

320809



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXI

22

zey

**CAMPUS TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FALLA DE ORIGEN

**"IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
COMO UNA INSTITUCION JURIDICA
PROTECTORA DEL CAMPESINADO
MEXICANO"**

T E S I S

QUE PRESENTA:

IVAN LAGUNES VIVEROS

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR: LIC. TOMAS DE JESUS CORTES SAMPERIO

MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi Padre

A Edith y nuestros hijos Iván y Brenda

A mis hermanas por su apoyo

Al Licenciado Roberto López Hernández a quien admiro
su carácter y ayuda desinteresada.

**Al Licenciado Tomás de Jesús Cortés Sanperio
por ser guía y ejemplo para sus alumnos.**

A mi querida Universidad del Valle de Mexico

**"IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UNA
INSTITUCION JURIDICA PROTECTORA DEL CAMPESINADO MEXICANO"**

I N D I C E

	PAG.
PROLOGO	
INTRODUCCION	
CAPITULO I:	
ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1
1.1. <i>En la Edad Antigua</i>	1
1.2. <i>En la Epoca de la Edad Media</i>	2
1.3. <i>En la Epoca Moderna</i>	13
A).- ANTECEDENTES HISTORICOS MEXICANOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	15
1.1.4. <i>En la Epoca Prehispánica</i>	15
1.1.5. <i>En la Epoca de la Conquista</i>	17
1.1.6. <i>Su origen en la Revolución</i>	28
1.1.7. <i>En la Epoca Contemporánea</i>	35
CAPITULO II:	
CONCEPTOS, DEFINICIONES, DIFERENCIAS Y NATURALEZA JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	45
2.1. <i>Concepto Teórico de la Seguridad Social</i>	45
2.2. <i>Diferentes definiciones formales de Seguridad Social</i>	50
2.3. <i>Diferencias entre el Seguro Social y la Asistencia Social</i>	52
2.4. <i>La Seguridad Social y su importancia Política, Social y Económica</i>	53
2.5. <i>Naturaleza Jurídica de la Seguridad Social</i>	56

CAPITULO III:

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO COMPARADO LATINO-AMERICANO

3.1.	Colombia	67
3.2.	Ecuador	72
3.3.	Chile	77
3.4.	Brasil	82
3.5.	Argentina	89
3.6.	Panamá	92
3.7.	Comparación del Sistema Mexicano de Seguridad Social con estos países para una reforma futura	97

CAPITULO IV:

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTITUCION JURIDICA PROTECTORA DEL CAMPESINADO MEXICANO

4.1.	La lucha del Campesinado Mexicano por la Seguridad Social	104
4.2.	Aparición del Seguro Social en el Campo	110
4.3.	Diversas Instituciones Mexicanas de la Seguridad Social	119
4.4.	La Seguridad Social como Institución jurídica protectora del campesinado mexicano	126

CAPITULO V:

FUNDAMENTO FILOSOFICO-JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

5.1.	Filosofía de la Seguridad Social	129
5.2.	Fundamento jurídico de la Seguridad Social	132
5.3.	La Seguridad Social y la Reforma Agraria	134
5.4.	Insuficiencia actual de las bases para hacer efectiva la Seguridad Social al campesinado mexicano	137
5.5.	Crítica Personal.	139
5.6.	Propuestas personales para hacer efectiva la Seguridad Social en el Campo	143

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS

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

Sabemos sin duda que el hombre para ser un ente productivo, debe poseer como esencia para lograr un determinado objetivo durante su existencia en éste planeta, la salud propia y la de su familia; ésta como la base ó la célula fundamental de toda Sociedad debe encontrarse protegida por una Institución Jurídica de Seguridad Social, originando que ésta - - Institución sea de suma importancia dentro de nuestra Legislación abarcando además el punto de vista Social, Económico y Político de un País.

Desde épocas remotas el hombre para poder subsistir descubre la - - agricultura y a partir de ése momento nace un Sector Social que conocemos como el campesinado, el cual fundamenta la autosuficiencia de un País en relación con las materias de primera necesidad que deben consumirse para que los Pueblos puedan evolucionar.

Es por ello que éste trabajo se denominará:

"Importancia de la Seguridad Social como una Institución Jurídica protectora del Campesinado Mexicano"

En el Primer Capítulo de dicha investigación, expondremos los orígenes generales y mexicanos de la Seguridad Social citando desde los más remotos hasta nuestra Epoca Contemporánea.

En el Segundo Capítulo analizaremos los conceptos, definiciones, diferencias y principalmente la Naturaleza Jurídica que guarda ésta Institución dentro de nuestro Derecho Mexicano.

En su Capítulo Tercero se comparará la Seguridad Social Mexicana - con la Seguridad Social de varios Países Latinoamericanos, con el objeto de determinar qué Países están más desarrollados en materia de Seguridad Social. Contemplaremos simultáneamente el aspecto campesino en su relación con las prestaciones que los diferentes Países otorgan a éste Sector Social indispensable en todas las Sociedades.

Dentro del Capítulo Cuarto de ésta investigación explicaremos la -- importancia de la Seguridad Social, su origen en la Revolución Mexicana, la aparición del Seguro Social en el campo, y las diversas Instituciones de Seguridad Social que existen.

Para concluir ésta Tesis Profesional, explicaremos los fundamentos filosóficos de existencia de la Institución Jurídica de Seguridad Social, su fundamento Constitucional, la necesidad de que ésta Institución exista dentro del Derecho Agrario, fundamentalmente en las Organizaciones campesinas y de manera clara y sencilla se expondrán bases sólidas, con la -- esperanza que ésta importante Rama del Derecho, adopte los argumentos que se propondrán en el contexto de ésta Tesis Profesional que se presenta a su consideración.

P R O L O G O

La elaboración de éste trabajo nació de la preocupación actual en nuestro Sistema Económico, Político y Social, por resolver el problema -- que atravieza el campesinado mexicano. Siguiendo la postura de nuestro Señor Presidente Sr. Ernesto Cedillo Ponce de León, quien muestra en forma indubitable que la única forma de poder ostentarnos como un País autosuficiente en materia de primerísima necesidad, es dando un fuerte apoyo al medio de los productos del campo y, coadyuvando con dicho criterio, se hace notar que si bien es cierto que el campesinado mexicano debe producir éstos bienes de consumo para toda nuestra población; también es evidente que debe proporcionarsele la necesaria Seguridad Social que debe recibir por parte del Estado, pues si el campesino carece de la Seguridad Social adecuada que lo proteja a él y a su propia familia, será casi imposible que éste, al no tener salud, pudiera auxiliar aunque quisiera, a la antes mencionada Doctrina Política que sigue ó que pretende seguir nuestro señor Presidente.

Estas y otras causas, entre ellas el tratar de obtener mi Título de Licenciado en Derecho han motivado que se exponga como finalidad específica, el desarrollar un estudio descriptivo y sistematizado de la importancia que debe dársele a la Seguridad Social como una Institución Jurídica protectora de la clase campesina mexicana, siendo por lo tanto el tema -- central y fundamental de ésta investigación que conlleva a proponer algunas ideas personales con el objeto de que en algún tiempo futuro no muy lejano llegasen a tomarse en consideración dentro de nuestro contexto Jurídico relativo a tal Rama del Derecho.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

C A P I T U L O . I

ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El hombre dentro de su naturaleza ha tenido desde siempre la preocupación de asegurar sus necesidades elementales para confrontar el futuro con mayor tranquilidad y poder así planear y prever las actividades que le llevarán hacia una vida más satisfactoria y plena.

En éste orden de ideas encontraremos Instituciones y normas de seguro entre pueblos asiáticos mucho tiempo antes de que la cultura evolucionase hacia Europa Occidental; por lo que citamos como antecedentes los siguientes:

1.1 **En la Edad Antigua.**- Sabemos que en Roma existían Instituciones que poseen alguna semejanza con lo que llamamos Seguros Sociales. Durante el Imperio Romano, una de éstas se le denominaba **COLLEGIA TENORIUM**, asociación en la que mediante el pago que efectuaban sus miembros de una cuota de entrada y primas mensuales, se abonaba a la familia cierta cantidad para llevar a cabo el sepelio en caso de muerte del socio. (1)

(1) GONZALEZ DIAZ, Lombardo. El Derecho y la seguridad social integral. UNAM, México, 1985. pp. 32-36

1.2 En la época de la Edad Media.- Lombardo González, manifiesta que durante la Institución de los gremios en aquel tiempo se amplían y garantizan seguros de diversas clases: Públicos y Privados, Voluntarios y Obligatorios, Individuales y Colectivos en fin, de toda forma y manifestación, donde los gremios de nueva cuenta hacen renacer el seguro de enterramiento e introducen el de enfermedad, los cuales eran concedidos y era efectuada la prestación a cambio de una Contribución proporcional al ingreso que el agremiado percibiera. (2) (3)

Estas asociaciones de obreros pertenecientes a una misma profesión nos dan una idea de que el campesino puede organizarse o ser organizado de modo tal que se le llegue a proporcionar en la actualidad los medios ó mejor, ser creada una Institución por conducto de la cuál se satisfagan los requerimientos primarios de éste. Por otra parte y necesariamente debidas de tomar en cuenta fueron las llamadas GILDAS, asociaciones mutuas que entre sus fines tenían el ayudarse en casos de enfermedad, incendio, fuerza mayor etc., que aparecieron en el Siglo IX en Inglaterra y posteriormente en Francia, Dinamarca y Alemania. (4)

El gran desarrollo del Seguro se inicia en el Siglo XV. Durante éste Siglo y el siguiente marchan a la cabeza

(2) GONZALEZ DIAZ, Lombardo Op. Cit. p. 18

(3) Ibid p.p. 19-24

(4) Ibid p.p. 34-36

Italia y España, regulándose por vez primera el contrato de Seguro en un Edicto de los magistrados municipales de Barcelona publicado en 1435, insertado en la edición del "Libro del Consulado del Mar" de 1494 al que siguieron ordenanzas de carácter similar dictadas, en Burgos (1494) y Sevilla (1554). La hegemonía en materia de seguros pasa en el Siglo XVII a Holanda y Francia, en el Siglo XVIII a Inglaterra y en el XIX a Alemania. (5)

El Racionalismo, Doctrina epistemológica opuesta al empirismo, sostiene que la razón es la fuente principal y única base de valor del conocimiento humano en general, y que sólo considera como verdadero conocimiento el que se funda únicamente en la razón, porque sólo él tiene necesidad lógica y validez universal. Según el Racionalismo, los principios fundamentales de la razón son *apriori* y, por consiguiente, irreductibles a la experiencia.

Descartes, Spinoza y Leibniz son en los tiempos modernos sus representantes más significados. (6)

Este, que no había regido en materia de Seguros pudo ser corregido cuando en el Siglo XVII, se creó una Ley de Mortalidad que dió bases matemáticas para el desenvolvimiento del Seguro de Vida. Así mismo ésta corriente filosófica

(5) Ibid p.p. 5-6

(6) CASTELAR MARTINEZ, Rodrigo. *Tendencias Filosóficas actuales*. Enciclopedia Vox, Publicaciones y Ediciones Spes S.A. Barcelona, 1988. p.p. - 312-314

señala con carácter obligatorio ó voluntario, los auxilios y socorros en beneficio de los desvalidos. En Francia y hacia el Siglo X. las parroquias debían mantener a los enfermos, huérfanos, viejos, parados en la localidad, cuando éstos carecieren de ayuda familiar. Para éste propósito, la legislación de los Países en que predominó el protestantismo creó contribuciones para los indigentes.

En 1526 Don Luis Vives humanista español, propuso que en sustitución de la limosna, se creasen internados para niños abandonados y hospitales, también que fuera dado empleo a ciegos, inválidos y entrenamiento al cesante, todos éstos métodos constructivos de organización de la caridad fueron seguidos por algunas ciudades; así mismo localizamos la primera Ley Nacional para la pobreza, de origen inglés, que fué promulgada en 1601 y que se ocupa de la asistencia médica, el entrenamiento profesional y el suministro de trabajo.

Dos siglos después Dinamarca y Suecia introdujeron en sus legislaciones principios similares de responsabilidad de la comuna que hasta entonces era regida en forma consuetudinaria.

En Inglaterra en el Siglo XVI Tomás Moro escribió La Utopía. Merced a la buena posición que disfrutaba en la Corte de Enrique VIII y debido a su profunda sensibilidad como la manifiesta su propia obra, Moro pudo percibir angus-

tiosa y dolorosamente los defectos sociales. Aumentaba la miseria, al tiempo que se producía un cambio en las condiciones económicas: las Industrias de Tejidos de lana se habían desarrollado de modo extraordinario, muy especialmente en Flandes, por lo que la cría de carneros se convirtió en una considerable fuente de ganancias.

Los que vivían del trabajo agrícola quedaron sin ocupación y sin pan debido a lo cuál fueron diseminándose; la vida vagabunda y la miseria constituyeron el destino de los campesinos desposeídos en los Siglos XV y XVI.

H. E. Barnes y H. Becker resumen lo esencial de la Teoría de Tomás Moro: Gobierno de forma Monárquica, con elección del Monarca por el pueblo mediante el procedimiento indirecto; libertad de creencias religiosas, reducción de la Jornada de Trabajo a seis horas, tomándose las medidas adecuadas para asegurar el recreo, la educación y la protección contra lo que Moro consideraba como vicio; abolición del dinero como "raíz de todo mal", conservación de la vida familiar como unidad de la organización social, idea con la que difiere notoriamente de Platón; división del trabajo según método de sentido común y general adaptabilidad; abolición de la propiedad privada. (7)

(7) H.E. BARNES y H. BECKER. Historia del pensamiento social. Fondo de -- cultura económica. México, 1989. Tomo I p. 322

La Utopía de Moro, como todas las ideas semejantes (anteriormente La República de Platón, Nueva Atlántida de Roger Bacon en el mismo tiempo que aquel, y La Ciudad del Sol de Campanella); no ofrecen soluciones tópicas y pragmáticas ante la inseguridad social. Resultaría contradictorio con la propia esencia de la obra. Se tiende a provocar un cambio radical de la Sociedad. Si variando la estructura Social los daños desaparecen, no tiene sentido que se ofrezcan medios singulares para combatir dichos daños.

Las causas que originan el establecimiento del Seguro Social en Inglaterra son diversas: van desde la atención a los pobres, a la Revolución Industrial y a los movimientos sociales que no se atrevieron a alterar sus estructuras.

Las Leyes de pobres, los movimientos cartistas, el aislamiento de la gran Isla y el crecimiento de las fábricas, configuran un sistema de indiscutible efectividad.

Señalamos que la Revolución Francesa no trajo, en el aspecto que examinamos, beneficios ni a los campesinos ni a los trabajadores. Los redimió de la tutela oprimente de las corporaciones, mas los dejó solos y desarmados ante los riesgos de la existencia, pues es bien sabido que los hombres son iguales ante la Ley y pueden disponer libremente de su persona, pero realmente no lo son sino en la medida de sus medios económicos, no liberándole aquellos derechos

de la miseria. La gran industria crea un inmenso proletariado que continúa abandonado y carente de recursos en los casos de enfermedad, paro, vejez etc. El Estado, imbuido de liberalismo o individualismo, se inhibe de éstos problemas.

En Inglaterra el Seguro Social obedece a la iniciativa gubernamental y lleva consigo un gran contenido político.

El gobierno debía anticiparse a las demandas que pudieran imponer los socialistas revolucionarios. El Seguro privado de principios del Siglo XIX permitía adaptar sus preceptos al Seguro Social. Las ideas de David Lloyd George y de Winston Spencer Churchill iniciaron el camino. Lloyd George (8), había señalado en 1906: "No quiero decir que la riqueza de éste País, hubiera de distribuirse por igual entre todos sus habitantes; lo que afirmo es que la Ley, al proteger a algunos hombres en el disfrute de sus inmensas propiedades, debe procurar que quienes producen la riqueza, sean protegidos con su familia, en lo precario de su situación. Actualmente no pueden adquirir los artículos de primera necesidad para la vida a causa de circunstancias ajenas a su alcance.

Pero esto tampoco significa que las personas con menos recursos, hubieran de acogerse a la lamentable y humillante condición de pobres, oficialmente considerados. Simplemente que la riqueza esparcida por este País debería, como condi-

(8) H. MEGEE, John. Seguros Generales. D.O.D.D. Nueva York, 1978. Tomo I p. 44.

ción previa para el disfrute de sus poseedores, contribuir a la subsistencia honorable de quienes estén en imposibilidad para mantenerse por si mismos".

Churchill (9) expresaba, el 11 de Octubre de ese mismo año: "Ningún proyecto de sociedad puede considerarse completo si no comprende en sus finalidades la organización colectiva y el incentivo individual. Toda la tendencia de la civilización se dirige empero a la multiplicación de las funciones colectivas de la Sociedad. Las siempre crecientes complicaciones de la civilización crean para nosotros nuevos servicios que han de ser emprendidos por el Estado y significan la expansión de los servicios existentes". En 1893 se había nombrado una comisión encargada de estudiar el problema de la ancianidad desvalida. En su informe destacaba que el ahorro personal, las sociedades de socorros mutuos y de beneficencia bastaban para resolver el problema.

Posteriormente en 1899 la Cámara de los Comunes, designó nuevamente una comisión para el estudio de el problema de los ancianos pobres, que se pronunció en favor de un sistema de pensiones; en dicha comisión se encontraba David Lloyd George.

(9) H. MEGEE, John, Op. Cit. p. 96

Las Leyes de vejez de 1908 condicionaban sus prestaciones a los ingresos y propiedades del solicitante, de ahí que no se diferencien de la beneficencia pública.

El financiamiento de los seguros contra la enfermedad y el desempleo se integraba con aportaciones del Estado, patrones y trabajadores; es decir gravitaba sobre el consumo.

La administración estaba confiada en el Seguro contra enfermedad, a sociedades sin fines de lucro, organizadas por las agrupaciones de socorros mutuos ó por las propias uniones obreras ó a sociedades consideradas adjuntas a las compañías de seguros comerciales y a uniones de campesinos previamente identificados. Las Leyes de pensiones para viudas, huérfanos y ancianos disponían el pago de éstas pensiones a las viudas de los asegurados y establecían subvenciones a los hijos menores y huérfanos. Los asegurados y sus esposas adquirían el derecho a la pensión al cumplir 65 años.

El 1º de Junio de 1941, Arthur Greenwood, formuló ante la Cámara de los Comunes el anuncio del nombramiento de una Comisión Parlamentaria encargada del estudio de los Seguros Sociales. El Gobierno de Guerra presidido por Churchill, junto con William Beveridge, integró la comisión con representaciones de once departamentos. El informe Beveridge examina programas e ideas; el fundamento del Sistema es el ingreso mínimo básico que todo inglés debe percibir.

El monto de este ingreso resultó de una investigación sobre el nivel de vida mínimo, costo de vestidos y habitación, cálculo de calorías y otros factores del presupuesto familiar; aunque tal base haya sido abandonada, queda de ella el principio de cuotas fijas, independientes del salario.

Se reconoce en el plan tal importancia a la salud, tanto para la familia como para la Nación, que se encomienda su protección a un servicio de salubridad que asegure cualquier tratamiento médico.

El Plan Beveridge, aceptado por el gobierno es publicado en dos libros llamados "Seguros Sociales" (Primera Parte y Segunda Parte).

Por otro lado distinguimos que el Sistema Norteamericano permite la conexión de diversos servicios: de alimentos, a fin de evitar adulteraciones, inspección de mariscos, cumplimiento de Leyes sobre drogas y medicamentos, cosméticos, educación, rehabilitación vocacional, servicios de salud pública, hospitalarios y laboratorios, actividades médicas, cuarentenas y vigilancia de fronteras, Puertos y Aeropuertos; los Seguros Sociales y la asistencia pública.

En la Ley de Seguridad Social de 1935 de los Estados Unidos de América y su aplicación en 1939, el Congreso y el Presidente tomaron en cuenta primordialmente los riesgos continuos de la inseguridad a la que por lo general se en-

frentan las familias estadounidenses año tras año. Consideraron a las primeras normas de la Ley de Seguridad como un fundamento sobre el cuál, con tiempo y experiencia se estableciera un programa más amplio y más fuerte. Los primeros once años de administración de la Ley de Seguridad Social mostraron la justicia de sus objetivos, la factibilidad de atacar la inseguridad social por medio del Seguro Social y la Asistencia Pública y la aceptación general de éstas formas de ayudar a mantener la Independencia económica de las familias de los Estados Unidos. La experiencia de las actuales operaciones puso de manifiesto la necesidad y viabilidad de fortalecer y extender el programa acompañandolo de otras medidas tendientes a promover el bienestar de las familias y de la Nación. (10)

En el mensaje que el Presidente Franklin Delano Roosevelt ofreció al Congreso de los Estados Unidos de América, el 6 de Enero de 1941, tras advertir que jamás se había visto tan seriamente amenazada la seguridad del País, decía que ningún ciudadano con visión realista podía esperar generosidad internacional de una paz impuesta por un dictador, es decir, el retorno de una verdadera Independencia, el desarme mundial, la libertad de expresión ó de culto y ni siquiera buenos negocios. Nada hay de misterioso en los

(10) Reporte anual de la agencia de seguridad federal. Año fiscal 1946, Washington D.C. p. 127-129

cimientos de una democracia sana y vigorosa, y lo que el pueblo espera fundamentalmente de su sistema político-económico de oportunidad para la juventud y para el resto de los integrantes de la sociedad; empleo para los que puedan trabajar; protección para quienes la necesitan concluyendo con los privilegios especiales de unos pocos; preservar las libertades cívicas de todos; gozar de los frutos del progreso de la Ciencia mediante un nivel de vida cada vez más amplio.

Roosevelt proclamó que la economía social de su país reclamaba una mayoría inmediata que permitiera amparar a un mayor número de ciudadanos por medio de pensiones de vejez y seguros contra la desocupación; ampliar oportunidades para obtener la asistencia médica adecuada e idear un sistema más apropiado mediante el cuál las personas pudieran disfrutar de una ocupación justamente remunerada.

Concluyó consagrando las cuatro libertades esenciales del ser humano: libertad de palabra y de expresión en todas las partes del mundo; libertad para adorar a Dios a la manera propia, en cualquier nación; libertad para subsistir lo cual implica arreglos económicos que aseguren una vida saludable y libertad para vivir sin temor mediante una reducción mundial de armamentos. (11)

(11) BRICENO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los seguros sociales. Con figuración de derechos. Editorial HARLA, México, 1987 p.70

1.3 En la Época Moderna. - En ésta época, encontramos una de las ramas del Derecho Social denominada Derecho Social Internacional, que tiene por objeto el estudio de las normas y convenciones laborales, agrarias, de seguridad social, cooperativas, mutualistas, asistenciales y demás, así como las Instituciones Supranacionales en las cuales los estados participan solidariamente para resolver el problema de la inseguridad, y para alcanzar en la más estrecha colaboración, la seguridad no sólo individual ó social, sino integral.

