciones que nos tratan de explicar qué es - el Seguro Social, las podemos entender, que circunscribe y -- ampara a todo ciudadano que esté bajo las disposiciones del - Estado, ya sea campesino, obrero, industrial o comerciante, - etc., y no margina ni distingue a alguien.

Analizándo en ésta forma, el Seguro Social, brinda un- beneficio a todas las personas que he señalado, pero es aquí- donde empezamos a ver las deficiencias de nuestro Seguro So-- cial, ya que no opera en forma adecuada con el ejidatario y - comunero, porque como se analiza, el Seguro Social brinda no- sólo una atención médica, sino también brinda o procura una - mejor preparación para sus afiliados, brindando centros de -- recreo y diversión, procura centros de capacitación, en oca-- siones viviendas, asegura la vejez a través de una pensión, - otorga prestamos, ofrece cooperación académica otorgándo be-- cas, ofrece dotes matrimoniales, ayuda de funerales, etc., -- tiene y ofrece gran número de prestaciones a sus derecho-ha-- bientes, prestaciones que están reguladas y consagradas tanto en la Ley como en sus Reglamentos, pero éstas prestaciones -- están vigentes y pueden gozar de ellas únicamente los afilia- dos al régimen del Seguro Social que están agrupados en los -

grandes centros de población, y en particular disfrutaban de -- ellos las clases obreras, más nunca el campesino, ya que éste, por razones obvias, no se puede concentrar y pertenecer a éstos grandes núcleos de población; porque su asentamiento y su trabajo no se lo permiten. Pero esto no es lo grave ya que la Ley en sus artículos: 11, 14, 206 y 212, margina al ejidatario, comunero y pequeño propietario al no brindarle todas las prestaciones a que pudiera tener derecho, ya que únicamente -- brinda a éstos una aparente ayuda para asegurar su vejez o -- cesantía en edad avanzada, y digo que es aparente, porque el ejidatario y comunero, nunca deja de trabajar, ya que en caso de otorgarle la mencionada pensión, ésta siempre es insufi--- ciente para satisfacer sus necesidades primarias, aunado a -- que jamás se lleva a cabo o se otorga en forma adecuada. Dejando en ésta forma una gran laguna en la mencionada Ley, al no brindar en forma general y adecuada las prestaciones a --- que tuviera derecho ésta clase de gente, marginándola y de--- jándola en un desamparo casi total sobre el beneficio de éstas prestaciones; lo que hace evidente la falta de espíritu social que debería contener la Ley y estableciendo cierta -- inoperancia en perjuicio del sector campesino.

Ahora bien; ¿ Por qué no brinda todas sus prestaciones a ejidatarios y comuneros? El problema es indudablemente --

muy complejo, ya que no se debe tratar de afiliar únicamente a ésta gente al régimen del Seguro Social, sino que se debe -- tratar de incluir y regular a todo campesino en general en -- forma adecuada, para que puedan todos gozar de las prestaciones que en un momento dado pudiera brindar el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Este Instituto no tiene hasta la fecha fórmula adecuada para afiliar al campesino en general al régimen del Seguro Social, lo han procurado hacer a través de reglamentos, éstos es, y como lo dije al principio de éste capítulo, tratándo de suplir las deficiencias de la Ley con base en los mismos, -- cuestión que a todas luces y por la falta de previsión con -- que se realizan, son deficientes, ya que van creando problemas cada vez más agudos y complejos, y por consecuencia lógica -- más difíciles de solucionar.

A mayor abundamiento, y para mostrar cierta inoperancia del Seguro Social en el ejido y la comuna, me permito exponer lo siguiente:

Suponiendo sin conceder que tanto la Ley como los reglamentos que regulan al Instituto Mexicano del Seguro Social, si cumplen con su cometido en forma adecuada, ya que teóricamente a través de su articulado se establecen las prestaciones a que tiene derecho; es evidente y claro que esto queda --

en mera expresión escrita y casi como letra muerta, porque el elemento humano no procura su exacta aplicación. En éste trabajo, no hablo únicamente sobre la Ley y sus reglamentos, sino pretendo hacerlo sobre la Institución que es el Seguro Social. Esto es, que si nos ponemos a analizar lo que es el -- Seguro Social, y que éste brinda prestaciones que se regulan a través de una Ley y reglamentos, mismos que han sido constantemente anexados y reformados, es lógico pensar entonces que adolece de una serie de lagunas y fallas; así considerado entonces, no trato en éste trabajo de mostrar la ineficiencia de la Ley, sino de demostrar las deficiencias que tiene el -- Instituto Mexicano del Seguro Social para el ejidatario y comunero, porque como en un momento dado, aunque la ley lo establece y proteja, el Instituto Mexicano del Seguro Social no lleva a cabo en forma idónea esa protección, ya que como lo he repetido hasta la saciedad, no regula en una forma adecuada, jurídica y menos aún pragmáticamente una función apropiada para con el campesino, considerando éste como ejidatario y comunero.

Y digo que es en una forma práctica como debe resolverse, porque a pesar de las lagunas de que adolece la ley, al menos si trata de regularlo e incorporarlo al régimen obligatorio del Seguro Social y para tal efecto podemos analizar --

los siguientes artículos de la Ley mencionada:

Artículo 12.- Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;

II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y

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

Artículo 13.- Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I.- Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

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

III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propieta--

rios, que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores;

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

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

VI.- Los patrones personas físicas con trabajadores -- asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en -- los términos de ésta Ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por decreto, las modalidades y fecha de implantación -- del Seguro Social en favor de los sujetos de aseguramiento -- comprendidos en éste artículo, así como de los trabajadores -- domésticos.

Artículo 14.- Se implanta en toda la República el régimen del Seguro Social obligatorio, con las salvedades que la propia Ley señala. Se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar servicios en -- los municipios en que aún no opera, conforme lo permitan las -- particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones.

Artículo 16.- A propuesta del Instituto, el Ejecutivo Federal fijará mediante decretos, las modalidades al régimen obligatorio que se requieran para hacer posible el más pronto disfrute de los beneficios del Seguro Social a los trabajadores asalariados del campo, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades, las condiciones sociales y económicas del país y las propias de las distintas regiones.