Esta rama responde también perfectamente a las pretensiones de universalidad del Derecho Social que, no conforme con afirmar en el orden nacional los postulados de justicia, seguridad y bienestar social, trata de extenderlos a todos los hombres y a todas las naciones.

Entre los organismos que dependen de la Organización de las Naciones Unidas están los siguientes: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), con sede en Ginebra; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con sede en Roma; Organización Mundial de la Salud (OMS); Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, con sede en París (UNICRP); Alianza Cooperativa Internacional, con sede en Londres; Alianza Internacional de Cooperadores, con sede también en Londres; Federación Internacional de Jóvenes Cooperadores, con sede

en Hamburgo, Fundación Horace Plunkett, de Londres; Sociedad Cooperativa Internacional Agrícola de Abastecimiento, con sede en Rotterdam; Federación Cooperativa del Norte, con sede en Copenhague; Asociación Cooperativa exportadora del Norte, también con sede en Copenhague; Asociación Cooperativa Internacional de Productos Petrolíferos, con sede en Nueva York; Unión Panamericana, con sede en Washington; y Organización de Estados Americanos (OEA), con su Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), dependiente de la OIT. Mencionaremos también la Conferencia Interamericana y Seguridad Social (CISS), con sede en México, la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), así como la Unión Iberoamericana de Seguridad Social, con sede en España.

Estos organismos trabajan en forma permanente para hacer posible los nobles propósitos del derecho social en una lucha contra la necesidad y la inseguridad a que se ve expuesto el hombre, y procuran mejores condiciones de vida, bienestar social, libertad, dignidad y felicidad.

Importantes son las normas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo en Materia laboral que, desde su primera reunión en Washington en 1919 propaló convenciones sobre horas de trabajo y desempleo, protección a la maternidad, trabajo nocturno de mujeres, edad mínima en la Industria y trabajo nocturno de los menores en la Industria. Hasta la LVII reunión celebrada en Ginebra, se

formularon 136 convenios y 144 recomendaciones sobre higiene, comercio y oficinas, sobre prestaciones en caso de accidente del trabajo y enfermedades profesionales y sobre política de empleo. De éstos convenios algunos han sido ratificados por el Gobierno de México y otros están pendientes de aprobación. (12) (13)

A).- ANTECEDENTES HISTORICOS MEXICANOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1.4 En la Época Prehispánica.- Ubicándonos en el ámbito nacional y dentro del tiempo precolonial evocamos al pueblo azteca, guerreros por naturaleza quienes se vieron precisados a llevar a cabo prácticas médicas, de cirugía y de hospitalización para resolver necesidades de salud, por las que atravesaban los guerreros heridos ó enfermos.

Diversos Códices y Relaciones nos hablan de la forma como pronosticaban las enfermedades, como el famoso Códice Magliabechiano del Museo Nacional de Antropología e Historia de México; chozas primitivas sirvieron de hospitales militares, aplicándoles bizmas y cataplasmas, haciéndoles beber infusiones y cocimientos, sometiendo las heridas infectadas a diversos procedimientos como el uso del aceite hirviendo.

Los Tematepatocitl y los Toxotlaticitl; los primeros

(12) GONZALEZ DIAZ, Lombardo, Op. cit. p. 33

(13) Revistas especializadas de Seguridad Social: Revista de la Asociación Internacional de la Seguridad Social y de la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social. México. 1987.

eran los curanderos y los segundos los cirujanos; son quienes acompañaban al ejército aún cuando otros de ellos se dedicaban a ejercer la medicina por cuenta propia. Es importante señalar los descubrimientos que ya desde entonces habían hecho de las virtudes de muchas plantas y flores para las diversas afecciones y males.

Los cirujanos conocieron la sutura, escarificación y la trepanación craneana, habiendo observado también importantes trabajos odontológicos. Así mismo utilizaron el Temazcal u hopocausto, que es un baño que se empleó para diversas enfermedades particularmente febriles, para las mujeres después del parto y para los mordidos ó picados por animales ponzoñosos.

La Diosa de la medicina se llamaba Tzapotlatepan en tanto que la "Madre de todos los Dioses Aztecas y Diosa de la Maternidad" fué Toci e Ixtlilton también Dios del niño azteca y probablemente el de la Podiatría.

Estos antecedentes al parecer insustanciales nos permiten tener conciencia que el pueblo azteca no era tan inhumano y sanguinario como en algún tiempo se nos mostró, por el contrario, dentro de su comportamiento conquistador y bélico se manifiesta en calidad de una raza quien no deja sólo al necesitado, que reconoce la necesidad de salud de

sus integrantes y que sabe que defendiendo éstos, como comunidad logrará sus más altos objetivos; éstos precedentes se pueden considerar como una incipiente idea de Seguro Social.

1.1.5 En la Epoca de la Conquista.- *La autoridad real declaró en los Virreinos de la Nueva España la asistencia al necesitado inspirada en los más nobles ideales de caridad cristiana. Localizamos verbigracia, a Hernán Cortés quien fundó en 1524 el Hospital de la Limpia Concepción de Nuestra Señora en un sitio llamado Huitzilán en la calzada de Iztapalapa, que más tarde se le conoció con el nombre del Marqués y actualmente como Hospital de Jesús.*

Concluimos que difícilmente se encuentra en la historia de nuestro Derecho Social un grupo que haya estado tan desvalido y para el cuál se hayan dictado las más extraordinarias normas proteccionistas como es el de los indígenas.

Como afirma Silvio Zavala (14) que, al organizar las Instituciones de las Indias, la Corona se vió solicitada por dos corrientes opuestas: de una parte se oía la voz que demandaba generosidad para el trabajador nativo y de otra parte predicaba la explotación franca de los recursos naturales y humanos. El esplendor de los pueblos de Anáhuac

(14) ZAVALA, Silvio. Síntesis de la Historia del pueblo mexicano, México y la cultura. Porrúa, México, 1991, p. 14.

y de los Maya-quiché que integraron lo que posteriormente se llamaría la Nueva España, debe ser el más legítimo orgullo de nuestra nacionalidad, que no se improvisa pues tiene el más formidable y limpio pasado, comparable a las más grandes culturas de la Historia Universal. Por fortuna, también para nosotros el problema indígena y racial no se presenta con las características dramáticas de otros pueblos, si bien no escapa a nuestro conocimiento que la desigualdad de razas, comunmente conocida en la Historia de México como "la lucha de castas", fué una de las causas de la Independencia. Sin embargo, ¿Que duda cabe a cerca de que el mexicano, por esencia amante de la libertad, es también y quiere ser defensor de la igualdad, repugnándole toda actitud contraria? Nuestra desigualdad no es ya, ni en razón del sexo, ni en función de la raza, ni en función del origen familiar, sino que particularmente se encuentra en relación económica y cultural. Así está establecido en nuestra Constitución Política, esos fueron los ideales de los forjadores de nuestra Patria y esa ha sido la política revolucionaria de nuestros gobernantes.

Para dar una mayor seguridad social a los indígenas se pensó en crear un sistema que no fuera a suscitar una nueva pugna racial sino que se considera al indígena como un grupo económico y culturalmente débil, al que se debe

proteger y proporcionar el mayor bienestar social. Esto no sólo en forma individual, como sujeto de trabajo, sino considerándolo como jefe de una familia, procurando conservar su habilidad en la artesanía en general, en el campo, y proporcionándole técnicas adecuadas para que sin perder esa calidad logre un mejor ingreso. Así mismo, se pensó en la manera de protegerle en sus productos, que se le proporcione mercados donde se le pague un justo precio, se le proteja de manera que pueda encontrar medios para asegurar una educación técnica que le permita vivir adecuadamente; que tenga habitación cómoda e higiénica, centros donde se le asista en sus necesidades más urgentes: maternidad, enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Además que se le capacite para vivir en unión de los demás mediante la confianza en el trato, los beneficios de la solidaridad, que se le saque del aislamiento en el que ancestralmente vivía, sin temer a una injusta explotación, haciendo que levante la cabeza y vea el destino con optimismo; que se le enseñe la forma de procurarse una dieta adecuada a sus necesidades, se le proteja de los abusos de los explotadores -también ancestrales-, se establezcan escuelas donde aprenda las letras que le permitan adentrarse en la cultura y domine un oficio para que pueda vivir con mayor holgura en unión de los suyos; se funden centros hospitalarios, coordinando

en todo la acción del Estado y la actividad de los particulares; se le dote en fin de ropa adecuada y de todos los elementos imprescindibles para una vida decorosa.

En la investigación que nos ocupa, registramos que el Doctor José Bravo Ugarte, en su Historia de México (15), la Historia de México es obra del indio, del español y del mexicano que la han desenvuelto en dos edades: de formación, Nueva España; y de caracterización, México. Considera que el indio creó en la época anterior a la conquista española varias culturas que propiamente no son parte de la historia de México, pero que es necesario considerar por haberse desarrollado en nuestro territorio y aportado su elemento humano para constitución de la nueva sociedad. El español, aprovechando el elemento indígena, inicia la primera edad y se retira. El mexicano es sujeto de la segunda. Al referirse al indio considera que la caracterizan facultades sensitivas, intelectuales y morales como la de las otras razas humanas, con brotes de notables ingenios de tal modo que muestra el indio una evolución colectiva, primitiva e incompleta.

Sus grandes adquisiciones precortesianas en el campo astronómico y cronológico están aún en forma demasiado compleja y trabajosa. Su vestido y habitación son rudimentarios;

(15) BRAVO UGARTE, José. Historia de México (elementos prehistóricos.) -- Edit. JUS México, 1941, Tomo I. p.p. 98-104

sus instrumentos, de piedra y escasos; el conocimiento de la naturaleza, infantil supersticioso; las ideas jurídicas llegan sólo a trazos imperfectos del derecho individual y del internacional; las religiones son déformes e invasoras de todas las Instituciones y el arte carece de un medio adecuado de expresión. No hay duda que a pesar de parecernos una cultura trunca e indefinida tuvo rasgos extraordinariamente impresionantes que le permitieron alcanzar concepciones éticas y estéticas comparables a las grandes culturas de la humanidad.

Mencionaremos a continuación a algunos de los teólogos y misioneros cuya labor fué trascendental en la ayuda a los indígenas en el tiempo de la colonia.

Francisco de Vitoria, de la Orden de los Predicadores, en sus **RELECTIO de INDIIS** defiende las personas y los bienes de los indios en las tierras recién descubiertas. Las figuras de Fray Bartolomé de las Casas y de Fray Domingo de Soto y sus humanas y revolucionarias doctrinas, que tanto influyeron positivamente no sólo en el medio sino particularmente en una de las más grandes legislaciones de todas las épocas como fué la de Indias. Registramos también las protestas y defensas de los indígenas formuladas ante el Rey, hechas por los misioneros que sintieron piedad por su desvalida y paupérrima condición. Antonio de Montesinos, dominico,

se le considera como el primero que levantó su voz contra los abusos del repartimiento y quien con la ayuda de su orden, logra en 1512 que se promulguen las Ordenanzas, conocidas ahora como las Leyes de Burgos.

Son éstas las primeras destinadas a proteger y a dar mejor trato a los indios.

Recordamos también a Fray Vasco de Quiroga, natural de Madrigal de las Altas Torres, donde nació también Isabel la Católica, considerada como la Madre de los Indios de América. En este nuevo mundo, Vasco de Quiroga habría de llevar a cabo el establecimiento de un orden social que respondió a su mente de gran jurista y de "sacerdote de la justicia", como se le ha llamado, inspirado en La Utopía de Tomás Moro, que aplicó a sus pueblos, hospitales como el de Santa Fé de México, a "dos legüas de la capital" ó el de Santa Martha y la Asunción en Pátzcuaro. Es conocido que Vasco de Quiroga se conmovió ante la miseria de los indios y supo oír sus quejas, sintió gran compasión cuando se enteró que se vendían entre sí y vendían a los menores y huérfanos; cuando los vió desnudos en los tianguis, "aguardando a comer lo que los puercos dejan", según su propia expresión; el dolor hiere su alma y sus más íntimas entrañas, por estos pobrecillos indígenas que consideró tenían la sencillez evangélica, pues eran obedientes, humildes y menos-

preciaban lo supérfluo, mansos, como de cera blanda, con los que podría construir un cielo en la tierra.

Fué tal la Obra de Fray Vasco de Quiroga que todavía hoy se le llama "**Tata Vasco**", con ese sentido paternal que se desprende de esas palabras. Les enseñó artes y oficios, los organizó socialmente, en forma avanzada, a una vida superior, les enseñó también a cortar madera, a labrarlas y pintarlas, a curtir las pieles y a aprovecharlas y a trabajar el barro y la herrería. Su nombre será recordado siempre con mucho afecto por nosotros los mexicanos.

De todos los misioneros, algunos anónimos, recordamos a algunos discípulos de San Francisco de Asís, tenemos a los flamencos Van Toict, Van Auwera, el célebre Fray Pedro de Gante y los doce que encabezaba Fray Martín de Valencia, entre quienes estaba nada menos que el autor de la Historia de los Indios de la Nueva España, Fray Toribio de Benavente (Motolinía); quienes con un sacrificio sin límites y una caridad a toda prueba, enseñaron a trabajar a los indios en oficios que han llegado hasta nuestros días, sin descuidar la atención que debían a sus almas. Fray Francisco de Tembleque, construye un vital acueducto a lo largo de 77 kilómetros y durante 17 años desde los manantiales de Zempoala a Otumba.

Se realizan grandes obras para construir diques, acéquias y calzadas, destacando Fray Sebastián de Aparicio quien con sus carretas abrió el camino entre Puebla y Jalapa

y parece ser que hasta Veracruz. Bartolomé de las Casas es otro de los misioneros de la orden de los dominicos que nunca olvidará el pueblo mexicano por su labor entre los indígenas.

De toda la obra de los misioneros en la Nueva España no podemos subestimar su preocupación en el renglón educativo, ya que frente a los antiguos Calmecac y Topochcalli de los aztecas, se fundan colegios a los que asistían no sólo los hijos de los conquistadores, sino también los hijos de los nativos, destacando extraordinariamente por su claro ingenio y gran dedicación, aún para los más altos estudios de rango académico, haciendo honor a los viejos Tlamatinime nahóas.

Gran importancia tiene en la vida de México la obra cultural llevada a cabo, en la cuál participan decididamente los naturales de la Nueva España.

De los Jesuitas seguidores de Iñigo de Loyola, debemos recordar su afán no sólo por fundar colegios y universidades, sino también su benéfica labor enseñando agricultura hasta el norte, en Arizona y en las dos Californias, instruyendo a los naturales, oficios y la forma que podrían aprovechar sus territorios de Durango, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, etcétera, plantando cereales, árboles frutales, plantas de adorno y creando suficiente ganado para mantener los pueblos que iban fundando. El padre Eusebio Kino llegó a fundar 19 ranchos y misiones. Durante 24 años recorrió las

provincias de Sinaloa, Chihuahua y el Sur de Arizona, atravesó California y murió en Sonora. Se calcula que sus caminatas no fueron inferiores a 20,000 millas. (16)

En éste tiempo se dictaron leyes, provisiones, cédulas reales y ordenanzas. Es de recordarse la Recopilación de 1680 de Leyes de los Reinos de las Indias. (17)

Ahí se descubre el deseo de dar un trato más justo a los pueblos conquistados a fin de que fueran "gobernados en paz y en justicia". Estas leyes se ocuparon de que fueran favorecidos los colegios fundados para criar hijos de caciques y que se funden otros en las ciudades principales (Ley XI, título 22, Libro I); que el consejo provea lo conveniente para un buen tratamiento de los indios (Ley IX, título II, Libro II); que los fiscales sean protectores de los indios y los defiendan y aleguen por ellos (Ley XXIV, título XVIII, Libro II); que no se envíe gente armada a reducir indios, y que siendo necesario castigarlos no se les cause daños irreparables (Ley X, título IX, Libro III); se señala la obligación de que los Virreyes y Presidentes informen del tratamiento y estado de los indios (Ley XV, título XIV, Libro III); que los indios chasquis ó correos, sean pagados en mano propia, bien tratados y amparados de la justicia

(16) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho social y la seguridad social integral. Textos Universitarios. U.N.A.M., México, 1989, p. 173

(17) Recopilación de 1680 de Leyes de los Reinos de las Indias. Editor Antonio Palma. Madrid 1756.

(Ley XXI, título XVI, Libro III); que no se consienta que se les haga guerra a los indios, se les maltrate ó tome alguna cosa sin paga (Ley VIII, título IV, Libro IV).

En la Ley IX título XII, libro IV se dice que no se dé tierras en perjuicio de los indios y las pagas vuelvan a sus dueños; que los indios puedan cortar madera de los montes para su aprovechamiento (Ley XIV, título XVIII, libro IV); que los indios puedan tener y labrar minas de oro y plata como los españoles (Ley XIV, título XIX, Libro IV); que a los indios que descubrieron minas no se les cobren tributos ni a sus descendientes (Ley XV, título XIX, Libro IV); que los indios sean favorecidos y amparados por las justicias eclesiásticas y seculares (Ley I, título I, Libro VI); que donde fuere posible se pongan escuelas de las lenguas castellanas para que la aprendan los indios (Ley XVIII, título I, Libro IV); que los indios sean libres y no sujetos a servidumbre (Ley I, título II, Libro VI); que debe haber protectores y defensores de los indios (Ley I, título VI, Libro VI); que éstos protectores envíen relaciones a los Virreyes y Presidentes, del estado de los indios para que se remitan al Consejo (Ley XII, título VI, Libro VI); que no se puede alquilar a los indios ni darlos en prenda (Ley XVII, título VIII, Libro VI); que los indios no tienen obli-

gación de hacer caso a sus encomenderos (Ley XII, título IX, Libro IV); que los encomenderos hagan juramento judicial ante el gobernador, con fe de escribano, de que tratan bien a sus indios, conforme a lo que está dispuesto y ordenado (Ley XXXVII, título IX, Libro VI); que los Virreyes y gobernadores vigilen el comportamiento de los Corregidores y administradores para con los indios (Ley V, título X, Libro VI); que a ningún indio se le pague su jornal en vino, chicha, miel, ni yerba (Ley VII, título X, Libro VI); tal como lo prescribe actualmente nuestra **Carta Magna**. (18)

En la *Obra la Legislación Indigenista de México* (19) encontramos que entre la Independencia y la Reforma se dictaron las siguientes normas para protección de los indígenas:

a) El 17 de Noviembre de 1810 José María Morelos, en su cuartel general de Aguacatillo, abole la esclavitud y señala que los indios perciban las rentas de sus tierras.

b) El 5 de Diciembre de 1810, Miguel Hidalgo y Costilla ordena entregar tierras a los indígenas para su cultivo.

c) El 18 de Julio de 1853, Antonio López de Santa Anna deroga el decreto, en todo Michoacán de 13 de Diciembre de 1851, que ordena repartir los bienes de las comunidades indígenas.

(18) GONZALEZ DIAZ, Lombardo, Op. Cit. p. 190

(19) VARIOS AUTORES, *Legislación Indigenista de México*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1958.

d) En decreto de 6 de Mayo de 1861, Benito Juárez prohíbe la salida al extranjero de los indígenas de Yucatán.

e) El 16 de Septiembre de 1866, Maximiliano de Habsburgo decreta que se le conceda fundo legal dirigido a los pueblos indígenas que carezcan de él.

1.1.6 Su Origen en la Revolución.- La Revolución de 1910 pugna en un principio por el restablecimiento, por la positividad de la Constitución del 5 de Febrero de 1857.

Los intereses políticos se manifestaban al buscar la forma de lograr una democracia más auténtica mediante una creciente participación del pueblo en las elecciones, de modo que se hiciera realidad la idea republicana de limitar la permanencia en el poder, luchando contra la reelección.

Los intereses económicos habrían de contemplar el conflicto surgido a través de la transformación que supone el nacimiento de una nueva industria, con fuertes inversiones extranjeras, que pondrían en peligro, como consecuencia la autodeterminación y la independencia económica de un país al que ya secularmente se le habían corroido sus entrañas, al quitarle recursos que, desafortunadamente no eran renovables ó recuperables.

Desde el punto de vista agrario entrarían en pugna los intereses de los grandes terratenientes ó latifundistas,

en una pequeña minoría, frente a la necesidad de transformar el sistema económico para establecer un nuevo régimen de pequeña propiedad y de propiedad ejidal, restituyendo sus tierras a aquellos núcleos que habían sido desposeídos de ellas. Era necesario, considerar la intervención del Estado en forma más decisiva, como encargado de realizar el bien común, según su propia naturaleza, para comunicar, educar técnicamente, mecanizar, irrigar, llevar salud y bienestar social, garantizar y proteger la vida y la tenencia, establecer amplios sistemas de crédito, sacar del aislamiento en que vivía el campesino, creando un clima de confianza en sus semejantes y en las propias autoridades. Era preciso que interviniera también para regular la correcta explotación de los recursos naturales, tanto del suelo como del subsuelo, tanto de las aguas y los bosques, como de los minerales, del petróleo, del fluido eléctrico y de los nuevos combustibles; era preciso organizar al campesino y canalizar adecuadamente el producto de su esfuerzo y trabajo. Desde el punto de vista social se hacía preciso incorporar a la vida nacional, conforme al nuevo estilo de vida de nuestro siglo, una inmensa mayoría de la población, haciéndole vivir en forma digna y humana, borrando tan estrujantes desigualdades sociales, no sólo desde el punto de vista económico, sino también político, educativo y cultural. Por otro lado eran

intereses en pugna ó conflictos que todavía se derivaban de la Reforma y el liberalismo mexicano, por la fuerte intervención de la Iglesia y de los militares en la vida nacional.

Además se observaba un exagerado, intolerable y frecuente intervencionismo de potencias extranjeras, a la cuál debemos agregar nuevas corrientes ideológicas en lucha, a las cuales tampoco se podría escapar.

Ante ésta tremenda pugna de intereses el genio legalista de Venustiano Carranza habría de luchar por el restablecimiento de la Constitución de 1857; tendría que dictar leyes agrarias, como la del 6 de Enero de 1915 y de trabajo, como las que dicta en Veracruz, para responder a las exigencias reales de nuestro pueblo. Se da cuenta de que ya no es posible solamente restablecer el imperio de la Constitución de 1857, sino que es preciso convocar a un nuevo constituyente para encausar legalmente su propia actuación, creando un nuevo orden que respondiera a los más nítidos anhelos populares. Así mismo advirtió la importancia de que se terminara con los movimientos y alzamientos anárquicos y en cambio, se institucionalizaran en la propia norma, los grandes movimientos agrario y obrero, como grandes garantías sociales y se resolviera de una vez todas, los conflictos surgidos durante esa etapa.

De aquí en adelante todo habrá de hacerse conforme al orden Constitucional establecido en ésta Ley Suprema, la cuál deberá ser respetada y llevado a cabo los fines reales para lo que fué promulgada.

En México el derecho social responde a los ideales y realizaciones de la Revolución Mexicana, sobre todo en materia de trabajo y agraria, de seguridad social, de educación y asistencia social. Los principios rectores de éste moderno derecho Social son: el hombre, la integración social y la justicia social, válido tanto nacional como supranacionalmente. (20)

La consolidación de la Soberanía, la unidad nacional y el progreso fueron metas del liberalismo en el curso del Siglo pasado; igualmente la Filosofía de la Doctrina Liberal dió exaltación a la libertad como expresión inalienable de la persona, y de consumo su teoría económica en extremo individualista, conformaron las garantías individuales.

Sin embargo las preocupaciones sociales no escaparon de entreverse y aún de ser proclamadas -así lo revelan los estudiosos del liberalismo- como en el Plan de Ayutla de 1854 que finca en la seguridad una de las metas del movimien-

(20) Referencia a la situación prevaleciente en el siglo XIX. SANCHEZ -- VARGAS, Gustavo. Orígenes y Evolución de la seguridad social en México. U.N.A.M. México, 1973, p. 13.

to de Reforma y con caracteres más aproximados a un planteamiento de la protección de los trabajadores, se suscitaron las deliberaciones en el Constituyente de 1857. (21)

El proyecto de Constitución dado a conocer por Ponciano Arriaga -del que fué uno de sus autores- con referencia a la condición de los mexicanos aludía, en su parte expositiva, "nuestras leyes futuras procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen, fundando Colegios y Escuelas prácticas, estableciendo Bancos populares y agrícolas y concediendo a los mexicanos otras exenciones y prerrogativas"....."Nuestras leyes, en efecto, muy poco ó nada han hecho en favor de los ciudadanos pobres trabajadores: los artesanos, y los operarios del campo no tienen elementos para ejercer su Industria, carecen de capitales y materias, están subyugados por el monopolio, luchan con rivalidades y competencias invencibles, y son en realidad tristes máquinas de producción"...

Merecen que nuestras leyes recuerden alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la nación, miembros de una misma familia. (22)

Podemos percatarnos que la preocupación de mejoramiento estaba influida por la nación del premio y la prerrogativa

(21) Plan de Ayutla (Art. 3), y Plan de Acapulco, modificando el de Ayutla (Art. 3); Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, por Francisco Zarco, Tomo I, Págs. 12 y 17 México, 1857
(22) Zarco Francisco, Ob. Cit., Pág. 451

al individuo destacado por su laboriosidad, como recompensa y estímulo, pero no alcanzaba a una concepción del reconocimiento categórico, por generalización, de los derechos laborales. Puntualizadas, las condiciones adversas que afectaban a los trabajadores, artesanos y operarios del campo, servían al planteamiento de esa necesidad de establecer Bancos populares y agrícolas, de los que aún cuando no es más explicativa la exposición del proyecto, está ligada a las condiciones de desamparo y limitación a los exigüos recursos de los propios trabajadores, por lo que es de advertir que sus finalidades estarían orientadas a atenuar y disminuir las desventajosas condiciones económicas y de inseguridad que hasta hoy en día viven los trabajadores y campesinos.

Cuando aparece el individualismo se sostiene en el Artículo 37 el párrafo siguiente: "Las leyes del país procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distingan en cualquier ciencia ó arte, estimulando el trabajo y fundando Colegios ó Escuelas prácticas de artes y oficios". (23)

Durante la discusión, Vallarta sintetizó en una pregunta el problema "¿ En el actual estado social, es posible que

(23) *Ibidem*, Pág. 472

la clase proletaria, libre de la miseria, entre a disfrutar de los derechos y de las garantías que una sociedad bien constituida debe asegurar a sus miembros?". Concluyó Vallarta su voto en oposición a que no se incluyeran en la Constitución las normas de mejoramiento para los trabajadores, y que se dejaran para leyes secundarias, anteponiendo consideraciones atañedoras a los intereses de la industria, del comercio y de la propiedad. (24)

o El texto propuesto fué modificado (Art. 32), con la expresión: " Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos"... el resto coincidió con el del proyecto original. (25)

El imperativo constitucional distó de realizarse.

Primeramente, la desamortización de bienes de las corporaciones y más adelante, la nacionalización de los de la mano muerta, acarrearón la supresión de las fundaciones de auxilio AD CAUSAM PIAN y de las destinadas a un servicio asistencial incipiente.

Este último desligado del ministerio religioso volvióse de índole pública. La instauración del gobierno unipersonal de Porfirio Díaz sirvió de barrera a las corrientes y a las tradiciones liberales. Confundiéndose el progreso nacio-

(24) *Ibidem*, Tomo II, Pág. 119 y sigs.

(25) *Ibidem*, Tomo II, Pág. 998

nal con la tesis regalista de los recursos, para lucro de empresas extranjeras; y las obras públicas respondieron al objetivo ornamental carentes de proyecciones sociales.

Bajo tal régimen alcanzaron su fase culminante, los intereses y mancomunidad de propósitos de las clases altas, como beneficiarias del latifundo y de las prerrogativas patronales; y por correlación para las clases trabajadoras, y económicamente débiles, nunca fueron más angustiosas ni deprimentes sus condiciones de vida.

1.1.7 En la Epoca Contemporánea.- Notamos que el advenimiento del Seguro obligatorio abrió una oportunidad venturosa para ser estructurado sobre los principios de una unidad legislativa, por lo que se involucra en una sola Ley la totalidad de los riesgos, para lograr el sistema único de seguridad social; de unidad institucional, por el que se alcanza la centralización y coordinación administrativa, de las que derivan a su vez, una misma gestión y la unificación técnica para el múltiple y complejo sistema de seguro y de unidad financiera, por la que se resuelve el agrupamiento por tasas según

afinidad de contingencias, esto es, la cuota unitaria para las ramas de enfermedad, maternidad y de invalidez, vejez, muerte, con la que se realiza el

sostenimiento de los cinco riesgos enunciados.

En contraposición del sistema unitario descrito se contemplaba, en los países que se habían adelantado en la adopción de los seguros sociales, una situación de tal dispersión en materia legislativa, institucional y financiera que se traducía en desorganización, ineficacia y elevados costos de los propios sistemas de seguros. Advertimos así la pérdida de influencia de tales organismos y servicios sobre las condiciones sociales y económicas de las clases trabajadoras a las que estaban destinados.

Se daba entonces la concurrencia de seguros, facultativo y privado para la cobertura del riesgo profesional; seguro profesional para la protección de ciertos grupos y categorías de trabajadores; seguro parcial, extensivo en su amparo a sólo algunas especies de riesgos; seguro social, total y general - en su fase más evolucionada - por el que se había hecho factible, la incorporación en una sola ley de todos ó la mayor parte, de los riesgos para la generalidad de las profesiones laborales, pero sin llegarse a la etapa del Seguro Social Integral, ésto es, el sistema con la totalidad de beneficios, para aplicarse por generalización a toda la población. Lo anterior daba lugar a la pluralidad de entidades aseguradoras, multiplicidad de procedimientos, inconexión de los servicios, escisiones patrimoniales, dis-

persión de las reservas y exagerados costos de operación.

Otro principio adoptado por la Ley, fue el de universalidad concerniente a la población amparada por el régimen, referido al aseguramiento de los asalariados, en otros términos, a la categoría de trabajadores económicamente activos, siguiendo un concepto eminentemente laboral y no al estrictamente social, por virtud del cual es de entenderse el aseguramiento a la clasificación de los económicamente débiles.

Por lo que hace al aseguramiento de los asalariados quedó establecida una gradación para incorporar al régimen en etapas subsecuentes, para la que mediarían decretos del Ejecutivo Federal, a los trabajadores al servicio del Estado de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos del campo, temporales y eventuales (Art. 6º del Texto original de la Ley); y el otro aspecto del principio de universalidad referente al campo de aplicación del Seguro Social, de índole territorial, también se sujetó a una mecánica prevista por la ley para extenderlo gradual y paulatinamente, al territorio nacional.

Podemos aceptar lo que sostiene el maestro Gustavo Sánchez V., en cuanto a que la distribución del sostenimiento del sistema, es tripartita, es decir el patrón corresponde

el porcentaje mayor, y al Estado y al trabajador el equivalente a la mitad de la parte a cargo del patrón, salvo para el trabajador con su salario mínimo y los aprendices, cuyos aportes son a cargo patronal exclusivamente. Se mantuvo la tesis de que el sostenimiento del riesgo profesional corresponde privativamente a los patrones. La cuota reunía condiciones de uniformidad e igualdad, por lo que sin atenderse a las características individuales de ciudadanía, sexo, edad, estado Civil, sólo se funda en un dato de interés colectivo, que es el salario, mediante una gradación ascendente por grupos de salarios en los que, mientras más elevado es éste, mayor es la cuantificación de la cuota, por un principio de ética laboral, en el sentido de que los mejor remunerados tienen el deber social de contribuir y soportar parcialmente, en la medida de sus alcances, lo que para los de bajos salarios se traduciría en aminoración gravosa.

En ésta forma se coadyuva al equilibrio entre el asalariado con repercusiones positivas y el salario real de los trabajadores escasamente remunerados. Y otra apreciación de ética social adoptada, fue el de un incremento mayor de lo que pagan las generaciones jóvenes por el seguro de invalidez y de vejez sobre el costo uniforme, en favor de las generaciones longevas, para las que ni siquiera cabrían

consideraciones culposas de no haber cotizado por no existir, cuando fueron jóvenes, el régimen de seguro social.

Inclusive se previó una reglamentación transitoria más favorable para las generaciones en edad avanzada (Art. 7º transitorio del texto original de la Ley).

Otro antecedente lo encontramos cuando aparece el concepto del Seguro contra la pérdida del salario, se nutre en el principio universal de justicia social, que a la postre fué definido en Filadelfia, en 1944: "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo ó sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, y en igualdad de oportunidades". (26)

Por lo que, atenta la seguridad económica, no sólo es de protegerse a los asalariados contra los riesgos durante los periodos en que permanecen económicamente activos sino también, durante los de incapacitación y de invalidez.

Un ideal que en su desdoblamiento conjuga la prevención y la reparación de tendencia plena de los riesgos, es el que influye lo relativo a los riesgos biológicos y estados patológicos. A la salud se tiene derecho por la sola convivencia social. Para el cuidado de esa se establecieron

(26) Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Rumbos para la Seguridad Social, México, 1953, Pág. 15

prestaciones de atención médica preventiva, curativa y reeducativa. Coorrelativamente, la prestación pecunaria, que consiste en el subsidio, durante los periodos de incapacitación, con que se compensa el salario dejado de percibir.

La que es mayor para el riesgo profesional, que no solo trata de reparar el daño, físico y económico sino también el trauma moral que, como secuela del riesgo, deja al trabajador.

Para la maternidad, se previeron prestaciones médicas y económicas, según categorías de aseguradas y beneficiarias.

Son complementarias la ayuda para la lactancia y la canastilla para el infante.

El riesgo de cesantía quedó condicionado a la pérdida de trabajo ó reducción por causa de edad (60 años cumplidos).

Sobre éste punto cabe recordar que la Ley del Seguro Social es un código mínimo, por lo que es de excluirse la aspiración a una protección más amplia, derivada de argumentos eminentemente sociológicos, de manera particular, para el paro a causa de recesión económica. Es un hecho incontrovertible que el trabajador mexicano soporta análogos rendimientos que el de los países industrializados, por lo que existe paridad de condiciones para la protección de éste riesgo.

Las asignaciones familiares, que tanta importancia revisten en los países europeos en función del fomento de la natalidad, la cuál representa en México, uno de los índices más elevados comparativamente con otros países, se excluye que pudieran abrigar similares objetivos de los de Europa y sólo apuntan en nuestra legislación, como mejoras en las prestaciones en numerario, por las que se ven incrementadas las pensiones en porcentajes proporcionales, al mayor número de hijos.

Sobre el particular, y derivada de otro hecho social notorio en los grupos de salarios bajos y en los económicamente débiles, el de que la familia, es más prolfica, cabe la aspiración a la protección mediante las asignaciones familiares, no por razones de fomento de la natalidad, sino para la formación de la infancia sin las preocupaciones y embates de la miseria. Desde luego que, los menores de 16 años por tener, como la conyuge del trabajador asegurado, caracter de beneficiarios del régimen de seguro obligatorio reciben las atenciones y cuidado de su salud, lo que ya es una marcada tendencia en pro de una infancia más sana.

Podemos apreciar que como corolario ó conclusión de ésta investigación encontramos que el otorgamiento de las prestaciones se sujeta al acaecer del riesgo, tiempo de espera, duración, edad, y dependencia económica, sin que

deban coincidir necesariamente, sino según el riesgo de que se trate para generar el ejercicio del derecho a la prestación.

Como otro principio conmutativo del seguro social, quedó adoptado el de la estructura de la entidad aseguradora en un todo orgánico, con exclusividad en las múltiples y complejas funciones. Por este principio de corporización única, la organización y administración del seguro están confiadas a una Institución descentralizada del Estado, de la que derivan su autonomía que ejerce a través de su personalidad jurídica y que está condicionada a la representación estatal, y de los sectores patronal y de los trabajadores. Las motivaciones que contribuyen a lo anterior, son de índole social, en cuanto que se basa en la igualdad de trato para todos los trabajadores asegurados; económicos en lo que hace a la economía de procedimientos y unidad de la técnica que disminuyen los costos; y política en lo que atañe al interés del estado de centralizar sus directrices políticas sobre el servicio público que es el seguro, en una entidad responsable de su cumplimiento. La representación en la Asamblea General, Consejo Técnico y Comisión de Vigilancia ésta en razón directa de las finalidades esenciales del Seguro Social como factor de equilibrio entre las clases sociales; y de la participación de los sectores

organizados de la producción en función de sus intereses de clase.

Resta tocar un aspecto más de los antecedentes que analizamos, pues se puede apreciar que por la falta de un régimen de seguro social, se habían incorporado a los seguros colectivos de trabajo diversas prestaciones, que por su naturaleza están identificadas con las del seguro obligatorio. Lo que se había logrado como conquistas del trabajador en general a través de la lucha de clases y del ejercicio del derecho de huelga consagrado por la Constitución, la disparidad de prestaciones según los contratos colectivos y la manifiesta superioridad en varios, respecto a las prestaciones del seguro social, constituyeron una causa de dificultades para los anteriores proyectos, sobre el seguro obligatorio, así como de reticencias de los trabajadores y de patronés, pues ni aquellos podían ceder ante las conquistas alcanzadas, ni éstos se desentendían de suspicacias en el sentido de la elevación de costos de la producción al suponerse la estandarización de las prestaciones al nivel de las establecidas en los contratos colectivos más avanzados y tampoco faltaban, empresarios que pugnaron por una nivelación decreciente de las prestaciones, con lo que de éste modo buscaban liberarse de las que según su criterio eran

excesivas. Una fórmula verdaderamente conciliadora aportó la Ley del Seguro Social, ya que, se obliga al patrón a asegurar a los trabajadores, sin menoscabo de las prestaciones que por los contratos colectivos de trabajo sean superiores a las que otorga el Seguro; y se establece un procedimiento de valorización actuarial de los contratos colectivos, para efectos de disminución de las cuotas, en proporción al costo de las prestaciones superiores de las del Seguro.

CAPITULO II

CONCEPTOS, DEFINICIONES, DIFERENCIAS Y NATURALEZA JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

C A P I T U L O I I
CONCEPTOS, DEFINICIONES, DIFERENCIAS Y NATURALEZA JURIDICA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1 Concepto Teórico de la Seguridad Social

Inspirándonos en el concepto que dá Manes (1), podemos definir el Seguro diciendo que **"es la agrupación de personas afectadas de riesgos análogos y valorables, para atender, con medios económicos y en forma mutua, posibles necesidades originadas por tales riesgos"**.

Analizando tal definición se desprende que: la agrupación de personas puede consistir en algunos de éstos tres tipos: Asociación mutua de carácter privado, Sociedad Anónima, ó un Organismo Público. El riesgo puede ser un hecho natural (la muerte), humano (el robo) ó económico (carencia de trabajo); en todo caso el hecho ha de ser incierto (caso fortuito), pudiendo la incertidumbre referirse a la existencia del suceso, al tiempo, al importe ó a la duración; no es preciso que el hecho sea futuro, pues pudiera ser pasado con tal que los interesados lo ignoren; finalmente, el riesgo debe referirse, respecto de todos los asegurados, a un mismo suceso ó sucesos análogos.

Que el riesgo sea valorable quiere decir que pueda ser tasable, medible desde el punto de

(1) Manes Alfred, *Socialversicherung, Berlin, 1926*, -Les prestations de l'assurance sociale, *Revue Int. Trav.*, Mayo 1925, Pág. 645-648

vista estadístico con lo que pueda ser sometido a las normas del cálculo de probabilidades. Se dice atender, porque ayudar es la finalidad que se propone el Seguro; tal atención puede cubrir total ó parcialmente las necesidades, la tendencia es aumentar lo más posible la cuantía de la ayuda, pero en ciertos casos conviene que no alcance a satisfacer la totalidad de las necesidades sentidas. Dicha atención ó ayuda se realizará con medios económicos, lo que no indica que sea en metálico, pues puede consistir en la entrega de una cosa, ó en la prestación de un servicio. Estos medios económicos se obtienen mediante el pago de primas ó cuotas ya que el seguro ha de tener siempre carácter oneroso.

La forma mutua indica el carácter cooperativista, ó sea, que es uno para todos y todos para uno, pudiéndose decir que si el seguro no se basa en la mutualidad deja de ser seguro. Es indispensable la existencia de posibles necesidades al tiempo de constituirse el seguro, pues si la necesidad no puede existir carece de motivación la creación del Seguro. Por último, dichas necesidades deben ser originadas por haber acaecido el riesgo ó riesgos análogos que afectan a los asociados y que se han tenido en consideración para el establecimiento del seguro.

En otro orden de ideas, Francisco González Díaz Lombardo (El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Textos

Universitarios U.N.A.M. México 1985) nos dice: **"El Derecho Social es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social, de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social"**.

Así vemos que como todo Derecho, el derecho social supone una ordenación, un orden de la conducta entre los hombres, pero partiendo de la sociedad, es decir, no del individuo, aislado, sino de grupo, de la familia, del sindicato, de la agrupación campesina, del Estado, de la nación.

Atendiendo a las personas que intervienen, se han considerado en el derecho las relaciones de coordinación, de supra y de subordinación, en tanto que en la definición se insiste en la relación de integración, como la característica de éste derecho social, en donde se supone la vinculación de voluntades y esfuerzos, en función de una idea unificadora. Esta no es otra que el fin perseguido por el grupo, dinámica, institucional y solidariamente vinculadas, que busca obtener el mayor bienestar social, tanto en el orden personal, como social, político, económico, material y espiritual. Sus alcances no son únicamente aplicables a las personas en un orden nacional, sino a los pueblos, en el orden supraestatal, regidos por una justicia social de integración dinámica, que supone no sólo la coordinación y

esfuerzos ó la coexistencia de personas y de Estados, sino la relación misma. Caracteriza su naturaleza una solidaridad estrechamente lograda entre personas y Estados.

Entonces, el derecho social tiene como fundamento al hombre, socialmente logrado y al Estado también socialmente integrado como miembro de la comunidad de Estados.

Consideramos que el trabajador se ve amenazado por todos aquellos riesgos comunes a los demás seres humanos -enfermedad, vejez, invalidez, muerte- como así mismo de los riesgos específicos de su trabajo: accidentes y enfermedades profesionales y desempleo ó paro involuntario.

Generalmente el trabajador no cuenta, para atender a sus necesidades y las de aquellas personas que dependen de él, con otros medios económicos que los que obtiene con su salario. Este, frecuentemente, no es bastante para satisfacer las necesidades extraordinarias a que da lugar la realización de un riesgo. Ordinariamente el trabajador no puede ahorrar y, en caso afirmativo, se requiere largo lapso de tiempo, para que el ahorro permita la suficiente acumulación de capital para hacer frente a los gastos y atenciones ocasionados por la realización de ciertos riesgos.

Deducimos entonces que el ahorro propiamente dicho y el mismo seguro individual no son fórmulas asequibles

a la mayor parte de los que sólo viven del producto de su trabajo. Para combatir la inseguridad de la existencia, inherente a la clase proletaria, se han dictado leyes que establecen la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados a los obreros por los riesgos profesionales y sobre seguros sociales.

El sistema de éstos seguros ha permitido el que ciertas personas -las entidades patronales y el Estado- contribuyan en mayor ó menor grado a soportar, en unión de los trabajadores, las cargas del seguro.

El Seguro Social es una especie de seguro colectivo, que garantiza una compensación por carencia ó disminución de salario, ó por otros riesgos que ocasionan gastos extraordinarios a los asegurados. Requiere un requisito formal, que sea establecido por el Estado; una mutualidad privada no se considera institución de seguro social, aunque atienda a los mismos riesgos que este seguro. Podríamos entonces formular otra definición de seguro social: "Es un seguro colectivo, establecido por el Estado para atender a necesidades de ciertas clases sociales, nacidas por pérdida, disminución ó insuficiencia del salario". Son ejemplos, respectivamente, de casos de pérdida disminución ó insuficiencia del salario, las indemnizaciones por paro involuntario, las por incapacidad parcial permanentemente motivada por acciden-

te del trabajo y los subsidios familiares.

2.2 Diferentes definiciones formales de Seguridad Social

Pérez Leñero, nos define la seguridad social como :
"La parte de la ciencia política que mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión ó asistencia tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros". (2)

Otra definición nos la da el maestro Francisco Díaz Lombardo (3) quien dice: "La seguridad social debe fundarse por derecho de la Asistencia Social y Bienestar Social, hemos entendido a la Rama del Derecho Social cuyas normas integran la actividad del Estado y la de los particulares, destinadas a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas, sociedades y Estados que, imposibilitados para satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y procurar su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás, en función de un deber de justicia, ó aún de un altruísta deber, de caridad". Tal es el caso de la urgente ayuda que necesitan los menesterosos

(2) PEREZ LENERO, José. Fundamentos de la seguridad social. Editorial -- Aguilar, Madrid, 1966, p. 35.

(3) GONZALEZ DIAZ, Lombardo. Op. cit. p. 197.

e indigentes, que desgraciadamente aún existen en nuestra sociedad.