En igual forma se procederá en los casos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Artículo 11.- El régimen obligatorio comprende los seguros de:

I.- Riesgos de trabajo;

II.- Enfermedades y maternidad;

III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y

IV.- Guarderías para hijos de aseguradas.

Artículo 15.- El Instituto Mexicano del Seguro Social prestará el servicio que comprende el ramo de guarderías para hijos de aseguradas, en la forma y términos que establece esta Ley.

Se extiende este ramo del Seguro a todos los municipios de la República en los que opere el régimen obligatorio urbano.

Como se puede apreciar, la Ley si trata en cierta forma de regular y proteger al ejidatario y comunero, pero para mostrar otra forma en que no ampara adecuadamente el Seguro Social al ejidatario y comunero, en la misma Ley en su capítulo IV cuyo título es "Del Seguro de Guarderías para hijos de Asegurados." En su artículo 184 establece: El ramo del Seguro de Guarderías para hijos de aseguradas cubre el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternales durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en éste capítulo.

Artículo 185.- Estas prestaciones deben proporcionarse atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, a la adquisición de conocimiento que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar.

Artículo 186.- Los servicios de guardería infantil incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la

educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras - aseguradas. Serán proporcionados por el Instituto Mexicano - del Seguro Social, en los términos de las disposiciones que - al efecto expida el Consejo Técnico.

Artículo 187.- Para otorgar la prestación de los servi- cios de guardería, el Instituto establecerá instalaciones es- peciales, por zonas convenientemente localizadas en relación- a los centros de trabajo y de habitación, y en las localida- des donde opere el régimen obligatorio del Seguro Social.

Artículo 188.- Las madres aseguradas tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada - de trabajo, en la forma y términos establecidos en esta Ley - y en el reglamento relativo.

Artículo 189.- Los servicios de guardería se proporcio- narán a los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas- desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años.

Ahora bien, en qué ejido o comuna que se organizan en- grupo solidario, sociedad local o unión de crédito comprendi- da en la Ley de Crédito Agrícola, o bien a todas las personas que trata de regular el artículo 13 de la Ley del Seguro So- cial, tienen alguna parte o lugar, una guardería con las ca- racterísticas de servicio que se acaban de señalar en el ar--

ticulado anterior.

Considero que con esto se demuestra fehaciente y claramente otra falla del régimen del Seguro Social, y como lo dije, suponiendo sin conceder que la Ley del Seguro Social si - trate de regular adecuadamente a éstos campesinos ¿Por qué el Instituto Mexicano del Seguro Social no lo hace conforme a lo que él mismo está obligado a través de su articulado? De -- aquí se desprende en forma nítida la falta del espíritu social que trata de contener ésta Ley, y no nada más la Ley, sino la organización que es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Considero que ésta falla se acentúa cada vez más, porque en la legislación que se llevó a cabo para crear la Ley - del Seguro Social, no se impone coacción alguna cuando éste - falle o no cumpla con lo estipulado en sus artículos; en otras palabras, se imponga una sanción al elemento humano que lo -- forma, ya que está incurrido en mayor número de errores. Por lo tanto, considero que se debe tratar al menos de suplir esta deficiencia, para que el Instituto cumpla debidamente sus -- obligaciones y así exija y haga valer sus Derechos, ya que -- no basta que la Ley regule al ejidatario y comunero a través de su articulado, sino es menester enseñar y preparar al elemento humano que lo hace funcionar.

Otra forma en que considero se observa una deficiencia

más del Seguro Social, lo es en el capítulo VII y VIII de la Ley del Seguro Social cuyo título del primero es "De la continuación voluntaria en el régimen obligatorio". Esto quiere decir, que cuando un campesino que haya estado asegurado bajo el régimen obligatorio del Seguro Social, pueda llevar a cabo la continuación voluntaria al mismo régimen siempre y cuando cumpla con determinados requisitos que son: Que el asegurado cotice un mínimo de 52 semanas y sea dado de baja por el patrón a quien prestó sus servicios, cubriendo el asegurado íntegramente y por adelantado las cuotas obrero-patronales respectivas, ya sean bimestral o anualmente. Art. 194 de la Ley del Seguro Social.

El Artículo 196 nos establece la terminación de la continuación voluntaria del régimen obligatorio y que a la letra indica:

La continuación voluntaria del régimen obligatorio termina por:

- I.- Declaración expresa firmada por el asegurado;
- II.- Dejar de pagar las cuotas durante tres bimestres consecutivos, y
- III.- Ser dado de alta nuevamente en el régimen obligatorio en los términos del artículo 12.

El artículo 197 establece: La conservación de dere---

chos se rige por lo establecido en los capítulos relativos del régimen obligatorio.

El capítulo VII indica: "De la incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio.

Esto es, que no habiendo sido inscrito nunca un trabajador al régimen obligatorio del Seguro Social, éste lo pueda hacer en forma voluntaria conforme a lo dispuesto en el art. 18, ya que el mencionado artículo nos señala: En tanto no se expidan los decretos a que se refiere el artículo 13, los sujetos de aseguramiento en él comprendidos podrán ser incorporados al régimen en los términos previstos en el capítulo VIII del presente título.

Dejando en facultad a la persona para que se incorpore voluntariamente al régimen obligatorio del Seguro Social.

Como dije con anterioridad, considero que aquí la Ley del Seguro Social y no tanto la Ley, sino el mismo Instituto Mexicano del Seguro Social, no opera adecuadamente; ya que como se puede entender, que un campesino que en un principio y por base tiene que preocuparse y procurar su alimentación para sobrevivir, cómo es que vaya a cumplir con una obligación con el Seguro Social cubriendo sus cuotas, ya que estará cotizando en un grupo determinado que generará a su vez la obligación de pagar una prestación que pueda recibir; o-

sea cómo vamos a entender o comprender que un ejidatario o comunero piense primero en pagar una prestación que le pudiera solucionar ciertos problemas médicos, académicos o de educación en general si no tiene lo básico y fundamental que es la alimentación .