Dentro de las generalidades de definición del seguro social, transcribimos la opinión del maestro Díaz Lombardo aceptando el concepto de Ernesto Krotoschin, en sus Instituciones del Derecho del trabajo: "es el conjunto de las iniciativas espontáneas ó estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles dentro ó fuera del trabajo, siendo ésta la principal forma del seguro social". Al respecto el Ing. Miguel García Cruz, describe a la seguridad social como: "Un derecho público de observancia obligatoria y de aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que aseguran a toda la población una vida mejor, con ingresos ó medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de la miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostengan a los incapacitados eliminados de la vida productiva". (4)

(4) GARCIA CRUZ, Miguel, Evolución Mexicana del ideario de la seguridad social. U.N.A.M. México 1962 p. 53

2.3 Diferencias entre el Seguro Social y la Asistencia Social

Nos proponemos juzgar éstos dos conceptos atendiendo, entre otros criterios, al jurídico. En el Seguro Social el trabajador asegurado tiene un deber correlativo de un derecho legalmente exigible para pedir los beneficios establecidos por la ley.

En la asistencia social se tiene también derecho a participar en los beneficios de un servicio público cuyo otorgamiento es discrecional y constituye una obligación dentro de las funciones del Estado.

Desde el punto de vista técnico podríamos afirmar que el seguro social tiene en el fondo una base contractual, a pesar de su obligatoriedad, por lo que su naturaleza sería *SUI GENERIS* con objeto de prever un riesgo futuro e incierto calculando y valorando conforme a una técnica actuarial.

En la asistencia no se dan desde luego éstos elementos por regla general y si en todo caso, está limitada por los presupuestos ó fondos que se constituyen ó señalan para diversos fines.

2.4 La Seguridad Social y su importancia Política, Social y Económica

No podemos dejar de percibir que en épocas anteriores el ideal político-social fué la libertad civil y política, consolidados que fueron éstos derechos, el ideal político-social a derivado ahora hacia la seguridad.

Seguridad de pacífica convivencia; seguridad para todas las naciones de una economía de abundancia que extirpe la miseria; seguridad de una existencia individual decorosa, exenta de temores y necesidades que permita a todos el disfrute pacífico de los goces del progreso. En una palabra seguridad para que todos los hombres y todos los pueblos puedan participar del bienestar, la paz y el progreso social.

Esta política del bienestar no pretende menguar los frutos de la libertad porque ella es un anhelo de progreso y no de involución. Por ello, la política social de nuestros días se funda en la cooperación (solidaridad social), fundamento que hace posible los beneficios conjugados de ambos valores (libertad-seguridad) igualmente estimables para la vida social.

Entreveamos gracias a esto, que el bienestar debe ir unido a la libertad y éstos términos son hoy el principio rector de la política social. Este principio, que sirve de inspiración a la Carta de las Naciones Unidas, la Declara-

ción Universal de los Derechos del Hombre, la Declaración de los Principios Sociales de América y a la Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, es el que guía la política social del mundo democrático. Si el mundo ha de lograr y asegurar el bienestar por medio de la cooperación, pensamos que esa misión incumbe a la seguridad social ó, al menos se asigna a ella un papel tan preponderante que prácticamente se identifica a la seguridad social con la política social del bienestar.

Para ésta corriente, el presupuesto de la seguridad social estaría dado por todas las causas de inseguridad que conspiran contra ese bienestar (ignorancia, miseria, sub-desarrollo económico, insuficiente ó inequitativa distribución de las rentas nacionales, deficiencias sanitarias y todo lo relacionado con el "problema social").

Su contenido abrazaría todas las aspiraciones nacidas al impulso de esa política social y sería tan ilimitado como ilimitado es el concepto de bienestar. Por último, el fin de la disciplina se confunde con el fin de esa política ó sea, el logro del bienestar social. De esta suerte se la define como la política del bienestar, generadora de la paz social, basada en el amplio concepto de solidaridad humana.

En algunos países ó grupos de países la seguridad social

ha adquirido una tonalidad especial en mérito a las particularidades imperantes en ellos. Una de éstas peculiaridades es la situación económica.

En nuestro País por ejemplo, una de las principales causas de inseguridad, es la miseria, determinada, por su insuficiente desarrollo económico el cual sólo permite precarios niveles de vida originando disconformismo, reacciones sociales y también inestabilidad económica.

Tal particularidad justifica que México haya vinculado estrechamente la seguridad social con la política económica.

Y es que para éste bienestar es equivalente - ó al menos, dependiente (indisoluble) - el desarrollo económico como medio de mejorar la situación y lograr la seguridad de los trabajadores. Por ello se ha llegado a propugnar que la política nacional de seguridad social debe promover el incremento de la producción y su equitativa distribución, concibiéndose la seguridad social, como una disciplina socio-económica cuyo objetivo sería el bienestar general sobre la base del desarrollo económico.

2.5 Naturaleza Jurídica de la Seguridad Social

Para analizar la naturaleza jurídica de las Instituciones de Seguridad Social en México, es necesario exponer las bases de nuestro orden jurídico, ya que de éste han emanado las disposiciones legales que regulan su funcionamiento.

La necesidad de resolver el problema de los riesgos ha sido causa en todas las épocas y en todos los sistemas de gobierno, de que sean tomadas medidas de seguridad, y al ser insuficientes sus resultados, el derecho y los gobernantes las han ordenado y sistematizado, dando origen al Derecho del Trabajo que contiene normas especiales desligadas del Derecho Civil y más tarde al consagrar éstas normas, básicas laborales, y otras de tipo social en las leyes fundamentales, originaron dentro del Derecho Público, al Derecho Social.

En cuanto a lo que respecta a la constitucionalidad, retomamos lo expuesto por el Licenciado Alfonso Nava Negrete, quien nos dice: el Estado de Derecho es propio de regímenes constitucionales, es la edificación jurídica del Estado, cuyos órganos que lo integran realizan funciones normadas por el Derecho, limitadas por la ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad y de justicia. (5)

(5) NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho procesal administrativo. U.N.A.M. México 1987 p. 31.

El Estado de Derecho se caracteriza, por la autolimitación del Estado por el Derecho y por la autodominación como supuesto del primero, que significan capacidad del estado para crear y cumplir un orden normativo de Derecho. (6)

Nuestro orden jurídico es constitucional y contiene, siguiendo lo expuesto por el Lic. Alfonso Nava Negrete, los tres principios fundamentales: el de autolimitación, el de legalidad y el de control, que son las partes orgánicas que estructuran al ser del Estado de Derecho. (7)

El pueblo mexicano en ejercicio de su soberanía escogió en la Asamblea Constituyente de Querétaro en 1917 como forma de gobierno, la de una República representativa, democrática y federal. Así el artículo 40 de la Ley fundamental dispone que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta Ley Fundamental".

Creemos que es importante apuntar la idea de Tena Ramírez, al definir el sistema republicano como aquel cuya jefatura del Estado no es vitalicia sino de renovación periódica, para lo cuál consulta la voluntad popular; es democrática porque el Gobierno es de todos y para beneficio de todos,

(6) Opus Cit. Pág. 33

(7) Opus Cit. Pág. 34

se realiza por medio de la designación que el pueblo hace de sus representantes, razón por la que también es representativa; y es federal porque se realizó un pacto entre los estados preexistentes por el que delegaron ciertas facultades al poder central y se reservaron las restantes. (8)

El concepto de soberanía al que hace referencia el Artículo 39 constitucional, no es el mismo que se utilizó para apoyar ó justificar el poder del Rey frente a sus rivales el Papado, el Imperio, y el Feudo durante la Edad Media, -concepto que dió lugar más tarde al absolutismo por identificar al gobernante ó titular con el estado, al grado de que el poder soberano del gobernante sólo se limitaba por las Leyes Divinas y naturales- sino que es el moderno concepto de soberanía en el que el pueblo es titular de ésta, y como tal, escoge la forma de gobierno que ambiciona, expresa su voluntad en la Ley Fundamental, y delega en ésta la titularidad de la soberanía, conservando el derecho de alterar ó modificar su forma de gobierno.

Nuestro Artículo 39 constitucional dispone **"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de su gobierno"**.

(8) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1987, p. 79, 89 y 105.

El medio que emplea nuestro pueblo para ejercitar su soberanía es el de los Poderes de la Unión y el de los Poderes de los Estados, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo Artículo 41 nos dice: **"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"**.

Nuestra Constitución, dice Tena Ramírez, es la base de nuestro orden jurídico y vincula no sólo a los órganos sino también al poder que los creó. El principio de legalidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad, impregnándolo todo de seguridad jurídica que no es otra cosa sino constitucionalidad. La supremacía de la Constitución implica que Poder Constituyente es distinto de los poderes constituidos, y que la Constitución es rígida y estricta. Es rígida en el sentido de que existe intangibilidad de la Constitución en relación con los poderes constituidos, y es escrita con el objeto de garantizar la claridad y seguridad de la misma por medio de un documento escrito, único y solemne. (9)

(9) Opus Cit. Págs. 10 y 11

"Un supuesto que contribuye a la mayor realización de los principios de legalidad y controlabilidad, es el de la separación de poderes. Esta implica una circunscripción de competencias que se complementan para formar la unidad del Estado, poder que se deslinda en partes por razón de orden funcional y técnico".(10)

La legalidad consiste, conforme a lo expuesto por el Doctor Gabino Fraga, en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. Este principio de legalidad se puede considerar en dos aspectos: desde el punto de vista material consiste en que la norma en que se funda cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal, y en sentido material debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al Régimen Constitucional, esté normalmente encargado de la formación de las leyes. El principio de legalidad en su aspecto material no tiene sino una excepción que es la facultad discrecional del Presidente de la República, señalada en el Artículo 29 Constitucional, pero en su aspecto formal se admiten numerosas excepciones. (11) como - -

(10) NAVA NEGRETE, Alfonso Op. Cit. p. 38

(11) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. U.N.A.M. MEXICO, 1975, p. 99 y 100.

reglamento que es. La definición de Gabino Fraga: Una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo. (12)

El reglamento desde este punto de vista es un acto formalmente administrativo, y desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es un acto materialmente legislativo que crea, modifica ó extingue situaciones jurídicas generales. (13)

Este principio de legalidad es adoptado por nuestro orden jurídico y consagrado en los Artículos 13, 14 y 16 Constitucionales.

En cuanto al sistema de competencias, registramos lo considerado en la definición de Gastón Jeze, como un conjunto de normas -júzguenze buenas ó malas, útiles ó nocivas- que en un momento ó país dados son efectivamente aplicadas por las prácticas y por los tribunales; a ésto el llama reglamentación de competencias. (14)

Por otro lado analizaremos las tres clases de competencia que señala el maestro Tena Ramírez: La primera entre la Federación y los Estados, la segunda entre los Poderes

(12) FRAGA GABINO. Op. Cit. p. 104

(13) Ibid. p. 108

(14) GASTON JEZE. Los principios generales del derecho administrativo. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 19 y 35.

Federales y la tercera, entre las Cámaras del Congreso de la Unión.

La primera distribución de competencias, ó sea la que corresponde a la Federación y a los Estados, comprende las facultades explícitas, implícitas, concurrentes y coincidentes. Son facultades explícitas las que concreta y determinadamente son otorgadas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, y no pueden extenderse por analogía, por igualdad ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. (15)

Las facultades implícitas son aquellas, que el Poder Legislativo puede concederse asimismo ó a cualquiera de los otros Poderes Federales, como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas y que solo se justifica cuando existe: una facultad que por sí sola no pueda ejecutarse; la relación de medio a fin entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita; el reconocimiento del Congreso de la Unión de la necesidad de esa facultad implícita; y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que ella necesita.

Las facultades implícitas están consagradas en la fracción XXX del Artículo 73 Constitucional que dispone: "El Congreso tiene facultad... para expedir todas las leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las faculta-

(15) TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. p. 107

La ley establece el principio de extensión gradual, incluso el de la extensión territorial progresiva. En cuanto a los trabajadores agrícolas, el Artículo 1 del Decreto Legislativo 320 de 1949 (4) dispone expresamente:

"El Instituto Colombiano de Seguros Sociales procederá a adelantar los trabajos preparatorios para la aplicación del Seguro Social a favor de la población campesina.

Las cajas seccionales que en lo futuro se establezcan sólo podrán organizarse sobre la base de que los asegurados campesinos constituyan desde un principio una proporción importante en relación con los asegurados urbanos..."

Actualmente operan cuatro Cajas Seccionales: de Cundinamarca, de Antioquia, de Quindío y del Valle del Cauca. El hecho de que en las Cajas Seccionales de Quindío y Valle del Cauca no menos del 40 por ciento de los cotizantes activos pertenecen a pequeñas industrias de explotación agrícola, principalmente del café y de la caña de azúcar (5), prueba que el principio enunciado arriba ha sido efectivamente aplicado al crear estas dos últimas cajas.

Las modalidades de la aplicación del seguro son las mismas para trabajadores agrícolas. Las prestaciones de

(4) "Legislación Colombiana de los Seguros Sociales", Tomo III, Op.Cit.

(5) Comunicación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, de 15 de Abril de 1958.

Esta división de competencias es flexible y consiste, como afirma Tena Ramírez, en la separación de órganos pero no en la separación absoluta de funciones, es pues una división flexible y no rígida. El Artículo 49 Constitucional dispone: **"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podían reunirse dos ó más de éstos poderes en una sola persona ó corporación, ni depositarse al Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"**.

La tercera clase de distribución de competencias existe entre las Cámaras del Congreso de la Unión; los Artículos 73, 74 y 76 de la Ley Fundamental determinan las facultades respectivas de cada una de ellas.

En cuanto a las atribuciones y funciones del Estado encontramos que son reguladas por el Derecho Administrativo y se realizan en forma de función administrativa. La función administrativa es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y consiste en actos materiales, ó en actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.(17)

(17) FRAGA GABINO. Op. Cit. p. 23 y 25

El Derecho Administrativo es según el Licenciado Jorge Olivera Toro, la parte del Derecho Público que determina la organización y competencia de la Administración directa ó indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas, y disciplinando a la vez sus relaciones jurídicas con el administrado. (18)

Decir Derecho Administrativo equivale a la sumisión de la administración pública al Derecho. Ello es una consecuencia de la automatización del poder público, que se logra en el momento histórico en que surge el Estado de Derecho, caracterizado por la existencia de derechos públicos y medios para su defensa, con respecto a las garantías esenciales que la libertad entraña.

Las funciones del Estado pueden contemplarse desde dos puntos de vista formal ó orgánico, pueden ser formalmente legislativas, administrativas ó judiciales según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo ó al Judicial, y desde el punto de vista de la naturaleza de la función, ó sea en su aspecto material, las funciones pueden ser materialmente legislativas, administrativas ó judiciales.

Las atribuciones del Estado son la base del Derecho Administrativo: el concepto de atribuciones del Estado se relaciona directamente con el concepto funciones del mismo:

(18) OLIVERA TORO, Jorge. Manual de derecho administrativo. 1er. Trimestre, Porrúa, México, 1978, pag. 25.

el primero comprende la actividad del Estado, es lo que el Estado debe hacer; y el segundo tiene como contenido la forma de ejercicio de esas atribuciones.

El Derecho Público Administrativo, dice Gastón Jezo, es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos.

Todo País civilizado tiene servicios públicos, y para el funcionamiento regular de éstos servicios, existen necesariamente reglas jurídicas especiales, por lo tanto en todo país civilizado hay un Derecho Administrativo.

El Servicio Público es hoy día la piedra angular del Derecho Administrativo Francés.

El licenciado Nava Negrete dice al respecto que la presencia de los cuerpos administrativos descentralizados no significa pérdida ni de la unidad ni de la uniformidad de la administración pública.

Por el contrario, conservando su fisonomía general la Administración Central puede convivir con la descentralización, sin que ésta pierda por ello su autonomía e incluso, puede existir una coadministración de los servicios públicos.

Quedan independientes, por la ausencia de una jerarquía administrativa entre ellos y permanecen vinculados con lo que la doctrina francesa llama tutela administrativa ó sea, el control y vigilancia que la administración pública se reserva para con los actos de los agentes descentralizados. (24)

Por tanto y por consiguiente podemos afirmar que nuestro orden jurídico está constituido dentro de un Estado de Derecho, es constitucional en virtud de que se basa en la Constitución, sigue el principio de legalidad que otorga a dicho orden jurídico, certeza, seguridad y justicia y está autocontrolado por la misma Ley Fundamental.

CAPITULO III

**LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO COMPARADO
LATINOAMERICANO**

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO

En éste tercer capítulo confrontaremos las ideas que distintos legisladores en América Latina han plasmado en las leyes de sus respectivos países a efecto de llevar a cabo la seguridad social necesaria para el mejor desarrollo, en el aspecto campesino de dichas naciones.

3.1 Colombia

Régimen creado por la Ley 90 de 1946 "por la cual se establece el Seguro Social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales"(1) regulado por el Reglamento General del Seguro Obligatorio de Enfermedad-Maternidad (2) y, ejecutado a través de cajas seccionales bajo la supervisión y orientación del Instituto.

El régimen se aplica a los trabajadores asalariados de todas las actividades -con excepción de los trabajadores públicos protegidos por otras entidades de seguro social- e incluye en principio, a los trabajadores independientes de pequeños recursos y entre ellos a los pequeños agricultores. (3)

(1) "Legislación Colombiana de los Seguros Sociales", Tomo III, Bogotá, 1952

(2) Serie Legislativa, 1949, Col. 1

(3) Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Memoria de Labores, Tomo II, Pág. 543

des anteriores, y todas las otras concedidas por ésta Constitución a los Poderes de la Unión*.

El principio del sistema federal establecido en el artículo 124 Constitucional al disponer que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados", tiene como excepciones, siguiendo lo expuesto por Tena Ramirez, el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente), ó de que una facultad sea ejercitada provisional y supletoriamente por una Jurisdicción a la que Constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente). (16)

La segunda distribución de competencias existe entre los tres Poderes Federales con el propósito de obtener colaboración entre éstos y de impedir el abuso del poder.

El Poder Legislativo se deposita en una asamblea llamada Legislatura ó Congreso, dividida en dos Cámaras, una de representantes de los Estados ó de Senadores, y otra de representantes populares ó de diputados; el Poder Ejecutivo se deposita en una persona llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Poder Judicial se integra por una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de apelación y en juzgados de Distrito.

(16) Opus Cit., Pág. 113

enfermedad del régimen obligatorio no se extienden todavía a los miembros de la familia -si bien se prevé un seguro facultativo-; en cambio las prestaciones en servicios de la rama de maternidad se conceden también a la esposa ó concubina, respectivamente, del trabajador asegurado.

Evidenciando la importancia que se atribuye en las esferas oficiales a la extensión del Seguro Social al campo y a la planificación de las varias etapas de expansión, se creó, mediante Decreto de 11 de Agosto de 1953, la "Comisión de Planeamiento de la Seguridad Social Campesina" (6), dependiente del Ministerio de Trabajo. La Comisión tiene una Junta Consultiva en la cuál participan representantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del Ministerio de Salud Pública del Instituto de Colonización e Inmigración, de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, de la Federación Nacional de Cafeteros, del Instituto Colombiano de Seguros Sociales y de la Curia Primaria de Bogotá.

Las funciones de la Comisión que se contemplan son las siguientes:

"Estudiar la situación demográfica, económica, cultural e higiénica de la población campesina"

"Determinar las diferentes regiones económico-sociales del país en atención a sus específicas características antropogeográficas"

(6) "Diario Oficial" de 19 de Agosto de 1953, Núm. 28373

Proponer al gobierno y al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, las soluciones concretas para la implantación de un Sistema de Seguridad Social campesina en Colombia
(7)

En cuanto a los servicios médicos que en la actualidad se deben proporcionar a los campesinos colombianos hubo necesidad de legislar sobre el tema mediante el Decreto Legislativo Núm. 3842, de 3 de Diciembre de 1949 (8), en donde es creado el Servicio de Salubridad Rural, que es reglamentado por el Decreto 14 de 9 de Enero de 1950. (9)

El objetivo de éste servicio -además de su finalidad educativa inmediata- es el de aliviar la falta de médicos en el campo.

El servicio, de duración de un año, es obligatorio, para los estudiantes de medicina y de odontología que hayan terminado sus estudios regulares y constituye requisito indispensable para presentarse al exámen de grado. A fin de preparar adecuadamente a los alumnos para sus tareas en el campo deben organizarse anualmente cursos intensivos especiales en la Escuela Superior de Higiene, en Bogotá.

Para ver un ejemplo de cómo maneja el Estado la Seguridad Social que proporciona al campesino, nos remitiremos al Código del Trabajo:

El Capítulo IX del Título IX se refiere a *trabajadores

(7) Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Memoria de Labores, Tomo II, Pág. 544

(8) "Diario Oficial" de 27 de Diciembre de 1949, Núm. 27199

(9) "Diario Oficial" de 25 de Enero de 1950, Núm. 27222

de la Zona Bananera^o del Departamento de Magdalena, imponiendo a toda empresa agrícola de esta zona que ocupa más de 5 trabajadores de carácter permanente, la obligación de "suministrar asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica, en caso de enfermedad no profesional, y hasta por 6 meses, cuando su capital exceda de 200,000 pesos (ó su equivalente el día de hoy) y hasta por tres meses, cuando su capital sea igual ó inferior a esa suma".

Como podemos observar, en este país la seguridad social también viene a establecer dentro del Derecho Social, un sistema regulador de la condición jurídica y social del campesino, sus dependientes y de la propiedad del campo aunque diferente del procedimiento utilizado en nuestra nación en lo referente a la forma de proporcionar bienestar al campesino a través de corregir el desequilibrio entre la población campesina y la de las grandes ciudades.

3.2 Ecuador

A continuación resumiremos los programas de seguridad social que se efectúan en éste país en beneficio del campesinado.

El "Plan Piloto de Seguro Social Campesino" que se está aplicando en el Ecuador es de los que se van ampliando poco a poco. En Junio de 1975 protegía a 28.000 habitantes rurales, en febrero de 1989 ésta suma había ascendido a la cantidad de 74.000 apoyándose en la comuna campesina como centro básico para prestar la atención sanitaria. (10)

Según informa el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la comuna campesina "está constituida por un conjunto poblacional rural compuesto por no menos de 30 familias (todas sobrepasan ésta cifra) que se dedican a la agricultura, ganadería, pastoreo ó pequeña industria artesanal. Posee un territorio determinado y bienes colectivos como tierras de labranza y pastoreo, acequias para irrigación, herramientas, animales, establecimientos educacionales, etc., cuyo uso y goce se adecúan mediante reglamentación dictada libremente por cada comuna para su administración.

Esta regida por un "cabildo" que es un órgano oficial y representativo, inscrito en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, compuesto por un Presidente y cuatro miembros más" (11)

(10) A. Mallet Seguridad Social para los Trabajadores Agrícolas de América Latina OIT, 1989 Pág. 37

(11) Seguro Social Campesino, Plan Piloto, Quito, 1974

Se ha tomado la comuna campesina como base para organizar la asistencia médica y elegir los grupos protegidos, porque tiene características de profunda raigambre social.

En la segunda etapa se piensa incorporar a las cooperativas agrícolas sólidamente constituidas y, finalmente, a los trabajadores agrícolas asalariados.

El Plan prevé que se incorporarán 20 comunas anualmente, lo que representa una población de aproximadamente 80.000 trabajadores agrícolas no asalariados, sin perjuicio de la afiliación posterior de trabajadores agrícolas asalariados, según lo prescribe la ley de la reforma agraria. (12)

El Ecuador esta siguiendo, pues, una trayectoria original en América Latina al empezar en el agro por la protección de los independientes para llegar después a la de los asalariados. Esta opción parece haber sido acertada, en vista de los resultados que se van obteniendo, y se explica por la existencia de una estructura que permite administrar el sistema y facilitar una acción solidaria de las personas protegidas.

Se ampara a todos los integrantes de la comuna: padres y madres de familia, hijos y demás personas que viven con ellos, con lo que se persigue obtener una acción mucho más eficaz para la protección de la salud y un mejor aprovechamiento de los servicios del personal, así como de las instalaciones.

(12) Opus Cit. Pág. 39

La atención médica comprende exámenes preventivos, inmunizaciones (que pueden efectuarse directamente por el Departamento Médico del Seguro Social Campesino ó con la colaboración del Ministerio de Salud Pública), asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, obstétrica, pre y postnatal, atención pediátrica.

La asistencia médica se proporciona principalmente en los dispensarios rurales, los cuales se instalan en cada comuna que sirva por lo menos a 150 jefes de familia cotizantes. Se ha organizado en coordinación de los hospitales, Clínicas ó dispensarios del IESS más próximos de cada comuna.

En principio, y hasta que el programa haya adquirido su pleno desarrollo, el dispensario rural suele instalarse en local prestado por la comuna campesina, por el consejo municipal, por la Dirección de Educación ó por cualquier otro organismo que voluntariamente desee colaborar. Cuando la comuna dona el terreno al IESS, se construye allí un dispensario comunal definitivo, utilizando elementos metálicos prefabricados, y los comuneros colaboran en la obra con su contingente de trabajo y con material, así mismo los locales para los servicios médicos, al igual que su equipo, son de construcción modesta en concordancia con las posibilidades financieras. Esta misma modestia los convierte en modelo válido para otros regimenes latinoamericanos

de seguridad social con parecidas limitaciones financieras.

Los dispensarios rurales comunales reciben la visita semanal de un médico y un dentista, pero presta asistencia permanente una auxiliar de enfermería graduada, que reside en el propio dispensario y se ocupa principalmente de curaciones, inyecciones y partos. Además lleva las estadísticas.

En cada dispensario hay un botiquín con ciertos medicamentos y material de curaciones.

En las comunas ya incorporadas a su plan de Seguro Campesino, el IESS ha establecido la coordinación de sus actividades con el Ministerio de Salud Pública y con el Ministerio de Educación. El Departamento de Salud Rural del primero realiza labor de saneamiento ambiental, higiene e información mientras que el Departamento de Epidemiología interviene en la vacunación de niños. En cuanto al Ministerio de Educación, ha dispuesto que los profesores de las escuelas existentes en las comunas colaboraran inculcando a sus alumnos normas de higiene, de utilización racional del agua y de alimentación. (13)

La oferta de nuevos servicios de protección de la salud ha ido desterrando la costumbre de recurrir a curanderos y a prácticas mágicas, sobre todo en la región de la Sierra, pues en la Costa nunca había existido.

En las primeras comunas incorporadas al Plan incluso

(13) Faviola Cuví Ortiz: *Hacia un Seguro Social Escolar Ecuatoriano*. Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 1967 Serie Estudios.

puede decirse que está ya eliminada.

En efecto, la calidad de esta nueva forma de proteger la salud es muy satisfactoria, y hasta era de temer que creara dificultades al provocar una brusca y mucha mayor demanda de servicios médicos. El IESS se había precavido, en parte, dotándose de suficientes Clínicas y Hospitales para que, al menos en la fecha de preparación de este estudio, le quedara una reserva no utilizada de 60 ó 70 por ciento de la capacidad instalada; en parte aumentando las horas-médico en los dispensarios comunales cuando se amplía la población protegida, y finalmente extendiendo en general la infraestructura de sus servicios de salud.

Según las informaciones recibidas, el Ecuador está en la situación excepcional de contar con suficientes médicos para atender los dispensarios en las comunas campesinas y de poder dotar a éstos últimos de las necesarias enfermeras ó auxiliares de enfermería. Ya se indicó que la auxiliar de enfermería vive en el dispensario comunal. Es funcionaria del IESS y goza de las consiguientes ventajas en materia de remuneración, estabilidad en el cargo y probable carrera profesional. (14)

3.3 Chile

En la investigación que estamos efectuando no podemos pasar por alto el sistema que prevalece en Chile toda vez que éste es un modelo paradigmático en América Latina en cuanto a que protege en general a la mayoría de la población a diferencia del Sistema Ecuatoriano. Toda la población tiene derecho a asistencia médica en el marco del Servicio Nacional de Salud (15) ó de otras Instituciones de Seguridad Social.

Están por tanto, protegidos todos los trabajadores agrícolas y cubierta toda la población rural, sean asalariados, trabajadores independientes, miembros de la familia, económicamente activos y no activos. Además la protección, al menos en principio, se extiende a todo el territorio nacional. (Aquí no se siguió el principio de aplicación gradual de la seguridad social).

Esta amplitud del campo de aplicación, tanto en términos de población como territoriales, naturalmente a determinado la forma de organizar la asistencia médica rural; Chile podemos afirmar está dividido en trece zonas de salud, conforme a características geofísicas, económicas, culturales, demográficas, problemas prevalentes de salud y vías de comunicación y acceso de cada región. Cada Zona se divide en áreas

(15) Este servicio, el primero creado en América, se fundó en 1952, con integración de todos los servicios médicos del Seguro Social Obrero, de los del Ministerio de Salud, de las municipalidades y varios más.

su salud y su integridad física.

- c. El estado debe ver al hombre como un ser interactivo en la sociedad que a su vez tiene el derecho universal para vivir en completa armonía con sus semejantes.

La deuda de México con el campesino es aún muy grande, no hay política gubernamental que quede satisfecha hasta que no lo eleve a la dignidad que en derecho y justicia le pertenece, a través de una atención que le permita progresar y los medios para alcanzar lo que es la esencia misma de la Revolución: la justicia social.

La Reforma Agraria no observa el aspecto eminentemente humano donde debe desarrollarse una política fundada en la justicia social que al fin y al cabo es una política humana que tiene en cuenta no precisamente a las cosas, propiedades o bienes, sino a las personas, consideradas como sujetos a quienes hay que darles la condición que corresponde a su propia integridad.

DECIMA.- En la actualidad las instituciones dedicadas a proporcionar servicios de seguridad social dan preferencia a las áreas urbanas, no a las rurales que es donde lógicamente se necesitan más, ya que muchas de las veces cuando son necesarios dichos servicios,

algo más de una hora de viaje en medios usuales de transporte colectivo.

El consultorio rural es de menor importancia que el anterior y generalmente está a mayor distancia del Hospital base. Constituye el centro de las acciones de salud para poblaciones marginales ó rurales. Está destinado parcialmente al tratamiento de los enfermos ambulatorios de medicina general, al control de las embarazadas, a la atención del niño y a la planificación familiar y, en general, a desarrollar todas las acciones de prevención y de fomento de la salud. Cada consultorio cuenta con un médico, una "matrona" residente, una enfermera y personal auxiliar.

La posta rural es la Unidad mínima. Tiene una ó dos camas de emergencia ó de tránsito. Cuenta con un auxiliar de salud residente (persona con suficientes conocimientos de enfermería). La posta se encarga de acciones de fomento, protección y recuperación de la salud, además de desarrollar actividades de bienestar social en la Comunidad rural, ó de cooperar en ellas con centros de madre, clubes juveniles ó deportivos, cooperativas y otros grupos. Una, dos ó tres veces por semana llega a la posta un equipo multiprofesional a quien se le denomina "la ronda médica". Efectúa el exámen general de las personas con síntoma de enfermedad, control de embarazadas y de niños. Da instrucciones al auxiliar de salud para los trabajos de la semana. Puede ordenar el

traslado de un enfermo, por ambulancia ó por medios propios a consultorios ó centros mejor dotados para su tratamiento.

Existen 1.120 postas rurales en todo el territorio.

Las postas se instalan considerando la distancia al centro de salud, la población por atender -de 500 a 1000 habitantes- y su densidad, los indicadores de salud, los cruces de caminos, el paradero de autobuses rurales, la proximidad de una escuela, de un puesto de policía y otros factores.

Entre la posta, el consultorio y el centro de salud rurales, se efectúan transferencias de enfermos según su estado requiera atención más especializada en unidades de mayor categoría.

Para los traslados existen 600 ambulancias. Además para mejorar las comunicaciones entre las postas rurales y las otras unidades, hay radios transmisores y receptores.

La Reforma Agraria ha contribuido al mejoramiento de la atención médica, porque los campesinos se han agrupado en aldeas ó "asentamientos", en los cuales se han instalado postas con auxiliares de enfermería permanentes, y donde acude por lo menos cada quince días un grupo de profesionales integrado por médico, dentista, comadrona, enfermera universitaria, inspector de saneamiento y otros.

Existe el problema de encontrar suficientes profesionales para el medio rural. Sin embargo se señala que se va

resolviendo gracias a diversos incentivos, tales como asignaciones económicas, cursos de perfeccionamiento y "becas de retorno".

Aún subsisten en la atención médico-rural deficiencias cualitativas y cuantitativas, debidas en gran parte a los problemas generales de América Latina que todos conocemos y que se manifiestan en diversos hechos. Por ejemplo: en el sector rural, el 40 por ciento de los partos se produce todavía sin intervención profesional; la tasa de mortalidad infantil es notablemente superior en los departamentos predominantemente rurales; las consultas han ascendido un 0.3 por habitante-año lo cuál es un promedio sumamente bajo y por último se observa todavía, en los casos de enfermedades sin gravedad, un recurso bastante frecuente a las hierbas y otras formas de "medicina casera". (16)

3.4 Brasil

En este País Latinoamericano encontramos que hasta el año 1974 en Brasil los Servicios Sociales de Salud en el agro están organizados por el Fondo de Asistencia al Trabajador Rural, más conocido por sus siglas: **FUNRURAL**; pero a partir de ese año desaparece este como entidad jurídica merced a la promulgación de la Ley número 6439 por la cuál es creado el Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social (**SINPAS**) destinado a unificar las actividades de varias Instituciones entre las cuales se encontraba el **FUNRURAL**. (17)

Este Sistema (**SINPAS**) cuenta, por lo que respecta al campo, con un Consejo Directivo que establece sus programas de acción, tomando en consideración para ello los siguientes factores: posibilidades financieras, características de morbilidad en la respectiva región, densidad demográfica regional y medios de asistencia existentes concordes con las exigencias técnicas.

Los beneficiarios de este Sistema son los asalariados agropecuarios, los productores agropecuarios independientes, sean propietarios, arrendatarios medieros ó trabajen con cualquier otro carácter, y todas las demás personas que ejerzan una actividad agropecuaria (siempre que no tengan

(17) A. Mallet Seguridad Social para los Trabajadores Agrícolas de América Latina, OIT. Pág. 26

trabajadores a su servicio), así como los pescadores.

También están protegidos los trabajadores a cargo, considerándose como tales los siguientes: la esposa, ó en su defecto la concubina mantenida por más de cinco años, el marido inválido, los hijos varones menores de 18 años y las hijas solteras menores de 21, los hijos inválidos de uno y otro sexo en idénticas condiciones que los hijos con la salvedad de que, en ésta enumeración, una categoría de familiar a cargo excluye del derecho a las siguientes.

Están excluidos los empleados agrícolas de nivel universitario y quienes trabajan en las oficinas y almacenes de ciertas empresas agropecuarias, pues están comprendidos en el régimen general de seguridad social.

Los beneficiarios tienen derecho gratuitamente a los servicios de salud ofrecidos, pero los independientes deben pagar parte del costo.

Los servicios de salud de **SINPAS** comprenden: prevención de enfermedades y educación sanitaria, asistencia a la maternidad y a la infancia, atención médica y quirúrgica, ambulatoria y a domicilio, hospitalización, exámenes complementarios y asistencia odontológica. No comprenden, en cambio, el suministro gratuito de medicamentos ni los exámenes clínicos y radiológicos, que corren por cuenta del agricultor (Huelga señalar la carga que representa para los interesados

el alto costo de los exámenes y medicamentos). (18)

Ahora bien, **SINPAS** fué creado con el propósito de ser una entidad de financiamiento y dotación, y no de suministro directo de asistencia médica. Por consiguiente para poner los servicios que ofrece a disposición de la población protegida utiliza sistemas tales como los convenios con Hospitales ya existentes, las "donaciones condicionadas" y el préstamo de equipo de todas clases, según se explica a continuación.

Los convenios con los Hospitales ya existentes se firman procurando que haya al menos uno por Municipio (en Diciembre de 1987 de 3951 municipios, 2856 habían suscrito convenios con **SINPAS**) aunque el establecimiento no es necesariamente municipal: puede ser Federal, Estatal, ó pertenecer a Institutos de Seguro Social, Universidades, Sindicatos de Trabajadores ó de productores rurales, cooperativas, entidades Privadas de Beneficencia ó empresas que empleen recursos propios para desarrollar Servicios Sociales. Generalmente se prefiere los contratos con establecimientos de caridad, como las "Santas Casas".

Los convenios correlacionan el aporte de **SINPAS** a las "Santas Casas" y demás establecimientos con el poder económico de la región (expresado por el volumen y valor de su producción agropecuaria), pues dicho aporte aumenta junto

con los impuestos recaudados para **SINPAS** en el respectivo municipio, con el consiguiente mejoramiento de los Servicios del Hospital interesado. Por otra parte, la subvención ó asignación mensual se determina también en función de la población comprendida en el convenio y reajusta al comienzo de cada semestre.

En Diciembre de 1988 **SINPAS** había celebrado convenios Médico-Hospitalarios con 230 entidades de los Estados, 1454 con Instituciones de Beneficencia, fundaciones y Sindicatos de trabajadores ó de empleadores, 406 con establecimientos privados (es interesante observar que los hospitales que han suscrito convenios deben destinar a los trabajadores rurales salas especiales, separadas de las que acogen a los indigentes). Existían convenios para ambulatorios con 501 entidades de los Estados, 158 Sindicatos de empleadores, 208 Sindicatos de Trabajadores Rurales (En el Brasil están afiliados a los sindicatos agrícolas no sólo asalariados, sino también pequeños propietarios y ciertas categorías de campesinos independientes), y 266 Instituciones de caridad. También se habían celebrado convenios odontológicos, que constituyen un caso aparte, como lo son en cierto modo los celebrados regionalmente para dar a los campesinos de varios municipios la posibilidad de hacerse atender en ciudades con Hospitales más importantes, dotados de secciones

especializadas. Queda aún por resolver satisfactoriamente el problema de los enfermos mentales que requieren internamientos prolongados. En cuanto a la asistencia odontológica, se ofrece por ahora en consultorios dentales proporcionados con **SINPAS** a los Sindicatos, que remuneran al personal profesional y pagan todos los demás gastos ocasionados por el tratamiento.

En efecto, cuando la capacidad instalada es insuficiente, **SINPAS** está facultado para financiar la construcción, equipo y ampliación de hospitales y ambulatorios y para proceder a "donaciones condicionadas".

Hasta fines de 1988 se habían construido y equipado íntegramente con fondos suyos 39 Unidades Hospitalarias con un total de 524 camas, y estaban en construcción ó en proyecto 31 Unidades más, que representarían otras 545 camas.

Las comunidades interesadas, participaban proporcionando el terreno en que se construía la Unidad.

Por otra parte, **SINPAS**, conforme a su Sistema original de "donación condicionada", entrega a las entidades prestadoras de servicios, en vez de sumas de dinero (cuya inversión es difícil de controlar), equipo de toda clase, cuyo aprovechamiento puede vigilar. Si comprueba que un aparato ó vehículo no se utiliza suficientemente en determinado lugar, puede trasladarlo a otro, puesto que conserva la propiedad

del mismo. Se calcula que 20 % del material es redistribuido en esta forma. Esta posibilidad de reajuste permite entregarlo sin una investigación previa detallada sobre su futuro grado de utilización probable, lo que provocaría en muchos casos la postergación de necesidades auténticas y urgentes.

Así, ya para fines de 1989 **SINPAS** había podido entregar 5,547 camas de Hospital, 748 ambulancias, 2044 gabinetes dentales, 647 aparatos de Rayos X, 712 autoclaves, 243 centrifugadoras de laboratorio, 538 aparatos de esterilización, 1,738 mesas para examen clínico, 704 mesas para alta cirugía y otros aparatos diversos.

Nos llama sobremanera la atención los "omnibus-ambulatorios" con los que se procura subsanar la falta de medios de asistencia en las vastas regiones brasileñas con muy baja densidad de población.

Esos omnibus cuentan con el equipo mínimo para un dispensario y con un gabinete dental, funcionan con un generador Diesel. **SINPAS** los presta a entidades idóneas para dispensar asistencia médica rural pagándoles una asignación mensual.

Una "Central de Medicamentos" abastece a tales unidades móviles.

Las medidas indicadas no siempre permiten salvar todas las dificultades que crea la inmensidad del país. Así es como algunos sindicatos rurales han adquirido ambulancias

para el transporte de los enfermos hasta los Hospitales Municipales ó regionales ú otros establecimientos ligados por convenios con **SINPAS**.

El papel de los sindicatos es importante también en otros aspectos del funcionamiento de los servicios de salud y ha demostrado ser muy útil en la práctica.

En ciertos casos llegan a ofrecer los exámenes clínicos y radiológicos que no figuran entre las prestaciones del sistema, como ya se indicó. Pero sus posibilidades financieras dependen en buena parte de la mayor ó menor riqueza de la región en que actúan, y es precisamente en las más pobres, donde las necesidades son mayores, que sus recursos son más insuficientes.

Así mismo las organizaciones de trabajadores, junto con las de empleadores, tienen a su cargo la fiscalización del cumplimiento de los convenios por parte de las "Santas Casas" y establecimientos análogos, incluidas la forma de la atención y la calidad de los servicios. Además, los representantes sindicales asisten al campesino en los trámites de ingreso y salida del Hospital y gestiones similares.

Por último, los Sindicatos están habilitados para registrar a la par del propio **SINPAS**, quien será la persona a cargo del asegurado que tendrá derecho a la asistencia médica.

Por lo que respecta al personal de los servicios de salud, no puede ser contratado por SINPAS, ni directamente ni por interpósita persona ó entidad, puesto que el objeto estatuario de éste organismo no es prestar los servicios por sí mismo. El personal depende, pues, de las respectivas entidades, y si surgen dificultades en el ejercicio de sus funciones con los trabajadores rurales, SINPAS puede dirigirse al Congreso Federal de Medicina ó al consejo regional que corresponda. (18)

3.5 Argentina

Creemos que es importante hacer mención en este estudio, del Sistema de Seguridad Social llevado a cabo en Argentina toda vez que éste no es proporcionado por el Estado. El Instituto de Servicios Sociales para las Actividades Rurales y Afines es quien proporciona prestaciones de Seguridad Social y fundamentalmente Servicios Médicos (con exclusión de las pensiones), a los asalariados agrícolas comprendidos en el Estatuto del Peón -que obliga a los empleadores a suministrar directamente ciertas prestaciones de asistencia médica-, a los de entidades sindicales rurales, al personal del propio Instituto, así como al grupo familiar de todos ellos. Pueden adherirse voluntariamente al sistema los empresarios rurales

(18) Opus Cit. Pág. 29

y ciertos trabajadores por cuenta propia.

Administra el Instituto un directorio integrado por cuatro representantes de la Asociación de Trabajadores Rurales y cuatro de entidades empresariales de la actividad rural.

A fines de 1989 cubría a más de 2.100 000 personas, es decir a 50% de la población rural a su cargo (trabajadores rurales y miembros de su familia). Los servicios ofrecidos comprenden: Asistencia Médica completa (con excepción de la psiquiátrica), exámenes para diagnóstico, atención de partos, cirugía (excepto cirugía estética), medicamentos (gratuitos durante la hospitalización y con 50% de rebaja en los demás casos), hospitalización en clínicas de diversa índole (con posibilidad de ocupar habitaciones de dos camas), atención dental, incluyendo consultas, extracciones, tratamientos de endodoncia y obturaciones. En algunos sitios se proveen servicios de rehabilitación, prótesis, cobalto terapia y de otros géneros. El Instituto proyecta brindar atención odontológica y de diagnóstico mediante unidades médicas que serían desplazadas de acuerdo a un plan.

El Instituto actúa como ente financiador para las prestaciones médico-asistenciales. Utiliza la estructura asistencial existente ó la que pudiera crearse, contratando los servicios médicos, odontológicos y farmacéuticos por intermedio de los círculos ó federaciones de las tres profesionales

respectivas, ó dirigiéndose a entidades prestadoras de servicios, que a su vez organizan el funcionamiento en común de las instalaciones ya existentes a fin de proveer al trabajador rural de una asistencia médica integral.

El pago de los servicios contratados se efectúa según tres sistemas: a tanto por cada acto médico; según el método de capitación, es decir, según el número de personas que figuren en la lista de beneficiarios que el respectivo profesional debe atender si enferman dentro de un lapso determinado, ó "por cartera", sistema que se configura cuando la entidad ó grupo de profesionales convienen, por un monto fijo anual ó mensual, actividades de atención médica e intervenciones preestablecidas.

La insuficiencia de personal es uno de los grandes problemas del Instituto, como de todos los organismos de seguros sociales para el agro.

La escasez de médicos, farmacéuticos, odontólogos y profesionales afines para algunas zonas está agravada por la extensión considerable del territorio argentino. El Instituto está estudiando un programa de salud rural para las zonas más desfavorecidas desde ese punto de vista. Por ahora, beneficiarios recurren a los servicios relativamente más próximos de su domicilio ó a los existentes en las capitales de provincia.