Aquí, repito se vuelve a manifestar otra falla del Seguro Social, ya que para solucionar este problema, se debe procurar en primer término, dejar en una exención a ciertos ejidatarios y comuneros, para que éste concurra en forma gratuita a los beneficios que le puede otorgar el Seguro Social y no dejarlo sujeto a que cumpla con la obligación de pagar su cuota que tenga derecho a la prestación que le da a cambio el Seguro Social.

Considero que es un problema grave, ya que no son unos cuantos los campesinos que están en ésta situación, sino que los podemos contar por miles y tal vez por millones; pero si nos ponemos a analizar cuál es el motor generador de la alimentación en la República Mexicana, debemos, en un momento dado de reflexionar y cooperar con ellos para que éste en forma adecuada pueda trabajar en beneficio de la comunidad y de los grandes núcleos de población que se establecen en las ciudades y grandes centros urbanos como son: El Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Acapulco, Veracruz, Oaxaca, --

etc., y ya que nosotros comemos del mismo campo, le debemos - dar facilidades al hombre del campo para que nos pueda proveer a su vez de esa alimentación que es necesaria para la continuidad de la vida en la metropoli, ya que en otra forma es imposible que le tratemos de exigir, si realmente no le estamos - ayudando, al no darle algo de lo mucho o poco que podamos tener y le podemos ofrecer.

Por lo tanto resalta nuevamente que la Ley del Seguro-Social y el mismo Instituto en favor del ejidatario y comunero se ha quedado en una aparente teoría, ya que en realidad no se lleva a la práctica en forma adecuada lo establecido, además de no estar acorde con la realidad y el momento que estamos viviendo; por lo tanto, primero debemos pensar y procurar en darle algo, para que este a su vez nos retribuya lo otorgado, en una mejor producción del campo en general.

Ese algo, lo pueden constituir entre otras cosas, brinda en forma adecuada las prestaciones que otorga el Seguro Social, mismas que en un principio, o en su inicio, deben ser y brindarse en forma gratuita a ciertos ejidatarios y comuneros, o sea, que al empezar a darse a éstos los beneficios de las mencionadas prestaciones, quedará exento de hacer el pago de cuotas obrero-patronales, teniendo derecho a todas las --- prestaciones que le consagra la Ley de la materia en su di---

verso articulado, esto se haría previo estudio socio-económico, puesto que más adelante trataremos esa forma adecuada.

Otro aspecto que salta a la vista y muestra una falla más del Seguro Social, es la falta de servicios médicos, ya que no hay suficientes clínicas o centros de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social acordes con la población campesina y por consiguiente no tienen éstos un servicio médico-adeecuado, éste aspecto lo podemos constatar con un simple viaje a cualquier punto de la República Mexicana, ya que así veremos, que las clínicas o centros de salud se encuentran ubicados principalmente donde se establece un núcleo urbano, más no existen estas clínicas en poblaciones que se encuentran en el interior de los mismos Estados, constituyendo esto otro -- problema, ya que cuando una persona que por desgracia vive en estos puntos, y requiere de una atención médica, ésta tiene -- que trasladarse al centro de salud más cercano, y si en ese -- lugar, por X motivo no pueden o no quieren atender al paciente, lo mandan al Centro de Salud o Clínica de la capital del Estado en que se encuentre, quien a su vez, por los mismos o -- por otros motivos lo remiten a las clínicas de la capital de la república, haciendo en esta forma una cadena insoportable, que hace que el paciente conociendo y sabiendo en ocasiones -- ya éstos problemas y sobre todo por falta de una orientación-

adecuada desista definitivamente de la idea de que se le ---  
atienda y preste el servicio médico deseado. Servicio médico  
que no nada más debe estar encauzado y establecido en deter---  
minados centros de población, sino que básica y fundamental--  
mente deben estar en el campo y en beneficio de la clase cam-  
pesina, y en particular del ejidatario y comunero, ya que co-  
mo lo he dicho hasta la saciedad; del campo es de donde nos--  
proveemos de la alimentación necesaria todos.

Así analizado considero lo anterior una falta más del  
Instituto Mexicano del Seguro Social, al no tener el número-  
adecuado de clínicas, hospitales y centros de salud acordes -  
con la realidad y necesidades de la clase campesina.

Considero que con lo expresado, queda clara y precisa-  
das ciertas fallas del Seguro Social, faltando en ésta forma-  
a la exposición de motivos y al espíritu mismo de la Ley y --  
Reglamentos; demostrando que una cosa es la teoría y la Ley y  
otra muy distinta la realidad en la práctica diaria.

#### **B.- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA Y EL SEGURO SO- CIAL.**

Al iniciar éste inciso, me permito acentar unas pala--  
bras pronunciadas por el que fuera titular del aquel entonces  
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secreta-  
ría de Reforma Agraria, Lic. Augusto Gómez Villanueva, el día

2 de febrero de 1971 de acuerdo a las instrucciones que recibiera del Ejecutivo Federal, Lic. Luis Echeverría Álvarez, por motivo de la iniciativa de Ley que remitiera al Congreso de la Unión el día 29 de diciembre de 1970, iniciativa que trataba sobre la nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

El apartado a que hago referencia y que fuera pronunciado por el C. Lic. Augusto Gómez Villanueva expresaba lo siguiente:

"Es preciso consolidar la paz social en el campo, para que los campesinos, agricultores y ganaderos puedan dedicarse al trabajo sin incertidumbres ni temores. El Ejido, las comunidades y la pequeña propiedad auténtica son instituciones de la nación y las protege la constitución. De llegar a la Primera Magistratura les otorgaré la mayor seguridad y absolutas garantías. No hay garantías ni puede haberlas para quienes detentan o explotan tierras fuera de la Constitución y de la Ley; es decir, los latifundistas, los falsos pequeños propietarios y quienes trafican de una o de otra manera con las parcelas ejidales." (2)

Con posterioridad estos conceptos y muchos más fueron reiterados y expuestos con una clara acción doctrinaria desde

(2).-Lemus García Raúl.- "Ley Federal de Reforma Agraria"  
Comentada. 1971. Pag. 198

la más alta tribuna de la patria, durante la ceremonia de --  
transmisión de poderes. En su discurso, el Presidente Consti-  
tucional de los Estados Unidos Mexicanos dijo:

"La reconquista de la tierra fué causa profunda de la-  
revolución y origen del México actual. Empero, millares de -  
campesinos viven en duras condiciones."