En las provincias de la Rioja y Jujuy, el Instituto proyecta celebrar convenios con organismos oficiales, privados y gremiales para aprovechar al máximo la capacidad de los establecimientos de cada provincia al coordinar de manera óptima sus servicios. En la provincia de Neuquén, ante la carencia de instalaciones del sector privado, el Instituto contrató servicios con el gobierno de la provincia, que se hallaba ejecutando un plan de salud rural en las cuatro regiones sanitarias que componen el territorio de la provincia. El resultado práctico es la unidad del sistema de protección de la salud, gracias, paradójicamente, a la ausencia de otras instalaciones y a la decisión del Instituto de no crear centros médicos propios.

3.6 Panamá

Encontramos interesante sin duda el sistema de seguridad social que opera en Panamá y vemos que conforme a la política de integración de las actividades de salud aplicada por el Gobierno Panameño, la extensión del Seguro Social a los trabajadores agrícolas se efectúa merced a la integración de los servicios médicos de la Caja de Seguro Social con los del Ministerio de Salud y, si procede, con los de otras entidades, lo que probablemente lleve con el tiempo a la Institución de un servicio nacional de salud. (19)

(19) A. Mallet Seguridad Social para los trabajadores agrícolas de América Latina, Pág. 46

En el aspecto que analizamos, dentro de la seguridad social para el agricultor, hacemos notar que en la organización de la asistencia rural, la base es el "asentamiento campesino", que agrupa a agricultores por cuenta propia; estos ingresan al asentamiento y trabajan la tierra colectivamente, pero cada uno tiene derecho a la explotación individual de una parcela. Jurídicamente, el "asentamiento campesino" es una organización empresarial patrocinada por la Comisión de Reforma Agraria, que en definitiva adopta la forma de cooperativa agropecuaria. Tiene personalidad jurídica y es considerado entidad de utilidad pública y de interés social. Adquiere la propiedad de la tierra tres años después de haberse constituido, y debe dedicar parte de la superficie a la explotación comunal por todos los "asentados".(20)

Para decidir la incorporación de nuevos asentamientos a este régimen especial del Seguro Social se efectúan estudios de factibilidad teniendo en cuenta una serie de factores: vías de acceso de los asentados a las instalaciones de salud, capacidad administrativa para cumplir las obligaciones para con la Caja, capacidad financiera mínima para responder al pago de la cuota asentamiento-asentado, aspectos geográficos del lugar, condiciones ambientales de las agrupaciones campesinas, tipo de trabajo, carácter y valor de

(20) Opus Cit. Pág. 48

los cultivos y crías, sistemas de comercialización de los productos y otros datos.

En 1989 se habían incorporado al Seguro 36 asentamientos de tres provincias (Chiriquí, Herrero y Veraguas) con una población de 9.823 personas protegidas y estaban pendientes otros estudios de factibilidad, relativos a 138 asentamientos con una población estimada de 19.000 personas. Se prevían más estudios para cuando aquellos estuvieran terminados.

Además de los trabajadores agrícolas asentados (1363 en 1989), está protegido todo el grupo familiar : esposa, hijos hasta los 18 años (ó hasta los 25 si son estudiantes), madre a cargo de familia mayor de 55 años y padre inválido mayor de 60.

El resto de la población en las provincias integradas, puede utilizar los servicios de salud, aunque en principio se le cobran las medicinas y la atención médica conforme a una tarifa y previa evaluación de la situación socioeconómica del paciente. pero éste es exonerado del pago si sus recursos no le permiten efectuarlo.

Las prestaciones otorgadas comprenden consultas médicas y odontológicas, exámenes de laboratorio, rayos X, medicamentos y atención hospitalaria.

Esos servicios eran prestados en 1989 por 112 médicos de tiempo completo y 410 de tiempo parcial, asistidos por

715 funcionarios paramédicos: farmacéuticos, enfermeras, fisioterapeutas, laboratoristas clínicos, auxiliares de enfermería, de laboratorio, y de farmacia, asistentes dentales, de farmacia, de laboratorio, de clínica, de radiología dental y de fisioterapia, higienista dental y otras categorías.

En las regiones abarcadas por el seguro se procura aprovechar al máximo la capacidad instalada. Algunos establecimientos eran propios de la Caja de Seguro Social y otros se utilizaban en virtud del Sistema de Integración. Algunas instalaciones tuvieron que ser ampliadas y modernizadas y otras tuvieron que ser construidas íntegramente cuando no había infraestructura en la Zona. Al respecto es necesario señalar que en algunos casos los campesinos han colaborado personalmente en la construcción de centros de salud y centros materno-infantiles, bajo la dirección del Ministerio de Salud. Más especialmente, aportan sus propios recursos para edificar locales destinados a las actividades del respectivo asentamiento, y los ponen a disposición de la Caja de Seguro Social.

En total funcionaban en 1989, en las tres provincias mencionadas, un hospital regional con 298 camas, una policlínica-hospital con 206 camas, un "Hospital de Vigía" con 90 camas, cuatro centros médicos integrados (209 camas en

total), 5 policlínicas, 7 centros de salud, un dispensario y un centro "integrado". En todos estos establecimientos hay médicos, y en la mayoría también odontólogos. Existen servicios de ambulancia y la población puede utilizar los servicios colectivos de transporte público, el telégrafo y la red de microondas.

En cuanto a la escasez de recursos humanos para las zonas rurales, al parecer no se han presentado problemas de importancia. Por un lado, la reglamentación vigente dispone que el personal médico y paramédico debe prestar servicios en dichas zonas, y por otro, la política de integración, al fusionar el personal de la Caja de Seguro Social con el del Ministerio de Salud, permite obtener un rendimiento óptimo. Por añadidura, se está procediendo a la formación acelerada de enfermeras comunitarias, auxiliares de enfermería y ayudantes de salud. Estos últimos son funcionarios auxiliares escogidos dentro de las mismas comunidades y a quienes se enseña a dispensar las nociones fundamentales de higiene y saneamiento ambiental en su propio medio.

El personal médico, paramédico y administrativo destinado a regiones alejadas de los centros urbanos recibe, como incentivo económico adicional, una prima equivalente al 20% de su sueldo normal.

Es interesante señalar la reacción de la población agrícola ante el programa descrito: cada vez que éste se extiende a una nueva región aumenta la demanda de servicios de salud (existen normas de atención para los distintos grupos de edades), pero la curva tiende a estabilizarse a medida que la obra realizada permite disminuir la morbilidad general y sus factores condicionantes. Desempeña un papel de no poca importancia la educación sanitaria, en la que participa, como se dijo, la propia población local. (21)

3.7 Comparación del Sistema Mexicano de Seguridad Social con éstos países para una reforma futura.

Expondremos a continuación como se lleva a cabo en nuestro País, la ayuda a los compatriotas campesinos para que al terminar éste capítulo hagamos una comparación con los otros países anteriormente enumerados.

En México la protección de los trabajadores agrícolas por regímenes dependientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) corresponde a tres esquemas distintos: el régimen general, que se aplica a los asalariados permanentes, y a los Ejidatarios; también se da ésta protección a los pequeños propietarios (participen ó no en sociedades de crédito agrícola ó crédito ejidal) y a otros grupos; el régimen de los "esquemas modificados", que cubre a ciertos

(21) Opus Cit., Pág. 50

grupos de campesinos de estas mismas categorías, pero con una capacidad económica que no les permite efectuar igual aporte al financiamiento (por ejemplo: cultivadores de henequén, del tabaco, del café, productores de cera de candelilla, campesinos del Plan Chontalpa y de la Comarca Lagunera), y el Sistema de "programas de solidaridad social" que se sitúa entre el concepto estricto del Seguro Social y el de Asistencia Social.

Merecen mención aparte los trabajadores estacionales del campo, que no pagan cotización alguna al seguro y que reciben asistencia médica, hospitalaria y farmacéutica, para sí mismos, su esposa ó concubina y sus hijos menores de 16 años. Además, el seguro les paga la mitad de su remuneración durante la incapacidad para el trabajo ó la picadura de animales ponzoñosos.

Como el Seguro se va extendiendo progresivamente a nuevos territorios, en aquellos donde puede recibir atención de orden sanitario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia ó, en ciertos casos, de los empleadores, según lo previsto en contratos colectivos de trabajo, acuerda dicha integración.

Por ejemplo, el Contrato Colectivo (1984-1986) para las Industrias Azucarera, Alcohólica y similares, en lo que al agro se refiere, dispone que cada empresa se compromete a instalar en cada ingenio ó factoría, cuando tenga a

su servicio a más de 100 trabajadores, una enfermería y material de curación; si tiene más de 300 trabajadores, instalará un hospital atendido por dos médicos y dos enfermeras.

Por lo que respecta al Seguro Social propiamente dicho, si bien los tres esquemas mencionados difieren en aspectos tales como la forma de financiamiento y el Seguro de pensiones, se asemejan mucho por su organización y por los métodos con que dispensan la asistencia médica.

La organización de la asistencia médica en el sector rural se orienta en México por algunos principios rectores: regionalización funcional de los servicios médicos partiendo de los recursos materiales de salud ya existentes y establecimiento de diversos estratos de solución de la demanda, que van de la medicina general y las urgencias hasta la especialidad y la alta especialidad.

En lo que al óptimo aprovechamiento de los recursos se refiere, a fin de reducir los programas de construcción de unidades, el IMSS concierta con otras dependencias encargadas de la salud acuerdos de integración, coordinación y subrogación. En esta forma, aunque su política general es ser autosuficiente en la prestación de servicios, ha optado por un sistema más práctico y flexible.

Las acciones del médico, a su vez, se basan en la peque-

na comunidad rural, integrada en un sistema radial en torno a una comunidad rectora de la que depende y que representa un estrato superior en la jerarquía de los tratamientos; los casos que requieren especialistas se canalizan a las unidades de concentración regionales o nacionales.

La integración se produce cuando, al incorporar el seguro a determinados grupos campesinos, el Gobierno dispone que se traspasen al IMSS los establecimientos construidos anteriormente en la zona por otros organismos estatales (por ejemplo, el Hospital de Especialidades Benito Juárez y, las clínicas de campo de Abalá y Halachó en el Estado de Yucatán, cuatro clínicas de campo en el Estado de Coahuila, y ciertos establecimientos de la Secretaría de Salud y Asistencia). En esos casos, el Instituto se encarga de restaurar y modernizar las unidades ingresadas a su patrimonio, de acuerdo con normas oficiales establecidas.

Obsérvese la similitud con la obra de **FUNRURAL** en el Brasil: en este País también la entidad con mayores recursos financieros contribuye a mejorar las instalaciones de los establecimientos de salud ya existentes.

Corresponde al IMSS valorar previamente la posibilidad de aprovechar las unidades médicas de que se trate y someter la cuestión al Poder Ejecutivo, que en caso de Juicio favorable las adjudica al Instituto. Más recientemente se ha adop-

tado la modalidad de disponer, en el decreto que ordena el traspaso, que el IMSS debe pagar cierta cantidad al antiguo propietario, las más de las veces a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de modo que pueda construir en beneficio de alguna población aún no sujeta al régimen de seguridad social la unidad mínima requerida para atenderla. Dicha cantidad es considerablemente inferior al costo real de las instalaciones traspasadas, y no se trata en absoluto de una operación de compraventa.

Los acuerdos de subrogación se utilizan cuando las unidades del Seguro Social necesitan servicios que no poseen y que existen en otros establecimientos de la localidad, pertenecientes, por ejemplo, a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Suelen celebrarse entonces con éstos contratos de subrogación respecto de determinado número de camas del Hospital local, consultas de especialistas, servicios de laboratorio, rayos X, etc. pagándolos según el costo que tengan en la localidad.

Pero el ejemplo más preciso de coordinación del IMSS con la citada Secretaría y, además con entidades de los municipios ó de los Estados es el Sistema de los llamados "PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD SOCIAL" que se había mencionado entre los esquemas del Seguro Social Mexicano. La Ley del Seguro Social del 22 de febrero de 1973 destinó esos progra-

más, que tienen algunas características de asistencia social.

Un estudio de la OIT ha recomendado precisamente "un uso simultáneo de la técnica del Seguro Social y de programas de asistencia social" mencionando el caso de los campesinos a los "núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del País agrupan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social". En otras palabras, no están amparados específicamente los campesinos, aunque nos dan a entender que saldrán beneficiados al ser grupos en condiciones inferiores de ingresos quienes corresponden a uno de los "polos de profunda marginación".

De aquí deriva que a pesar del esfuerzo conjunto que realizan por su parte el IMSS y la Secretaría de Salubridad, en sus programas encaminados a mejorar la condición de salud del campesinado, es notoriamente visible el hecho que no han funcionado conforme a lo proyectado, toda vez que ya sea por deficiencia en la información, ignorancia, ó irresponsabilidad del campesino ó bien por el burocratismo, falta de médicos competentes en el ámbito rural y falta de interés por parte del personal que labora para tales instituciones, dan por resultado que éste sector de la población no se encuentre gozando de una manera óptima del beneficio que éstas instituciones pretenden brindar, debemos reconocer

también que en los otros países donde se presta asistencia, según éste estudio, encontramos que tampoco se llega a la solución de este grave problema aunque las causas sean distintas; entonces ¿ En qué medida la legislación respectiva juega un papel primordial? ¿Cómo lograr que desde el inicio estas, u otras instituciones conduzcan el régimen adecuado hacia un fin que tenga resultados que garanticen en gran proporción el esfuerzo inicial? ¿ Se puede crear una nueva Institución Jurídica que proteja al campesino mexicano?

CAPITULO IV

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTITUCION JURIDICA PROTECTORA DEL CAMPESINADO MEXICANO

C A P I T U L O I V
LA SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTITUCION JURIDICA
PROTECTORA DEL CAMPESINADO MEXICANO

En la realidad nos percatamos que a pesar de no haber existido grandes movimientos campesinos buscando seguridad a través del Estado, los que han trascendido son de mucha importancia dado que debido a ellos la actitud de los dirigentes y mandatarios se ha vuelto más consciente y humana.

4.1 La lucha del Campesinado Mexicano por la Seguridad Social.- Nos referiremos brevemente a continuación al descontento pre-revolucionario y post-revolucionario en algunos estados de la república.

La dispar realidad económica polarizó las fuerzas sociales: por un lado un reducido grupo detentador de la riqueza y de las decisiones nacionales; por el otro se encontraba una amorfa masa social compuesta de campesinos y labriegos, que estaban al margen de las más mínimas bondades generadas por el sistema económico.

Conforme se agudizan las contradicciones sociales, al unísono se alientan la insurrección y más tarde los movimientos organizados en el medio rural. Estos se venían gestando de tiempo atrás, como el de Manuel Lozada, "Tigre

de Alica", que actuaba en el distrito militar de Tepic y que, en 1869, crea el Comité de Estudio y Deslinde de Tierras, que tenía como objetivo central resolver los problemas de la propiedad de la tierra entre comuneros y hacendados (1). Para que los pueblos recobraran esa propiedad, de inmediato entrarían en posesión de los terrenos que justamente les pertenecían, con arreglo a sus títulos. Esta acción se reitera en el "Manifiesto a la Nación", de 18 de Enero de 1873, en el que se incluye la explotación y cultivo de los terrenos por los nacionales, a los que se les deben otorgar toda clase de garantías. Esta línea de reintegrar la propiedad a los pueblos indígenas de Nayarit, la retoma el general Juan Lerma, y, en el ocaso del porfiriato, los líderes agraristas Antonio R. de Laureles y Prisciliano Góngora. Movimiento campesino que fructifica con la dotación del ejido San Felipe Aztatán - 14 de Marzo de 1918 -, que continúa con la de los ejidos de Tuxpan - 23 de Marzo de 1919 - y Pantanal - 9 de Julio de 1920 -, y otros en la entidad nayarita. Esto viene aparejado con el sacrificio de Laureles y Góngora a manos de los esbirros de la hacienda de la Casa Aguirre

(1) José Ramón Medina Cervantes. La problemática del Distrito Militar de Tepic y Génesis del territorio de Tepic. 1a. edición Univ. Auton. de Nayarit, Tepic, México 1984 Pág. 103.

(1922) a lo que no fue ajeno el gobernador Pascual Villanueva, que violentó su caída en ese mismo año.

Otras insurrecciones campesinas que se dieron en nuestro territorio como la que encabezó Julio López, "el John Brown de los indios", en el estado de Hidalgo, planteaba el repartimiento de tierras, y alguna forma de seguridad a quienes las trabajaran. El acoso de otros agraristas propició que en la municipalidad de Mizquihuala, del Distrito de Actopan, una de las haciendas confiscadas a los imperialistas se fraccionara en 700 lotes que se repartieron entre los vecinos. Acción que fue convalidada por el Estado con base en las circulares federales de 28 de Diciembre de 1861, 30 de Septiembre de 1867 y 10 de Julio de 1868. Con esta medida los peones fueron convertidos de "proletarios en propietarios" (2).

De consideración es el "Plan Agrarista" de Manuel Orozco, vecino de Tezontepec, que junto con Francisco Islas se sublevó el 23 de Diciembre de 1869, al frente de 500 campesinos en el Valle de Mezquital. Su planteamiento central consistía en que los campesinos de los pueblos entraran en posesión de las tierras de los actuales poseedores, ya que estos, por lo general hacendados, no podían

(2) Francisco R. Calderón. La República Restaurada. La Vida Económica; en Cossío Villegas, Daniel et al: Historia Moderna de México; 3a. ed. Hermes, México, 1973, Págs. 59-60.

justificar la propiedad con títulos originarios por haberle arrebatado la posesión a los pueblos, que eran y son los verdaderos propietarios. La decisión de reivindicar la propiedad se fincaba ante las fallidas gestiones realizadas ante el supremo gobierno y las autoridades judiciales.

Sobra decir que este movimiento fue derrotado, más fue clave la intervención del presidente Juárez que, al ser informado de los motivos del levantamiento, dictó el perdón a favor de los rebeldes (3).

En Zacatecas el gobernador García de la Cadena expide un decreto que hizo posible que 50.000 familias, que estaban sojuzgadas en las haciendas, lograran su liberación económica al transformarse en propietarios de predios agrícolas y ganaderos (4).

En San Luis Potosí el indígena Juan Santiago y el sacerdote Mauricio Zavala encabezaron la insurrección que propugnaba el repudio a la propiedad y pregonaba el comunismo. Esto lo confirmaba el gobernador Pedro Díez Gutiérrez en su discurso al Congreso de Abril de 1882, en que hacía mención a los motines en la zona de la Huasteca que reclamaban una ley agraria y gobierno municipal. También en esa jurisdicción se levantó con

(3) González de Cossío F. Op. Cit. Pág. 174.

(4) Calderón F. Op. Cit. Pág. 60.

los mismos objetivos. Patricio Rueda en 1881.

Otras insurrecciones de indígenas reclamando sus tierras y algo de protección se dan en Maravatío, Michoacán (1878), y en varios lugares del estado de Guanajuato. De ese mismo corte es el levantamiento encabezado por el coronel Santa Fe, en San Martín Texmelucan, en el año de 1878.

¿Porqué los movimientos y rebeliones campesinas en el marco de bonanza del porfiriato?, ya que no podemos soslayar el despegue económico de México y su inserción en la economía mundial. Algunos datos de la economía mexicana en el periodo 1895-1910 nos facilitarán la tarea de responder a esta interrogante. Así, el producto nacional creció a una tasa anual de 2.9% y el producto por habitante se mantuvo a una tasa de 1.6%. Las ramas que mostraron el comportamiento más dinámico fueron la minería que creció a razón del 5.9% anual, las manufacturas, 5.0% por año, los transportes, 2.5% anual; progresividad que decrece en los alimentos, ya que la agricultura solo mantiene un promedio del 1.6% anual. En el renglón de importaciones y exportaciones estas crecieron diez veces, con una balanza comercial favorable en la mayor parte del tiempo; los metales preciosos aumentaron cuatro veces; el petróleo se convirtió en una de las palancas de nuestra economía; se multiplicaron las industrias y los ingenios; el ferrocarril llegaba a 15 mil millas (1900) y otros

renglones que denotaban la prosperidad (5).

Para finalizar estos comentarios no podemos dejar de mencionar el ámbito financiero que prevalecía en aquellos días. Indudablemente nos era favorable la relación deuda nacional e ingresos nacionales; mismo comportamiento mostraba el crédito exterior; la deuda nacional se redujo tanto (1900) que era la más baja de la historia; los ingresos se elevaron más de diez veces y las reservas se acumularon anualmente. En síntesis, la situación financiera interna y externa del gobierno de México era firme y respetada en el exterior.

Si quisieramos ubicar la economía del porfiriato en los objetivos de los modelos económicos, su soporte y justificación estaba en la inversión extranjera, y en un menor grado en la de origen nacional. Al Estado se le reservaba el papel de alimentador y adecuador social y económico para cumplir las metas de crecimiento económico, que no contemplaba a los amplios sectores sociales, los que en forma progresiva se fueron rezagando en el reparto de la riqueza. Así, en el ocaso del porfiriato (1912), si tomamos como parámetro el ingreso per cápita, el rezago de la población con respecto a la de Chile era de casi un siglo, y con la de Brasil y Colombia era del orden de 60

(5) Opus cit. Pág. 71.

y 35 años respectivamente.

Si a lo anterior añadimos el ingrediente político monopolizado por los científicos, a lo que no eran ajenos los grupos económicos, además de la sistemática violación de los más elementales derechos humanos y jurídicos fueron variables que justifican y multiplican el proceso de la revolución.

4.2 Aparición del Seguro Social en el Campo.- A continuación sintetizaremos los documentos anteriores a 1917 con relación a la Ley Federal del Trabajo en cuanto se relacionan con el Seguro Social en general y el Seguro Social del campesino en particular. Por lo que toca al trabajador del campo, en principio protegido dada su calidad misma de trabajador por las leyes laborales a que nos vamos a referir, haremos mención especial de las pocas disposiciones encaminadas a su protección por su calidad de campesino.

La Ley de Jalisco de Manuel Aguirre Berlanga expedida en 1914 y sustituida por la de 1915 nos llama primordialmente la atención porque se refiere ya no sólo a riesgos profesionales sino que contiene un antecedente del seguro social y se menciona en concreto al trabajador agrícola y el salario mínimo en el campo.

Las referencias que hace al trabajador campesino

son: al definir el término "obrero" señala entre ellos al trabajador agrícola y hace mención especial de salario mínimo en el campo estableciendo a manera de prestaciones complementarias del mismo, el derecho del trabajador campesino a que se le proporcionara habitación, combustible, agua, pastos para los animales domésticos necesarios a la familia y para cuatro cabezas de ganado mayor u ocho de menor, así como un lote de mil metros cuadrados de tierra cultivable.

La Ley de Veracruz de Cándido Aguilar de 1914 en lo que se refiere a los trabajadores del campo se estableció como obligación patronal de los dueños de los establecimientos industriales y de negociaciones agrícolas el sostener por su cuenta hospitales y enfermerías con médicos, enfermeros, material quirúrgico y medicinas necesarias para la atención de los trabajadores; otra parte de las disposiciones de esta Ley, relacionadas con los trabajadores del campo son las que integran a la obligación del patrón, el hecho de proporcionar alimentación a los trabajadores cuando estos vivieran en las haciendas, fábricas o talleres bajo la dependencia inmediata del patrón y a declarar extinguidas las deudas, que en favor de los patronos, tenían los campesinos.

También es importante mencionar la Ley del trabajo del Estado de Yucatán de Diciembre de 1915 porque contiene

disposiciones sobre indemnizaciones por accidentes y enfermedades y seguro social con respecto al trabajador campesino, éstas son en relación con las facultades del Departamento de Trabajo que con el fin de mejorar la Ley, estudió entre otros problemas el de la emigración y colonización. En cuanto a la jornada máxima de trabajo señaló, para los trabajadores del campo, entre otros, 8 horas diarias y 44 semanarias ya que la semana laborable era de cinco días y medio.

La experiencia obtenida con la aplicación de esta Ley de Yucatán, influyó en gran medida para que el derecho laboral se elevara a garantía constitucional.

Con el objeto que al final de este trabajo podamos sugerir algunas reformas en cuanto a seguridad social que puedan llevarse a la práctica, expondremos a continuación parte del proceso dentro del cual la Ley Original del Seguro Social en lo que se refiere a los trabajadores del campo, incorporó en su texto con el fin de solucionar aunque sea parcialmente los problemas por tanto tiempo pasados por alto, disposiciones éstas que con el devenir de los años han evolucionado en forma por demás lenta e ineficaz.

En la Exposición de Motivos de la Ley Original del Seguro Social se explica que los seguros facultativos se crearon para aquellos trabajadores que de momento,

no quedarían dentro del régimen obligatorio como los trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales y los independientes, como profesionistas libres y ejidatarios.

Para los ejidatarios, sujetos no del seguro social obligatorio sino del seguro facultativo, solo se previó en la iniciativa de Ley su aseguramiento en las ramas de enfermedades generales y maternidad ya que, siendo un trabajador independiente, sin patrón ni salario propiamente dicho no se encontró la base firme para la cobertura de las aportaciones necesarias a las otras ramas de riesgos asegurables. Los artículos de esta Ley que de una u otra manera hacen referencia a los trabajadores campesinos son el 6º, el 100 y el 102.

En estos dos últimos se consideró a los ejidatarios como posibles sujetos del seguro facultativo en las ramas de accidentes, enfermedades y maternidad y por otra parte se señaló que para la contratación del seguro facultativo con los ejidatarios no se requería el examen médico necesario para el seguro facultativo individual. En la Exposición de Motivos a la iniciativa de Ley se mencionó a los ejidatarios sólo como sujetos del seguro de enfermedades generales y maternidad.

Si bien es cierto que al iniciarse los servicios del Seguro Social no era posible, ni técnica ni financiera-

mente hablando, aplicarlo a todas las diferentes categorías de trabajadores, también lo es que, no se estudiaron realmente las bases del aseguramiento del trabajador campesino en general. Debía esperarse la consolidación del régimen en los sectores de trabajadores seleccionados previo estudio.

Por lo que se refiere al ejidatario en particular el seguro facultativo, como antes expresamos resultó letra muerta por ser inoperante en nuestro medio y lo demuestra el hecho de que con las disposiciones mencionadas, no se aplicó el Seguro Social a los ejidatarios ni a los miembros de las comunidades agrarias.

En resumen, la parte de la Ley Original dedicada a los trabajadores del campo es sólo un antecedente legal que habría de ser más tarde la base para la extensión del Seguro Social para algunas categorías de trabajadores del campo, apoyándose en lo dispuesto por el artículo segundo transitorio que establece que a propuesta del Instituto, el Ejecutivo Federal señalará fecha y lugar de ampliación de los servicios del Seguro Social.

En lo que respecta a las Reformas del 3 de Febrero de 1949 en su párrafo quinto de la exposición de motivos se manifiesta que: "La experiencia recogida por el Seguro Social en los primeros cinco años de existencia autoriza la revisión de las bases administrativas y técnicas en

que descansa el régimen a la luz de los datos revelados por la práctica, que ha permitido observar necesidades no advertidas en un principio y que la realidad ha venido a poner de manifiesto".

Con base en este párrafo y plasmado en el artículo 8º se empieza a apuntar las bases y puede considerarse en antecedente de la inclusión y organización financiera para los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal.

En el Primer Reglamento del Seguro Social para Trabajadores del Campo del 27 de Agosto de 1954 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el Derecho de Implantación del Régimen del Seguro Social en los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa y el Reglamento que establece las modalidades del Régimen del Seguro Social para los Trabajadores del Campo en las mismas entidades federativas.

Para la mejor exposición del contenido del Reglamento de 1954 lo dividiremos en los siguientes temas:

- a.- Sujetos del Seguro Social obligatorio para los trabajadores del campo;
- b.- Riesgos cubiertos;
- c.- Disposiciones referentes a los patrones;
- d.- Constancias de vigencia de derechos, financiamiento y pago de cuotas.

a.- **Sujetos del Seguro Social obligatorio para trabajadores del campo.**- El artículo 1º del Reglamento estableció que quedaban comprendidos todos los trabajadores del campo que ejecutasen trabajos rurales propios y habituales de alguna empresa agrícola, ganadera, forestal o mixta, ya fuesen peones acasillados o no acasillados, trabajadores de temporada, eventuales, para obra determinada o miembros de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola o Crédito Ejidal.

Quedaban fuera del Seguro Social campesino los trabajadores de explotaciones rurales que desempeñaran labores de oficina, de transporte o almacenamiento, exposición y venta de productos. Esta clase de trabajadores siguen siendo sujetos del Seguro Social Obligatorio para los trabajadores urbanos.

Por último, podían ser sujetos del Seguro Social Campesino los miembros de las Uniones de Crédito Agrícola y los agricultores independientes que solicitaran su acogimiento a la Ley en los términos del seguro facultativo, ya que cubriendo las cuotas que les correspondían tendrían derecho a las prestaciones establecidas en el Reglamento.

b.- **Riesgos cubiertos.**- Al aplicarse el Seguro Social a trabajadores del campo, este primer reglamento hizo la extensión con las mismas características

del seguro urbano por lo que a prestaciones se refiere, cubriéndose por consiguiente los seguros de: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte. Más adelante veremos que con las reformas de 1960 estas prestaciones, en algunos casos, se reducen o condicionan.

c.- **Disposiciones referentes a los patrones.**- El Reglamento considera patrón rural a todo el que realice obras de explotación agrícola, ganadera, forestal o mixta, mediante trabajadores que reciben salario en dinero o en especie o remuneración a destajo, sea cual fuere el fundamento legal de dicha explotación rural. Así se consideran patrones rurales los propietarios, poseedores, ejidatarios, colonos, arrendatarios y aparceros que empleen trabajadores en las referidas condiciones.

Con objeto de señalar los trabajadores que los patrones estaban obligados a asegurar, éstos y los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, informaban al Instituto la naturaleza de la explotación y si sus actividades eran agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, así como el número de hectáreas de los terrenos laborables, calidad de las tierras, número y clase del ganado, animales

de trabajo y equipo mecánico que emplearían. El número de hectáreas sujetas a cultivo, la clase de cultivo y de riego servirían de base para que el Instituto formulara la liquidación de acuerdo con el coeficiente aprobado en el municipio o región de que se tratare, las variaciones del mismo según la clase de riesgo empleada y según las tablas de cuotas por grupos de salarios. Con estos datos en cada caso se señalaría el número de trabajadores que cada patrón emplearía y en consecuencia el número de asegurados y sus cotizantes.

Todo esta muy bien desde el punto de vista teórico, pero desgraciadamente no así en la práctica, toda vez que los convenios llevados a cabo entre patrones y campesinos termina por lo general en abuso por parte de los primeros. Más aún, el Instituto mismo tiene que modificar sus disposiciones al percatarse que desde diversos puntos de aplicación son inoperables, como veremos.

d.- Constancias de vigencia de derecho, financiamiento y pago de cuotas.- A los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal se les expedía además de las tarjetas de afiliación una credencial de vigencia de derechos que sería sellada anualmente. Los demás trabajadores del campo recibirlan su tarjeta

de afiliación y una libreta para fijar en ella, semanalmente, los cupones o timbres que acreditaban las cotizaciones obrero-patronales. Este sistema de estampillas como constancia de la vigencia de derechos fue suprimido en el nuevo Reglamento de 1960.

Dentro de las prestaciones sociales otorgadas por el I.M.S.S. encontramos los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar los cuales también fueron creados para dar servicio a la población campesina.

4.3 Diversas Instituciones Mexicanas de la Seguridad Social.- Dentro de las organizaciones fundamentales del Estado Mexicano podemos mencionar tres de ellas que a criterio nuestro son susceptibles de mejorar en cuanto se refiere a su fondo y a su forma; estas instituciones deben estar ligadas de un modo unitario a fin de verse fortalecidas entre ellas con la finalidad primordial de generar bienestar a quienes estén destinadas. Dichas Instituciones son la Medicina Social, La Protección Integral y el Desarrollo Administrativo.

1) La Medicina Social:

En nuestro país, más ahora que nunca antes, la Institu-

ción de la medicina social en el campesinado debe ser impartida con mayor respeto para la dignidad de quienes la reciben: no como una caridad ni como una mercancía sino como lo que siempre ha sido: un producto del esfuerzo y del ingenio humano al que todos somos acreedores.

Jamás antes se había tenido la ocasión de racionalizar este servicio de modo más perfecto y brindar sus mejores hallazgos en favor de quienes más lo necesitan y no de quienes más poseen y la oportunidad por parte del Estado de emplear en todo caso la indudable capacidad económica para hacer de ésta una de las Instituciones mejor organizadas del país.

Nunca en fin se había gozado de una más firme garantía para desenvolverse como gobierno pendiente de sus ciudadanos y cumplir esto como misión de primer orden ya que es ley que más progresa un Estado en tanto con mayor intensidad se aplica y que más enaltece a quien bien lo otorga en tanto con mayor desinterés lo ejerce (6).

Debemos estar conscientes de la necesidad que tiene una Institución de la magnitud de la que pretendemos integrar por lo que se refiere a las prestaciones que otorga, se debe impulsar con mayor vigor la investigación

(6) Tesis Mexicanas de Seguridad Social. Morones Prieto Ignacio I.M.S.S. 1988 Págs. 75 a 85.

científica en todos los campos de la medicina y la actualización y adecuada difusión de los conocimientos médicos. Ni virtuosismo científico sin contenido social, ni servicios médicos empobrecidos por la rutina, la ciencia al servicio del hombre a través de la ley: he aquí la única divisa posible de la Seguridad Social.

II) La Protección Integral:

Creemos que más allá del concepto clásico de los Seguros Sociales, que buscan proteger a los hombres contra toda suerte de infortunios y principalmente contra aquellos que ponen en peligro su capacidad de ingreso, nuestro régimen necesita proporcionar otro tipo de prestaciones, mediante las cuales queremos que el campesino mexicano viva en un clima de seguridad y de continua superación personal. Se debe buscar a través de la construcción de viviendas y del establecimiento de servicios sociales de diversa índole, crear condiciones materiales y ámbitos de existencia propicios al progreso social de la comunidad mejores de los que hasta el momento se han logrado.

Para llevar a cabo tales propósitos debemos alejarnos a veces de los criterios propios de los seguros sociales de áreas con mayor desarrollo y debemos aprovechar nuestras instituciones de Seguridad Social como verdaderos instrumentos de captación de recursos extraordinarios que contri-

buyan a la política de inversión pública para el bienestar social.

A continuación ordenamos actividades que emanan de las instituciones con la finalidad de hacer más efectiva e integral la seguridad social en diversos ámbitos.

a.- **Cubrir contingencias positivas.**- Conscientemente adoptamos la decisión de que nuestras instituciones no sólo se ocupen de la contingencia desafortunada sino que mediante servicios educativos y sociales intensivos se motive la participación activa de nuestra población campesina en la consecución de la justicia social.

b.- **Incrementar la capacidad de trabajo.**- Más allá del criterio generalmente aceptado de considerar los Seguros Sociales como protectores del salario del trabajador cuando éste es víctima de contingencias negativas, se debe procurar crear las condiciones necesarias para que se incremente la capacidad de trabajo de los campesinos mexicanos.

c.- **Enaltecer el Núcleo Familiar.**- Por otra parte se tiene la necesidad de la edificación y administración de unidades de vivienda, que lo son en realidad de convivencia por los servicios con que cuentan y por el propósito que los anima; la planeación de centros vacacionales para trabajadores campesinos.

la actividad de un sistema nacional de Centros de Bienestar Social, en los que, por medio de todo género de enseñanzas y actividades intelectuales técnicas, estéticas y deportivas contribuyan a enaltecer el núcleo familiar y a mejor prepararlo para el porvenir, constituyen ejemplos muy claros del concepto de Seguridad Social.

d.- **Juventud y Deporte.**- México es un país de población joven, y convencidos de que cuando la actividad física se desarrolla dentro de las disciplinas del deporte, se opera un cambio que conlleva a la protección de la juventud, alejándola de actividades negativas y capacitándola para enfrentarse con mayor éxito a los problemas vitales; se deben promover dentro de la Seguridad Social, los deportes no sólo en las grandes ciudades sino en los pequeños núcleos de población donde a menudo se carece de las más elementales facilidades para practicar dichas actividades.

e.- **Oportunidades de Superación.**- Señalamos que a la Seguridad Social se le debe encomendar una parte importante de la política de solidaridad actual para el bienestar general a fin de que pueda promover con la mayor amplitud posible, la salud de los trabajadores del campo.

En efecto, el concepto moderno de salud es mucho

más completo que la antigua noción por la que se definía como ausencia de enfermedad. Se debe considerar ahora a la salud humana como un estado general del bienestar en el orden biológico, psíquico, social y económico que permita al individuo cumplir sus responsabilidades dentro de la comunidad y disfrutar en plenitud, de los goces normales de la existencia basado todo esto primordialmente, en la ley que al efecto sea modificada a fin de dar mayor apoyo jurídico a la clase campesina.

Partiendo de este principio tratamos de ofrecer a los así protegidos, un amplio marco de protección que además de ampararlo eficazmente contra abusos posibles o desconocimiento de sus derechos, se le brinden bases más sólidas para que su desarrollo en la comunidad y posteriormente a mayor nivel, como un todo orgánico en el país, se prefigure un ente social como modelo de las nuevas generaciones.

III) El Desarrollo Administrativo:

El gran patrimonio acumulado por el esfuerzo de tantos años aún no se puede hacer tangible en ciertos sectores del pueblo como lo es el del campesino; el activo institucional que debiera representar la riqueza intelectual y moral de nuestro país, dista mucho del que se requiere

actualmente dado que los métodos y sistemas no son aplicados con igualdad en los diversos rincones del México que los precisa. La ideología de la Seguridad Social es un elemento clave que el Estado debe mejorar, entre otros aspectos por el administrativo, para hacer más efectivos los servicios por las instituciones prestados.

En los casos de extremo desamparo, más que vocación se necesitan elementos para llevar a la práctica la urgente ayuda a que tienen derecho los indígenas campesinos; sólo con una mejor administración y un mayor presupuesto se tendrá una mejora sustancial en este importante aspecto; por otro lado las prestaciones de la Seguridad Social se encuentran a cargo de una pluralidad de Instituciones, lo que trae consigo la excesiva prolijidad de los instrumentos legales, el aumento de los costos de la operación y una menor equidad en la distribución de las cargas a nivel nacional. Estos problemas sólo son susceptibles de corregirse por un proceso de integración que tiene que ver con el carácter legal y fiscal que van adquiriendo las contribuciones al sistema.

Se debe pugnar por un movimiento hacia la descentralización regional o especializada de servicios que sin perder las ventajas de la unidad administrativa, disminuya los peligros de la burocratización que provoca el manejo de grandes conjuntos.

Debemos advertir con claridad que los servicios de Seguridad Social en el futuro deben abarcar la totalidad de la población de una manera más generosa y con gran flexibilidad en las gestiones regionales y sectoriales.

4.4 La Seguridad Social como Institución jurídica protectora del campesinado mexicano.— La legislación actual debe prever de una manera más concisa y específica esta disciplina autónoma que nos ocupa; en otros términos, el artículo 27 Constitucional a través de la Nueva Ley de la Reforma Agraria y de la del Seguro Social necesitan integrarse de tal forma que se cubra y proteja al campesino formando un todo jurídico básico en el que éste pueda apoyarse con absoluta confianza y con la plena seguridad que encontrará respuesta total y completa a todas sus necesidades actuales y futuras, toda vez que hasta el momento no se han hecho efectivas, en el más amplio sentido de la palabra, las disposiciones legales encaminadas a proveer a este sector del pueblo de un marco jurídico que responda al esfuerzo que viene haciendo por satisfacer sus propios requerimientos así como en forma indirecta proporcionar al poblador de las grandes ciudades el sustento diario primordial para el desarrollo de México.

Debemos reforzar, en todo lo relacionado al apoyo

del campesino, por medio de reformas a la ley, el cumplimiento por parte del Estado a hacer valer el Derecho a la Seguridad Social inicialmente creando una institución que proteja al trabajador del campo en su forma legal, repetimos, creando o modificando sustancialmente los preceptos que al momento actual son anacrónicos; necesitamos pues que la pujante efervescencia del desarrollo moderno nos impulse también a evolucionar nuestras normas al respecto.

Concluimos que es una necesidad de primer orden crear una Institución que únicamente salvaguarde, proteja y conserve la salud del campesino, aunque sabemos que no es el único quién tiene derecho a la Seguridad Social; no discriminaremos a otros sectores de la población pero si se le dará a éste, prioridad dada la importancia de su actividad dentro de la comunidad nacional.

No pasamos por alto sin embargo, los esfuerzos que el Gobierno de la República ha hecho desde hace ya casi medio siglo buscando dar cumplimiento al artículo 6º de la Ley de 1944 en lo relativo a la extensión del régimen de Seguridad Social a los trabajadores del campo; ya desde aquel tiempo era inminente la resolución de éste problema que afrontaron los campesinos y que hasta la actualidad se viene arrastrando con la consecuente falta de apoyo entre ambas partes, el estado y los antes

mencionados.

No es sino hasta a principios del año 1954 cuando el I.M.S.S. inicia los estudios correspondientes para determinar el lugar y forma en que se implantaría este Seguro a la población campesina, basado en los regímenes revolucionarios que conllevaron las necesidades de las clases desprotegidas a niveles jurídicos de protección.

Debemos reconocer que falta mucho por trabajar en el sentido legal, toda vez que notamos una insuficiencia bastante cierta en lo referente a la creación de Leyes y Estatutos que normen las actividades de los órganos emanados del Estado cuya finalidad inmediata sea exclusivamente la protección a la clase trabajadora del campo.

CAPITULO V

FUNDAMENTO FILOSOFICO-JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

C A P I T U L O V

FUNDAMENTO FILOSOFICO-JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Después de haber analizado a la seguridad social como una institución protectora del campesinado mexicano, creemos pertinente, entrar a un análisis filosófico-jurídico de tal institución y para ello recurriremos al principio y concepto que pretende encontrar ese mundo jurídico de carácter universal que llegase a concebirse de tal modo que su aplicabilidad sea empleada por todos los estados pues tiende a lograr, lo que la filosofía del derecho entiende como uno de sus principales fines y que es la realización del bien común entre la sociedad; por tal razonamiento filosófico será conveniente explicar los siguientes conceptos que nos conllevarán a que la aplicabilidad de la seguridad social sea concebida como una necesidad de carácter ecuménico para el desarrollo psicosocioeconómico de todos los pueblos del mundo; sin embargo quizá esta postura filosófica en la actualidad sea una quimera, pero quizá con la evolución de los propios estados las normas que constituyan a la seguridad social sean aplicadas universalmente.

5.1 Filosofía de la seguridad social.- Es bien sabido por todos los estudiosos del derecho que la filosofía

jurídica, parte de una reflexión filosófica que no pretende recoger lo que hay de variable en las instituciones jurídicas, sino todo lo contrario, pretende agrupar todo lo que es permanente y común de esas instituciones, con el objeto y fin de congregar todos aquellos conceptos que al final de su estudio puedan catalogarse como de una aplicación universalista; es decir, si la filosofía jurídica estudia en forma racional todas las ramas del derecho positivo, parte de ese razonar para encontrar la verdad de conceptos comunes con el objeto de formar un concepto incuestionable de carácter universal; luego entonces, el encontrar ese concepto común, amplio y general, se puede llegar a concebir a la seguridad social que nos ocupa, como una rama de la filosofía jurídica que sostendrá que no existirá la seguridad social si los estados no toman como práctica de su política estatal los siguientes elementos que la integran y que pasamos a mencionar brevemente:

- a.- Todos los hombres tienen las mismas posibilidades de alcanzar mediante el respeto y fomento de los valores su bienestar físico, económico y espiritual.
- b.- Tienen derecho a que el propio estado los proteja externa e internamente, es decir cuidar de su salud preponderantemente.
- c.- Que al realizarse esos fines que son de carácter

universal y que se logran con la aplicación de una institución protectora llamada la Seguridad Social el hombre concebido como un ser biopsicosocial que interactúa en la sociedad, tiene el derecho universal para vivir en completa armonía con sus semejantes.

Sin embargo, a la seguridad social debemos concebirla en términos más amplios, es decir: no sólo debe aplicarse a un grupo de valores relativos a la salud (valor vida) sino a todos aquellos valores que posee todo hombre como ser cognocente, que vive en sociedad, bajo un régimen estricto de derecho, y que posee toda una gama de valores tales como son los vitales, hedónicos, eudemónicos, económicos, de conocimiento científico, morales, jurídicos, estéticos, eróticos, religiosos, etc; aclarando que la tabla de la concepción de cada pueblo ^{JAMÁS CON EL CONOCIMIENTO,} pues a mayor cultura sabemos que habrá más apreciación, realización, apropiación y creación de otros valores; luego entonces como ya dijimos anteriormente si la política estatal no toma en cuenta todos estos instrumentos valiosos será una seguridad social insuficiente o inoperante, es por ello que dicha afirmación la cual expresamos como corolario de este sub-tema, se tratará más profundamente en temas subsecuentes.

5.2 Fundamento jurídico de la Seguridad Social.-

Este lo encontramos sólidamente asentado en el artículo 4º constitucional que expresamente establece:

Art. 4º Tercera parte.- Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Art. 73 de esta constitución.