El ejido, la propiedad comunal y la auténtica pequeña-  
propiedad, son instituciones fundamentales. Respetarlas y ha-  
cerlas productivas es fomentar la paz y la prosperidad del --  
campo.

El reparto agrario no ha concluido. Legal y físicamen-  
te todavía existen tierras susceptibles de ser distribuídas.-  
Reitero solemnemente mi compromiso: No descansaré un día de -  
mi sexenio en la tarea de promover el mejoramiento de los --  
campesinos y del medio rural". (3)

Se ha analizado en éste trabajo, lo que se considera co-  
mo seguridad y seguro, el cual podemos circunscribirlo en una  
forma simplista, manifestando que es una garantía de lograr -  
algo que se puede o se va a obtener, o bien de que no se va a  
perder, ésto de acuerdo a la definición que nos da sobre el -  
particular la Enciclopedia Ilustrada "VOX"

-----

No es concebible que llevando a cabo una iniciativa de Ley, se hable de una garantía o seguro, cuando en el cuerpo - de la misma, en el libro tercero, capítulo VIII Titulo Generalidades y Preferencias para los Ejidos y Comunidades, haya un sólo artículo que haga referencia al Seguro Social, Art. 187- que a la letra dice:

"Los ejidatarios, comuneros y así como los pequeños -- propietarios, gozarán de los beneficios del régimen del Seguro Social en los términos dispuestos por la Ley de la Materia"

Aquí cabe hacer una consideración en favor de la Ley - del Seguro Social; ya que a través de un análisis hemos visto o comprobado que ésta hace referencia a ejidatarios y comu- neros, mínima, pero la hace, considerando así, que en éste caso- la Ley del Seguro Social ha hecho más por el campesino que la misma Ley Federal de Reforma Agraria, en cuanto a seguro se - refiere.

Ya que aunque hay autores como el maestro, Lic. Raúl - Lemus García que en su obra "Ley Federal de Reforma Agraria - Comentada" analiza o trata de analizar al Seguro Social, co- mentando la obligatoriedad de incorporar el Seguro Social al- campo; mas ésto no basta para llevar a cabo la debida aplica- ción de este instituto al campesino que se señala y estudia - para que sea incorporado al régimen obligatorio del Seguro --

Social en forma adecuada, o bien para tratar de establecer un sistema que permita regular el Seguro Social con el ejidatario y comunero, procurando resolver, en alguna forma la problemática que presenta ésta clase de campesino.

No es comprensible que se hable en la Ley Federal de - Reforma Agraria, de Garantías o Preferencias para los ejidos y comunidades en solamente cuatro artículos, ya que el capítulo VIII de la mencionada Ley comprende del artículo 187 al -- 190. Siendo mínimas o casi nulas las garantías y preferen---cias que se establecen para ésta clase de campesinos.

Por lo tanto considero que por ser casi nula la apre---ciación que se hace al Seguro Social en la mencionada Ley, ésta debe de ser reformada, ampliando su articulado haciendo -- referencia más adecuada y acorde con la realidad, para obte---ner en ésta forma los logros deseados, que serían las presta---ciones que otorga el Seguro Social, encausando los mismos en---beneficio del ejidatario y comunero.

#### C.- REFORMAS QUE SE PROPONEN.

Al desarrollar éste inciso, pretendo únicamente señalar las mejoras que a mi juicio serían en beneficio de los ejidatarios y comuneros, tomando como base y en consideración los estudios y el análisis realizado para la elaboración del presente trabajo; no deseando por lo tanto que se tome como una-

persona que está en total y completo desacuerdo contra el sistema gubernamental, y en particular con lo realizado sobre el presente tema, ya que como lo he analizado, considero, porque la práctica así lo manifiesta, que el ejidatario y comunero -- no está debidamente regulado y reglamentado en la Ley del Seguro Social y que tampoco se hace un señalamiento adecuado del Instituto Mexicano del Seguro Social en la Ley Federal de Reforma Agraria, además de que el Instituto no cumple con el -- espíritu social que se ha señalado y establecido a través de los artículos consagrados en la Ley misma.

Una vez expresado lo anterior, me permito exponer lo -- que a mi juicio serían unas reformas en beneficio del ejida-- tario, comunero y pequeño propietario.

Considero que una primera reforma en beneficio del eji-- datario y comunero, sería el reformar en forma adecuada la -- Ley del Seguro Social en relación con la Secretaría de la Reforma Agraria y la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya que es quien realmente y a través de quien se puede medir la problemática que presenta la clase campesina, es la Secretaría -- de la Reforma Agraria, quien a su vez cuenta con una experien-- cia bastante amplia sobre el particular; ¿Por qué no entonces tomar como base la experiencia de ésta Secretaría y su Ley -- para que sea aplicada o se aplique al Régimen obligatorio del

Seguro Social, las mencionadas experiencias, tomando a su vez como base los postulados que se establecen a través del articulado de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos?

Con ésto, pretendo decir, que si la Secretaría de Reforma Agraria, nos señala en forma adecuada, quiénes y cómo está distribuída la clase campesina y la propiedad rústica, tomar en consideración ésta distribución para que se adecue en cierta forma a la Ley del Seguro Social, ya que aunque la Ley del Seguro Social en sus artículos 11, 12, 13, 14 y 16, que ya fueron analizados, trata de regular al ejidatario y comunero, ésta lo hace en forma general, o sea, no distingue entre ejidatario y comunero, siendo comprensible hasta cierto punto ésta situación, porque la Ley o más bien el Instituto Mexicano del Seguro Social no conoce la problemática que se presenta en el ejido y la comuna, y menos aún con el campesinado en general, y siendo la Secretaría de Reforma Agraria quien conoce de éstos problemas y quien puede señalar y determinar sus soluciones, por qué no dejar que ésta Secretaría se los indique al Instituto, tratando de compaginar ciertos artículos de la Ley del Seguro Social, con los de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que en ésta forma ambas estarían regulando mejor y adecuadamente al campesinado señalado, disfrutándolo éste, por estar debidamente incorporado al régimen-

del Seguro Social y a los beneficios que a través de las prestaciones le brinda.

Estableciendo así mismo que la Ley Federal de Reforma Agraria haga referencia en forma más amplia al Instituto Mexicano del Seguro Social a través de su articulado, haciendo -- consecuentemente las reformas pertinentes e idóneas al mismo, para que así sea regulado el mencionado Instituto de acuerdo con la realidad que vive el ejidatario y comunero en México.

Otra reforma que se propone en beneficio del ejidatario y comunero, es que mientras se lleva a cabo una regulación adecuada y bien sistematizada para afiliarlos al régimen obligatorio del Seguro Social, estos queden exentos del pago de -- cuotas que se generarían por la prestación que brinda el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Haciendo la consideración de que no se dará una exención general, pero si total; o sea, se va a dar una exención total en cuanto a que el ejidatario y comunero que no tengan recursos para cubrir la cuota obrero-patronal (que es la gran mayoría) quede exento del mencionado pago de cuota. No sería general, ya que aunque sean unos cuantos de éstos, si están en posibilidad de pagar una X cantidad de dinero por la prestación que le fuera brindada, o bien que aquellos que tuvieran un remanente de su cosecha y haya cubierto todas sus nece

sidades, y si aún así le quedara algo, pagaría en relación a-- ésta ganancia obtenida al Instituto Mexicano del Seguro Social las prestaciones recibidas.

En cierta forma en la Ley del Seguro Social tenemos el fundamento de lo expresado anteriormente, ya que la mencionada Ley en su artículo 212 establece: "Las condiciones y modalidades de aseguramiento de los sujetos a que se refiere ésta sección, en los lugares en donde opera el régimen obligatorio para los trabajadores del campo, serán las siguientes":

I.- El pago de las cuotas será por bimestres o ciclos-- agrícolas adelantados;

II.- El seguro de enfermedades y maternidad sólo com-- prenderá las prestaciones en especie, disminuyéndose la parte proporcional a subsidios de las cuotas correspondientes;

III.- La pensión de vejez, así como las de viudez, or-- fandad y de ascendientes en caso de muerte del asegurado, se otorgan en los términos establecidos en el capítulo correspon-- diente de esta Ley;

IV.- En caso de muerte los asegurados, se pagará prefe-- rentemente a sus familiares derechohabientes, o bien a la per-- sona que exhiba el acta de defunción y los originales de los-- documentos que acrediten los gastos de funeral, una cantidad-- no menor de \$ 1,000 (UN MIL PESOS), si se reúnen los requis--

tos establecidos para el disfrute de esa prestación, en los términos consignados en el capítulo correspondiente al seguro de Enfermedades y Maternidad; y

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

Referencia muy precaria y un poco oculta, pero si ya tenemos cierta base jurídica, porque no cumplimos y dejamos en forma más precisa este beneficio a ésta clase campesina -- haciendo más completa la mencionada exención parcial del artículo 212 y estableciendo la exención como ha sido propuesta en el presente inciso.

Ya que la exención parcial o total para la clase ejidal y comunal, siendo quien más la necesita, sí sería una real y verdadera Reforma que beneficiaría en forma absoluta al México actual.

Esta reforma propuesta, tiene un argumento que considero de fuerza, ya que como fué analizado en el inciso "A" de éste capítulo, el ejidatario y comunero en un principio tiene que procurar satisfacer su necesidad básica que es la alimentación, y posteriormente otras necesidades, que no por ser secundarias, dejan de ser importantes, pero que él, o sea el ejidatario y comunero, ya no considera de la misma magnitud como la primera. De aquí se desprende precisamente que cómo va a cumplir con la obligación que contraiga con el Seguro --

Social para cubrir sus cuotas, si no tiene en muchas ocasiones ni para comer.

Ahora bien, si hacemos la reflexión de que ésta gente, como lo dije anteriormente, nos provee de la gran mayoría de nuestra alimentación y por lo tanto es menester darles la ayuda que necesitan, podemos llegar a la conclusión de que la -- exención total o parcial en el pago de las cuotas al Seguro Social, sería un beneficio de gran ayuda para la realización de elevar el nivel cultural y general del mencionado campesino, mismo beneficio que a su vez se reflejaría en las grandes metrópolis.

Para la obtención del logro deseado en ésta reforma -- propuesta, sería menester llevar a cabo un análisis y estudio socio-económico del ejido y la comunidad agraria en la República Mexicana, ya que como es sabido, existe una gran diversidad de salarios, tierras, climas y recursos naturales a lo largo y ancho de la misma.

Por tal motivo hay ejidos<sup>y</sup> comunes prósperos y hasta -- cierto punto desahogadas de problemas económicos que sí tienen para cubrir las cuotas obrero-patronales que se originan por estar inscritos o afiliados al régimen obligatorio del -- Seguro Social, pero así como existen éstos ejidos y comunas -- prósperas por la bondad de la naturaleza de su tierra, hay --

otros, que son los más de ellos, que se encuentran en una situación de hambre y de miseria, precisamente por la poca fertilidad de sus tierras, por la inclemencia de su clima y por la falta de recursos naturales que padecen; debiendo por tal motivo hacer llegar a éstos últimos ejidatarios y comuneros, los beneficios que reporta el Seguro Social, a través de la reforma propuesta.

Otra reforma que se propone, es la de llevar a cabo un servicio social obligatorio al campo, esto es, así como llevamos a cabo un servicio militar obligatorio, realizar un servicio social obligatorio al campo; fundamento legal en cierta forma lo tenemos, ya que el artículo 189 de la Ley Federal de Reforma Agraria a la letra nos establece:

"Los ejidos y comunidades tienen derecho preferente a recibir los servicios de los pasantes de carreras universitarias y técnicas que presten servicio social. Las instituciones de enseñanza superior y las dependencias oficiales que intervengan en la prestación de dicho servicio social. Las instituciones de enseñanza superior y las dependencias oficiales que intervengan en la prestación de dicho servicio, formarán sus respectivos programas de acción teniendo en cuenta ésta prioridad. El Departamento de Asuntos Agrarios y colonización gestionará la implantación de ésta preferencia

ante las Universidades, Institutos Tecnológicos y Centros de Enseñanza Superior del país."