La reciente edición del penúltimo párrafo de este precepto consagra un derecho humano fundamental: La salud, cuya postulación es parte de la declaración universal de los derechos humanos de 1948; ahí emana el espíritu del Legislador quien quiso tutelar y proteger un derecho de carácter universal.

Otro precepto que fundamenta jurídicamente a la seguridad social es el Art. 73 de la constitución en su fracc. XVI que a la letra dice:

Art. 73.- El congreso tiene facultad:

Fracción XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y Salubridad General de la República:

1º.- El consejo de salubridad general dependerá directa-

mente del presidente de la república, sin intervención de ninguna secretaría de estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2º.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el departamento de salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la república.

3º.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4º.- Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

De tal precepto constitucional se desprende que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de salud en toda la república por lo que aparecen las siguientes leyes federales que tratan de regular a la institución jurídica de seguridad social, las cuales únicamente citaremos y al terminar, en forma general aceptaremos o criticaremos en cuanto a su extensión y aplicabili-

dad respecto al campesinado mexicano en donde analizaremos si dichas leyes tutelan ampliamente o insuficientemente a estos y lo haremos en el sub-tema que se explicará e identificará con el número 5.4.

Leyes:

- 1.- Ley del Seguro Social.
- 2.- Ley del Instituto de Seguridad, y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las fuerzas armadas mexicanas y disposiciones complementarias.
- 4.- Ley Federal de la Reforma Agraria.
- 5.- Ley General de Salud.
- 6.- Ley General de Crédito Rural.

Como corolario de este tema podemos afirmar sin lugar a dudas que existe poca legislación sobre seguridad social.

5.3 La Seguridad Social y la Reforma Agraria.-

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

desvalida, la clase trabajadora.

Pero la Revolución Mexicana había también enarbolado la bandera de la causa agraria; así buscó transformar desde sus entrañas mismas su perfil para extender su patriarcal protección al todavía más amplio grupo: el del campesinado tan lleno de miserias, tan injustamente explotado, engañado y olvidado, a pesar de los ofrecimientos que se le hicieron, desde ya hace cuatro siglos, en las Leyes de Indias, considerando la alta dignidad de su persona.

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

Entreveremos de hecho, que es grande en proyecciones sin duda alguna el título que la revolución sintetiza bajo el rubro de la Reforma Agraria. Esta no sólo puede ser entendida según parecía en un principio, como el cambio del sistema de organización de la propiedad - destrucción del latifundio y establecimiento de un régimen parvifundista o de pequeña propiedad -, sino que es también protección a esa propiedad, protección a la inversión,

garantía contra los abusos de otros campesinos y de las propias autoridades; irrigación, comunicaciones intensas, mecanización, electrificación, sana y adecuada organización ejidal y comunal y de pequeña propiedad, amplio crédito, garantía de determinados precios y productos, mercados locales, regionales, nacionales y extranjeros, que aseguren la renta de los productos agrícolas.

Observamos sin embargo que además de estos aspectos importantísimos, es preciso insistir y subrayar el aspecto eminentemente humano en que debe desarrollarse una política fundada en la justicia social, que al fin y al cabo es una política humana que tiene en cuenta, no precisamente a las cosas, propiedades o bienes, sino a las personas, consideradas como sujetos que hay que tomar en cuenta para darles la condición que corresponde a su propia integridad. De esa manera, la Reforma Agraria supone también educación de todos los campesinos y los que dependen de ellos, en sus diversos grados y especialidades; significa también protección a la salud del campesino, exigencia de que se le considere no como miembro aislado sino que convive con los demás y tiene derecho a asociarse para la defensa de sus propios intereses; que tiene una familia, a la cual debe protegerse tan amplia como sea posible, pues tiene asimismo derecho a una protección como la del propio campesino: educación, alimentación y vestido

adecuado. En suma, que se logre un nivel de vida de acuerdo a nuestro propio régimen revolucionario y que lo haga salir de su aislamiento e individualismo ancestral, para que colabore creadoramente en tareas comunes con los demás.

5.4 Insuficiencia actual de las bases para hacer efectiva la Seguridad Social, al campesinado mexicano.- Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, hemos concluido que en la actualidad el campesino mexicano carece de una verdadera seguridad social. Para dar una explicación sólidamente fundamentada partiremos del hecho de que el seguro del campo nace en el año de 1954, en forma limitativa a los estados de Sonora, Sinaloa y Baja California; con base en esto podemos afirmar sin lugar a dudas que el 50% de la población está dedicada a actividades agrícolas o del campo y por lo tanto se carece de una protección efectiva de Seguridad pues únicamente el 3% de ese campesinado mexicano está protegido por el régimen jurídico del Seguro Social; tales aseveraciones se robustecen con los problemas que a continuación expondremos los cuales originan la inoperancia de la seguridad social en el campo y posteriormente en el sub-tema identificado con los números 5.6. trataremos de aportar ideas personales con el objeto de salvar esos

escollos que dijimos anteriormente, pretendiendo que con estos se llegue algún día a hacer efectiva la seguridad social en el campo; ahora bien los problemas con los que el estado se encuentra para hacer extensiva en su totalidad la seguridad social en el campo son los siguientes:

- a.- El campo está estructurado en su mayor parte por una población compuesta de indígenas que no están integrados social, cultural, económica y políticamente a la sociedad prevaleciendo entonces la escasa cultura de esta población económicamente activa, pues ellos algunas veces son trabajadores semi-independientes, aparceros, arrendatarios, medieros, etc. que muchas veces se encuentran asentados en poblaciones difícilmente comunicadas (falta de comunicaciones de todo tipo).
- b.- Otro problema es el de carácter financiero, es decir, los ingresos del trabajador agrícola o campesino es muy bajo y por lo tanto difícilmente se podría establecer una seguridad social exclusivamente con los recursos provenientes del campo.
- c.- Igualmente influyen en no poder ampliar la seguridad social al campesinado el hecho de que desde el punto de vista económico hay una inestabilidad de los precios de los productos del campo, aunado esto a

la falta de crédito que instituciones públicas o privadas puedan proporcionarle al campesino mexicano.

d.- Otro tropiezo con el que se topa el estado para hacer extensiva la seguridad social al campesinado mexicano es el hecho de que casi la mayoría de los trabajadores del campo "son personas que trabajan por su cuenta" lo que origina que estos se vean amenazados sin poder resolver las siguientes contingencias: enfermedad, accidente, invalidez, vejez, muerte y desempleo.

De los problemas citados anteriormente parte que el estado mexicano en la administración de sus programas de Seguro Social se limita primordialmente a las áreas urbanas y no a las áreas rurales; motiva esto que la seguridad social relativa al campesinado mexicano sea insuficiente o como ya dijimos en el tema anterior se vuelve inoperante, es por ello que como lo manifestamos anteriormente, propondremos ideas personales para resolver tal problemática.

5.5 Crítica Personal.- El motivo de que iniciáramos este trabajo fue el hecho de percatarnos del grave problema por el cual ha pasado la clase campesina no nada más en la actualidad sino desde épocas antiguas y que afecta de una manera directa tanto el desarrollo del país como

la calidad de vida de dicha clase.

La Seguridad Social aplicada a este sector de la población mexicana no ha llegado en ningún momento a resolver lo que de fondo tiene este problema.

Notamos que con frecuencia se inician programas por demás ambiciosos sin duda alguna, en los distintos estados que conforman nuestro país, con la finalidad de dar a los campesinos la tan necesaria ayuda por la que vienen esperando hace tanto tiempo, y que sin embargo, por razones no del todo claras, se dejan de proporcionar paulatinamente. Baste como ejemplo, el caso concreto de Chiapas donde padecen oncocercosis 21,414 campesinos y 183,634 más son considerados de alto riesgo; decenas de habitantes de la Sierra Madre en especial de los municipios indígenas de Chenalhó, El Bosque, Pantelhó y San Juan Chamula han quedado ciegos por la nula atención de salubridad.

Nos impresionó sobremanera observar la forma en como se manifiesta la infección, formando nódulos en donde se desarrollan gusanos de hasta 10 centímetros y que permanecen por espacio de 10 ó 15 años.

El personal que era enviado con la finalidad de extirparles estos nódulos y posteriormente curarles, dejó de asistir a dichos municipios con el consecuente desamparo a los enfermos, y por ende la condena a una

ceguera perpetua.

Por toda esta actitud cuestionable por parte de las autoridades competentes y que no le vemos solución a ningún plazo justo, es que exponemos estas ideas con la finalidad de que sea revisada de una manera humana y práctica la legislación base del sistema de la Seguridad Social campesina nacional, donde creemos que es el punto crucial para el inicio de una concientización que tan necesaria resulta para todos nosotros como conciudadanos.

No perdemos de vista sin embargo que son dos las estructuras a modificar:

1. La legislación, fundamento en el cual encontramos el mismo fondo de la problemática y.
2. La prestación del servicio, práctica mediante la cual es llevado el beneficio directamente al que lo necesita.

En opinión nuestra el bien que recibe el sector campesino por parte del estado a través de la Seguridad Social es en la actualidad insuficiente, se precisa de una mayor protección efectiva a la población campesina para así afrontar eficazmente las necesidades en los tiempos por venir; apoyando a ésta, tendremos la certeza del desarrollo de un México más grande y confiado frente a las vicisitudes del mañana. Por lo que si ya existe constitucionalmente un estatuto para los trabajadores

asalariados, si se ha dictado un estatuto para los Trabajadores al Servicio del Estado, nada más justo ahora que establecer un estatuto jurídico del campesino.

Indudablemente notamos que el campesino reviste una naturaleza y características que no siempre son las del asalariado. La organización que pudiera darse al trabajador industrial, como la que corresponde al burócrata, no puede ni mucho menos corresponder a los problemas y soluciones del campesino por lo que la política agraria debe ser dictada en vista de las exigencias del propio campesino y de la propiedad del campo en México.

Por lo antes expuesto proponemos el establecimiento de un estatuto jurídico de los campesinos en nuestra Constitución. Ocuparían uno de sus capítulos las: **BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL CAMPESINO**, y vendría éste a llenar la necesidad que todavía no puede ser satisfecha por lo que a este sector se refiere.

a.- Hasta ahora en México el Régimen del Seguro Social para Trabajadores del Campo se ha implantado en las regiones agrícolas más ricas y sin embargo las prestaciones son limitadas; así como la población asegurada. Aquí encontramos también el aspecto económico del problema y que nos enfrenta a un círculo vicioso, toda vez que el campesino al ser económicamente débil no puede contribuir en ninguna medida

a la estructuración y al desarrollo de esta nueva Institución por lo que ésta no puede consolidarse como fortalecedora de aquél.

- b.- En la etapa actual del desarrollo económico de México la agricultura es un factor importante para la nivelación de la balanza comercial, por lo que es de gran importancia la protección debida a la población rural, tradicionalmente la más desamparada, que en gran parte carece de las mínimas condiciones sanitarias, su régimen alimenticio es deficiente, los índices de mortalidad y morbilidad son elevados, el analfabetismo alcanza grandes proporciones y en general la población rural apenas si participa en los bienes que el progreso ha puesto al servicio de la población urbana.

5.6 Propuestas personales para hacer efectiva la Seguridad Social en el Campo.-

- a.- De acuerdo con la Reforma a la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria se debería dedicar un amplio capítulo al desarrollo y reglamentación de los principios constitucionales para establecer las bases mediante las cuales se debe desarrollar la Seguridad Social en el Campo.
- b.- La creación de un Instituto de Seguridad Social

- Campesino con objeto de resolver integralmente el problema de la Seguridad Social de los campesinos. Esta Institución permitirá a los propios campesinos participar en su administración y desarrollo, pudiendo ser conducido adecuado a través del cual se canalicen sus propios problemas y necesidades para encontrar una equitativa solución.*
- c.- *El Instituto Mexicano del Seguro Social no ha descuidado en ningún momento de su historia al sector campesino, pero no lo ha hecho en una forma específica e independiente hacia el agricultor. Una de las proposiciones se traduce en ampliar los créditos y estandarizar los precios para una mayor seguridad en los productos del campo.*
- d.- *Crear a través de la Constitución un sistema de Seguridad Social Campesina que tienda a resolver la integral condición humana del campesino y sus dependientes, dándoles la condición de dignidad que les corresponde, igualando, o si es posible, mejorando los derechos que han sido otorgados a los trabajadores asalariados y a los burócratas.*
- e.- *Creemos absolutamente en la necesidad de perfeccionar nuestra Constitución a fin de establecer una Ley de la Seguridad Social Campesina.*

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde la época de los romanos encontramos instituciones que equivalían al Seguro Social llamadas *Collegia Tenorium*; posteriormente surgieron en la edad media los *Gremios* de diversas clases: Públicos, privados, voluntarios y obligatorios en los que se estipula que en caso de enfermedad, a cambio de una prestación o contribución proporcional el agremiado podía ser atendido. También aparecen asociaciones mutuas llamadas *Gildas* cuyos fines eran los de ayudar al trabajador en caso de enfermedad, incapacidad, incendio, etcétera. En el siglo XVII aparece la llamada *Ley de Mortalidad* la cual era una especie de seguro de vida, pero aún con todo ésto aquél que se dedicaba al trabajo agrícola quedaba desprotegido.

En Inglaterra con la Revolución Industrial y los movimientos sociales aparece el Seguro Social. La Revolución Francesa no aporta ningún beneficio a los trabajadores.

En la época prehispánica no se puede afirmar que se tenía un Seguro Social aunque se les daba especial atención a los descubrimientos en medicina de los aztecas y ésto nos da una incipiente idea de seguridad social. Sin embargo, en la época de la conquista para evitar que los indios se sublevaran se les trató de proteger

en su educación, en su habilidad artesanal, en su vivienda, en su enfermedad, en su invalidez, vejez y muerte, fundándose centros hospitalarios instituidos por misioneros franciscanos, apareciendo la llamada **Recopilación de 1680 de Leyes de los Reinos de las Indias**. El trato tan desigual existente en el México conquistado dió origen al movimiento de 1810 en el que éste logra su independencia y obtiene grandes avances en seguridad social, la cual se confirma con la Revolución Mexicana de 1910 cuyo fin se encaminó a resolver problemas agrarios y obrero-patronales, dando paso a que en la época contemporánea apareciera el Seguro Social obligatorio, que pretende tener carácter integral esto es, ser destinado a toda la población lo cual no ha sido en la actualidad aplicable.

SEGUNDA.- En Inglaterra en el año de 1941 aparece el llamado **Plan Beveridge** que se desarrolla en dos tomos intitulados **Seguros Sociales**. En Estados Unidos de Norteamérica el Presidente Franklin D. Roosevelt en 1941 manifestó que existen cuatro libertades esenciales del ser humano, a saber: Libertad de palabra y de expresión, libertad para adorar a Dios, libertad para subsistir la cual lleva consigo asegurar una vida saludable y libertad para vivir sin temor.

TERCERO.- En la época moderna aparece el llamado Derecho Social Internacional que estudia las normas y convenciones laborales, agrarias, de seguridad social, cooperativas mutualistas, asistenciales, etc., apareciendo diferentes organismos internacionales como son: La O.I.T., la F.A.O., la O.M.S., la U.N.I.C.E.F., cuyos propósitos tienden a luchar contra la necesidad y la inseguridad a la que se ve expuesto el hombre.

CUARTA.- Podemos aseverar que la seguridad social es un derecho público de observancia obligatoria y de aplicación universal para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que aseguren a toda la población una vida mejor con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación; con el fin de que en todos se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva, todo esto apoyado en su naturaleza jurídica cuya base es de orden público.

QUINTA.- La diferencia existente entre seguro social y asistencia social es que el seguro tiene su origen

en la forma contractual y la asistencia social es un derecho del hombre a participar en los beneficios de un servicio público; es por ello que la seguridad social tiene una importancia política y económica en los estados, aspectos estos que se encuentran fundamentados en los Arts. 39, 40, 41 y demás relativos a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA.- De los países citados en el capítulo Tercero, en comparación con el sistema mexicano encontramos que en México existe el Instituto Mexicano del Seguro Social de donde depende la protección a los trabajadores agrícolas quienes aportan cuotas para hacerse beneficiarios a dicha ayuda.

El funcionamiento de esta institución mexicana es semejante al **FUNRURAL** del Brasil pues las aportaciones de los trabajadores contribuyen a mejorar las instalaciones de los establecimientos de salud ya existentes, también el sistema mexicano crea los llamados Programas de Solidaridad Social en los que se contempla a los núcleos de población más marginados rural, suburbana y urbanamente como beneficiarios de dichos programas; aquí encontramos nuevamente que la protección no se otorga directamente al campesino, no goza éste de una manera inmejorable del beneficio que estos programas pretenden brindar.

En términos generales, la comparación con las legislaciones mencionadas nos muestra que casi todas coinciden con el sistema de seguridad mexicano en que no resuelven en forma exhaustiva el problema campesino, más bien tienden a agregar y a confundirlo con otros problemas sociales. La excepción la encontramos en el Sistema de Seguro Social Panameño donde se protege más directamente a los trabajadores agrícolas.

SEPTIMA.- De hecho encontramos levantamientos campesinos anteriores a la Revolución, la difícil y precaria economía dividió a la sociedad en ricos, un grupo reducido que a la vez dirigía el destino del país en el sentido político, social y económico; y por otra parte existía una enorme masa social formada de campesinos y labriegos los cuales no recibían beneficio alguno de las bondades alcanzadas por el sistema económico.

Durante el porfiriato, el soporte del México de entonces radicaba en la inversión extranjera y en menor grado la de origen nacional. del Estado se esperaba cumplir con el crecimiento económico y dentro de esta finalidad no se contemplaba a los amplios sectores sociales los cuales se fueron rezagando en el reparto de la riqueza.

OCTAVA.- Los primeros intentos para la protección del

campesinado en este siglo los encontramos en La Ley de Jalisco de Manuel Aguirre Berlunga en el año de 1914 donde ya no sólo se refiere a riesgos profesionales sino que contiene ya un antecedente del seguro social y se menciona concretamente al trabajador agrícola. La Ley del Trabajo del Estado de Yucatán de diciembre de 1915 es importante toda vez que contiene disposiciones sobre indemnizaciones por accidente y enfermedades y seguro social con respecto al trabajador campesino.

La jornada máxima de trabajo se fijó en 8 horas diarias y 44 semanarias para que la semana laborable fuese de cinco días y medio. Esta Ley de Yucatán influyó en gran medida para que el derecho laboral se elevara a garantía constitucional.

NOVENA.- La filosofía jurídica sostiene que no existe la seguridad social si los estados no llevan a la práctica en su política de gobierno los siguientes elementos:

- a. Los hombres tienen las mismas posibilidades de alcanzar mediante el respeto y fomento de los valores, su bienestar físico, económico y espiritual.
- b. Tienen derecho asimismo a que el propio estado los proteja interna y externamente es decir, cuidar de

el llegar a las unidades grandes representa un problema bastante serio para el enfermo.

Los programas de Seguro Social, por los problemas antes citados, deben ser ampliados considerablemente a zonas campesinas puesto que de otra manera los beneficios resultan inoperantes.

Este tipo de dificultades afecta de manera directa tanto el desarrollo del país como la calidad de vida de esta clase trabajadora.

DECIMAPRIMERA.- El campesino reviste una naturaleza y características que no siempre son las del asalariado; los problemas y soluciones son distintos a los que les podría corresponder al trabajador industrial y al burócrata, es por esto que la política agraria debe ser dictada en base a las exigencias y necesidades del propio campesino.

Se debe elevar la capacidad para diseñar políticas efectivas de salud que garanticen la seguridad y el bienestar del trabajador del campo.

BIBLIOGRAFIA

BRAVO UGARTE, José. Historia de México, elementos prehistóricos, Editorial JUS, México, 1941, Tomo I.

BRICENO RUIZ, Alberto. Derecho mexicano de los seguros sociales. Configuración de derechos. Editorial HARLA, México, 1987

CALDERON FRANCISCO R. La república restaurada, La vida económica; Cossio - Villegas, Daniel et al. Historia moderna de México 3a. edí. Hermes, México 1973.

CASTELAR MARTINEZ, Rodrigo, Tendencias filosóficas actuales. Enciclopedia Vox. Publicaciones y Ediciones Spes. S.A. Barcelona, 1988.

CUVI ORTIZ, Faviola, Hacia un seguro social escolar ecuatoriano. Organización iberoamericana de seguridad social. Serie estudios, Madrid. 1967.

FRAGA GABINO. Derecho administrativo U.N.A.M. México 1975.

GARCIA CRUZ, Miguel. Evolución mexicana del ideario de la seguridad social, U.N.A.M., México, 1962.

GASTON JEZE. Los principios generales del derecho administrativo. Fondo de cultura económica, México, 1986.

GONZALEZ DIAZ, Lombardo. El derecho y la seguridad social integral. U.N.A.M México, 1985.

H.E. BARNES y H. BECKER. Historia del pensamiento social. Fondo de cultura económica, México, 1989.

H. MEGEE, John. Seguros generales. D.O.D.D. Nueva York. 1978. Tomo I.

MALLET A. Seguridad social para los trabajadores agrícolas de América latina. OIT.

MANES ALFRED. Socialversicherung, Berlin 1926. Les prestations de l'assurance social, Revue Int. Trav. mayo 1925

MEDINA CERVANTES, José Ramón. La problemática del distrito militar de tepic y genesis del territorio de tepic. 1a. edic. Universidad Autónoma de Nayarit, Tepic, México, 1984.

MORONES PRIETO, Ignacio. Tesis mexicanas de seguridad social. I.M.S.S. -- 1988.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho procesal administrativo. U.N.A.M. México 1987.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de derecho administrativo. 1er. trimestre, Porrúa, México, 1978.

PEREZ LENERO, José. Fundamentos de seguridad social, Editorial Aguilar, - Madrid, 1966.

- Recopilación de 1680 de Leyes de los Reinos de las Indias. Edit. Antonio Palma. Madrid. 1756
- Reporte Anual de la Agencia de Seguridad Federal. Año Fiscal 1946 Washington D.C.
- Revistas Especializadas de Seguridad Social: Revista de la Asociación -- Internacional de la Seguridad Social y de la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social, México. 1987.

SANCHEZ VARGAS, Gustavo. Orígenes y Evolución de la seguridad social en México. U.N.A.M. México, 1973.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edif. Porrúa, México, 1987.

Varios Autores, Legislación Indigenista de México, Instituto Indigenista Interamericano. México 1958.

ZAVALA, Silvio. Síntesis de la historia del pueblo mexicano y la cultura Porrúa, México, 1991.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Seguro Social.

Ley del Instituto de Seguridad, y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y disposiciones complementarias.

Ley Federal de la Reforma Agraria.

Ley General de Salud.

Ley General de Crédito Rural.