Como se puede ver, el fundamento jurídico lo tenemos establecido a través de la Reforma Agraria, Artículo que hace referencia a la obligatoriedad que se establece para la prestación del servicio social al campo, pero dicho artículo restringe éste servicio social a determinada élite, o sea, únicamente a aquellos que por obligación y por estar cursando una enseñanza superior, tiene que prestar un servicio, para cumplir con un requisito que se establece a todo pasante de la mencionada enseñanza. Sería aquí y al artículo de referencia en donde haría una reforma, ya que no los circunscribiría únicamente a los pasantes que estuvieran cursando sus estudios en instituciones de enseñanza superior, sino que lo establecería por edades, esto es, que si supuestamente se obliga a los 18 años de edad a hacer un servicio militar obligatorio, porque no entonces hacer obligatorio un servicio social al campo, ya fuera a los 17, 19, o a los 18 años mismos, sin tomar en cuenta clases sociales ni sexos, o sea, que así como el servicio militar es obligatorio para el hombre, sin importar ni considerar su posición social, y voluntario para la mujer; en la misma forma obligarlos al servicio social, excluyen do lógicamente de ésta obligación a los incapacitados. El fun

damento como lo he repetido, lo tenemos, la motivación es palpable y clara, ya que todos, tanto hombres como mujeres, nos proveemos alimenticiamente de los productos del campo, entendiéndose en ésta forma, ¿por qué no dar algo a cambio de lo mucho que nos dá el campesino? Este algo, no pretendo que sea por un término muy amplio, bastaría con seis meses de dar ese servicio social al campo y consecuentemente al ejidatario y comunero, ya que en ese tiempo conocemos un poco más los problemas que atañen a esta clase de gente y al campesino en general, formándonos conciencia de la grave situación por la que ha pasado y sigue pasando hasta la fecha, procurando a su vez, por la concientización que obtuviéramos, tratar a su vez de resolverlos, o cooperar a solucionar sus problemas ya fuera en el momento del servicio o bien posteriormente cuando estuviéramos en posibilidad de brindarles la ayuda deseada.

Esto se puede realizar aprovechando la experiencia de la República Popular China, ya que este pueblo en su constitución, establece la obligatoriedad de que todo ciudadano chino ha de prestar o realizar un servicio social en el campo, debiendo trasladarse para cooperar y ayudar en esa forma a la comuna, misma que se encuentra establecida en la provincia de dicho país.

Considero que a la vez de brindar este servicio social

al campesino y en particular al ejidatario y comunero, estaríamos integrando a ésta clase campesina, a la sociedad que se encuentra en los grandes núcleos de población que se asienta y establece en las metrópolis; y a su vez estaríamos integrando a estas sociedades que se encuentran en los centros urbanos al campo y a la sociedad campesina. Repito, al llevar a cabo este servicio social obligatorio al campo, estaríamos más consientes de las penurias por las que atraviesa el campesino en general, y nos daríamos cuenta en forma palpable de la realidad y de la verdad que se nos ha venido tratando de distorsionar a través de una política demagoga, que únicamente ha utilizado al campesino como trampolín para satisfacer pretensiones egoístas y personales.

Otra reforma que propongo, es la creación de brigadas para lograr una mejor preparación en la clase campesina, considerando dentro de ésta al ejidatario y comunero, esto lo tenemos también fundamentado en cierta forma a través del artículo 184 de la Ley Federal de Reforma Agraria que a la letra establece:

Con aportaciones de todas las industrias ejidales y con subsidio federal se crearán Centros Regionales de Adiestramiento Industrial Ejidal, con el fin de capacitar a los campesinos y a los hijos de éstos en adecuadas técnicas indus

triales, así como en materia de administración y mercado.

Considero que aunado éste artículo, a la reforma anteriormente expuesta, se puede llevar a cabo una mejor preparación al campesinado y en consecuencia al ejidatario y comunero, preparación que iría en principio a alfabetizarlo y posteriormente a ofrecerles doctrinas para indicarles diversos y mejores sistemas de cultivo, de la utilización más adecuada del herramental que emplean y necesitan, indicarles mejores sistemas de riego, etc.; ésto lo podemos realizar tomando en cuenta nuevamente la experiencia obtenida por la República -- Popular China, ya que como repito, éste país en su constitución, establece la obligación que tiene todo ciudadano chino de prestar un servicio social, cooperando en esta forma a la comuna, y así, por consecuencia lógica ayuda al campesino chino; ya que éste servicio social no es nada más para ayudarlo, en la faena del campo, sino también para alfabetizarlo y brindarle lo necesario, procurando elevar su nivel de vida.

Considero por lo tanto, que aunada la reforma expuesta anteriormente con la presente, se pueden establecer formas y sistemas más adecuados que enseñarán a la clase campesina la explotación de la tierra, así como alfabetizarlo y procurar en general un mejor nivel de vida.

Cabe hacer la consideración de que existen centros regionales de adiestramiento, pero tanto éstos como el Seguro -

Social únicamente se encuentran enclavados en los grandes núcleos de poblaciones, dejando por lo tanto sin éste beneficio a la gente campesina de referencia que se encuentra acentada por motivos de trabajo, lejos de éstos núcleos. Así mismo, -- hay que reconocer que también se mandan técnicos a procurar -- hacerles saber de ciertas reformas y técnicas a la clase campesina, que no puede concurrir a los centros de adiestramiento, pero también hay que reconocer que si bien es cierto, que lo hacen; por falta de elemento humano y de un buen sistema -- no se puede llegar a todos los campesinos de éstas técnicas.-- Pero si se pone en práctica el Servicio Social considero que con lo propuesto en ésta y la anterior reforma, se solucionaría el problema, ya que el elemento humano a través del Servicio Social es lo que en un momento dado podría sobrar.

Por último me voy a permitir señalar otra reforma que considero benéfica para la clase campesina y en particular al ejidatario y comunero; tomando como fundamento el artículo 16 de la Ley del Seguro Social que establece:

"A propuesta del Instituto, el Ejecutivo Federal fijará mediante decretos, las modalidades al régimen obligatorio que se requieran para hacer posible el más pronto disfrute de los beneficios del Seguro Social a los trabajadores asalariados del campo, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades,

las condiciones sociales y económicas del país y las propias de las distintas regiones.

En igual forma se procederá en los casos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios".

El mencionado artículo nos indica, que se pueden llevar a cabo las modalidades necesarias al régimen obligatorio del Seguro Social para hacer posible y hacer llegar en la forma más expedita los beneficios del mencionado Instituto al trabajador asalariado del campo, Considero que no nada más debe ser el trabajador, sino a todo el campesino en general, y si ya vimos y tenemos comprendido el régimen obligatorio, debemos entender así mismo que éste debe de llevar a cabo la apertura y establecimiento de más centros de salud y de recreo, procurando a través de éstos centros brindar no nada más una atención médica, sino ofrecer también momentos de esparcimiento, ya que la salud no nada más la requiere el cuerpo, sino también la mente. No debiéndose concentrar únicamente en los grandes centros de población éstas clínicas y centros de recreo, sino hacerlos llegar y establecerlos aún en los puntos más lejanos de la campiña nacional o sea adentrarlos cada vez más al interior de los estados, brindando por lo menos la atención médica debida, ya que este ha sido un problema que se ha presentado no nada más con el ejidatario y comunero, si

no hasta con el ciudadano y todos aquellos que tienen derecho y están inscritos al régimen obligatorio del Seguro Social. Aquí me voy a permitir evocar nuevamente al pueblo de la República Popular China ya que este pueblo a pesar de tener un territorio tan extenso y diverso y de tener la población más numerosa del mundo, se procura como mínimo brindar la atención médica adecuada, y en particular al campesino, haciendo y lograndolo en forma positiva mediante los llamados médicos descalzos, mismos que ya fueron analizados en el capítulo II inciso "D" del presente trabajo; y si digo que como mínimo procuran ésta atención médica es porque como fué analizado en el capítulo e inciso de referencia se observa que brindan también distracción, momentos de recreo, alfabetización, sistemas de explotación de la tierra, etc. cumpliendo en esta forma con su cometido.

Por lo tanto, teniendo el fundamento y tomando la experiencia del pueblo chino, esta reforma se puede realizar con el resultado deseado, que es el bienestar y superación de la clase campesina mexicana y en particular aquella que se encuentra bajo el régimen ejidal y comunal.

Considero que las reformas propuestas en el presente inciso no son fáciles de cristalizar, y aunque alguna se esté tratando de llevar a la práctica, no es ni son suficientes pa

ra obtener lo deseado, ya que tal vez pase mucho tiempo para que el movimiento armado llamado revolución le haga justicia al ejidatario y comunero y no nada más a éstos sino al campesino en general.

D.- INCORPORACION DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL EN EL CAMPO Y SUS TRABAJADORES.

Como punto final y a propósito, he dejado este inciso en el presente trabajo, ya que una vez que ha sido analizado a través de los diferentes capítulos e incisos de ésta tesis, el Seguro Social, vemos la imperiosa necesidad de incorporar al régimen obligatorio del Seguro Social en forma adecuada y perfectamente sistematizado al ejidatario, comunero y pequeño propietario; pero considero que no nada más a ésta clase de campesino, sino a todos aquellos que prestan un servicio en forma continua y permanente al campo, ya que como se afirma en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre:

"Todos los seres humanos sin distinción de raza, cre-- dos y sexo tienen derecho al bienestar material y el desarrollo espiritual en condiciones de libertad, de dignidad y de seguridad. (4)

En consecuencia y en base a este postulado Universal,-

-----  
(4).- Boletín Informativo mensual.- Abril 1971 de la O.N.U.

el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos del --  
hombre indica:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuada que le asegure así como a su familia, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, en--fermedad, invalidez, vejez, vivienda y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". (5)

Asimismo, la Ley del Seguro Social en su artículo 2o., señala:

"La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica y la protec--ción de los medios de subsistencia y los servicios sociales --necesarios para el bienestar individual y colectivo".

"El sistema del Seguro Social mexicano ha probado su --bondad y reportado incalculables beneficios entre el sector --obrero; sin embargo la población campesina en elevado porcen--taje acusa condiciones económicas, de salud y bienestar so--cial evidentemente deplorables, lo que nos induce a ponderar--y exigir, en su justo valor, el establecimiento del Seguro --

-----  
(5).- Fondo de Cultura, Los Derechos del Hombre. México 1949.

Social en el campo". (6)

Tomando en consideración las citas anteriores y analizando el contenido de este trabajo, se debe aceptar que el seguro social no cumple con su cometido para con el ejidatario y comunero y en general con toda la gente del campo, motivo por el cual debemos procurar la incorporación sistematizada a este régimen obligatorio y hacerlo llegar en forma adecuada al campesino mexicano, haciendo a un lado la demagogia política que ha sido el opio de nuestro pueblo, ya que mientras sigamos en esa línea, jamás el campesino y familiares podrán disfrutar el goce de las prestaciones y beneficios que otorga el Seguro Social.

Cambiando esta línea demagógica, estaríamos renovando el valor del ejidatario y comunero, así como de todo campesino, retribuyéndole algo de lo mucho que nos ha dado, ya que si éste ha sido el bastión y sustento de las generaciones que nos han precedido y de la presente, lo menos que podemos hacer, es el de otorgarle el mínimo de garantías para que en ésta forma se proyecte adecuada y firmemente en beneficio propio y de la comunidad en general. Realizándolo esto sin el temor a lo que la historia de la humanidad nos ha enseñado e indicado, ya --

-----

que en ésta no ha habido un sólo caso de renovación de los -- valores sociales realizado en perfecta armonía; muy por el -- contrario, puede decirse que las grandes adquisiciones de la -- humanidad, en pro del mejoramiento colectivo, ha sido el re-- resultado de luchas tremendas en las que perecieron muchos inte-- reses particulares. No se puede pedir, por lo tanto, que en -- México se realice la transformación en beneficio del campesino -- sin menoscabo de fortunas e intereses personales, sin sa-- crificios de la colectividad y sin tocar los conceptos rei--- nantes del derecho.

Aunque se ha visto que el Seguro Social trata de regu-- lar al ejidatario y comunero, también ha quedado demostrada-- la necesidad de incorporar al Seguro Social a todo aquél que -- vive del campo, en forma cierta y verdadera, para restablecer -- el equilibrio social roto por la demagogia; considerando que -- lo importante es encontrar la mejor forma de llevar a efecto -- esta incorporación, teniendo en cuenta la circunstancia del -- momento, pero mirando sobre todo hacia el futuro de México; y -- ya que toda conquista social obedece a un espíritu empapado -- de justicia y equidad, es menester hacer llegar y sentir es-- tos conceptos necesarios y urgentes al campesinado de México -- en general.

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

El ser humano desde que existe ha tenido una lucha constante contra la naturaleza; en la misma forma el ejidatario y comunero se ha enfrentado en esta lucha, pero en contra de -- la injusticia social y económica.

Al Seguro Social de le debe considerar como un producto de la vida que surge en una sociedad, en la cual no se --- puede ni se debe marginar al ejidatario o comunero y menos -- aún, se puede ignorarlo, tomando en consideración que es proveedor importante en nuestra vida económica.

El concepto de Seguro Social considerado como un derecho, ha revestido diversas formas a través de la historia y -- es difícil determinar un concepto que en un plano integrado -- tenga validez mundial.

El Instituto Mexicano del Seguro Social siendo un producto emanado de la Revolución Mexicana, debe cumplir con el espíritu social con el cual fué creado, ya que también va encaminado a la clase campesina.

El Seguro Social se debe considerar como un derecho y -- un logro de la justicia social y no como un acto de caridad o una Institución de beneficencia pública que se otorga al -- ejidatario y comunero.

El ejidatario y comunero debe tratar de justificar al-

Seguro Social como un derecho que tiene y le corresponde, para que en esta forma no se le pueda marginar como se le ha venido haciendo hasta la fecha.

La fracción XXIX del Artículo 123 de nuestra Constitución Política considerada como la máxima expresión jurídica nacional, lleva y considera en su seno una igualdad y por lo tanto no solo se refiere al trabajo urbano; sino que la naturaleza, profesión u oficio, dan la pauta para el reconocimiento a tener el mismo derecho al Seguro Social, derecho que tienen -- tambien el ejidatario y comunero y debe tener todo campesino -- en general.

La Ley del Seguro Social debe reformarse, en base a un estudio socioeconómico y acorde a la realidad que vive el ejidatario y comunero en diferentes partes de la República Mexicana.

Si bien es cierto que la Ley y reglamentos del Seguro Social señalan que todos los ejidatarios y comuneros deben estar en posibilidad de obtener atención preventiva y curativa -- en cualquier momento y en cualquier lugar, sin que existan obstáculos de tipo administrativo y financiero; la realidad es -- otra, ya que en la práctica no se lleva adecuadamente lo estipulado en su articulado, motivo por el cual se determina cierta inoperancia del Seguro Social en perjuicio de la sociedad -- ejidal y comunal, faltando al espíritu social que se establece en el mismo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social debe llevar a --

cabo la realización de más obras, en las cuales no nada más se brinde una atención médica, sino también se otorgue distracción y esparcimiento al ejidatario y comunero; así mismo, que estas obras no sean creadas únicamente en los grandes centros urbanos, sino que se lleven a los interiores de los Estados para hacer llegar sus beneficios a los campesinos, sean ejidatarios o comuneros.

La Ley Federal de Reforma Agraria, debe hacer mención y referencia más amplia y explícita del Seguro Social en beneficio de la clase campesina, ejidal y comunal.

Siendo el reglamento del 27 de agosto de 1954 el primer contacto del Seguro Social encaminado al campesino mexicano, éste ha venido aplicándose con irregularidad.

Cuando se lleve a cabo en forma práctica y real la obtención de los beneficios y prestaciones que otorga el Seguro Social para el ejidatario y comunero, será en menoscabo de intereses personales y con sacrificios de la colectividad; pero justificables si miramos hacia el futuro de México.

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

- Allen E. "Principios generales de seguros" Fondo de Cultura Económica.- México 1965.
- Arce Cano Gustavo.- "Los Seguros Sociales en México".- México 1944. Pág. 135.
- Congreso Panamericano de Seguridad Social.- Carácas 1970,  
Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Décima Reunión de Conferencias y Décima quinta de su Comité permanente en memoria de labores T. L. Actas y Resoluciones C.L.S.S. Págs. 68 y sigs. México 1969.
- Cortes Grao F. "La Doctrina Social de Luis Vives; Estudios de Historia Social de España" .- Ed. Minuesa de los Ríos, Madrid 1952.
- Crew Albert "EConomía" Ed. Fondo de Cultura Económica; México 1965.
- González Díaz Lombardo Guillermo "El Problema de la Implantación del Seguro Social en México" México 1965.
- Lemus García Raúl "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada" México 1971.
- Martí Buffill C. "Concepto de Seguridad Social en las Legislaciones Modernas" Madrid 1947.
- Mendieta y Núñez Lucio "Grupos marginales" Págs. 10 a 27 México 1969.

- Mendieta y Núñez Lucio "El Derecho Social" 3a. Edición; --  
Ed. Porrúa, págs. 129 - 136 y sigs. México 1968.
- Moreno Islas Manuel "La Extensión del Seguro Social Al Cam-  
po de México" Págs. 7 a 29; México 1970.
- O.I.T. "Poblaciones Indígenas" Págs. 349. Ginebra 1953.
- Revista del Seguro Social, Informe del Dr. Morones Prieto. --  
Págs. 30 a 37. México 1970.
- "El Seguro Social en México.- Talleres gráficos de la Nación  
México 1943.
- Trueba Urbina Alberto "Nuevo Derecho del Trabajo" Ed. Po-  
rrúa, 1a. Ed. México 1970.
- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
- "Ley Federal de Reforma Agraria"
- "Ley del Seguro Social"
- "Constitución Política de la República Popular de China.
- "I.M.S.S "Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los-  
Trabajadores del Campo". 1973.