

SEGURIDAD SOCIAL

II
Revista
de la

A Asociación
Internacional
de la
Seguridad
Social



Conferencia
Interamericana
de
Seguridad
Social



*Número dedicado
a la XII Asamblea General de la A. I. S. S.
en México, Noviembre - Diciembre de 1955.*

**SECRETARIAS GENERALES DE LA A.I.S.S. Y DE LA C.I.S.S.
EDITADA EN MÉXICO, D. F.**

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO V

ENERO-FEBRERO-1956

NÚM. 19

INDICE

La XII Asamblea General y las Reuniones de la A.I.S.S. en México	5
Importancia de la Asamblea General de México	5
Orden del día	6
Sesión de Apertura	7
Discusión de los informes	9
Enmiendas a los Estatutos de la A. I. S. S.	11
Reunión de la Comisión Permanente Médico-Social	11
Reunión de la Comisión del Seguro de Desempleo	12
Duodécima reunión del Consejo de la A. I. S. S.	12
Sexta Reunión de la Mesa Directiva de la A. I. S. S.	16
Reunión Mixta A. I. S. S.-C. I. S. S.	17
Programa social de la Asamblea General	18
Desarrollos recientes en el campo de la seguridad social en los países de Europa, Africa, Asia y Oceanía y en el campo internacional, por <i>Demetrio Aretaios</i>	21
Desarrollos recientes en el campo de la seguridad social en los países de América, por <i>Emilio Cubas</i>	25
El Seguro de Enfermedad, por <i>Clement Michel</i>	31
Acuerdos de reciprocidad sobre seguridad social, por <i>T. C. Stephens</i>	43
Las Asignaciones Familiares, por <i>Roland Lebel</i>	47
Los Trabajos de la Comisión Permanente Médico-Social, por el <i>Dr. René Springer</i>	55

Labores de la Comisión del Seguro de Desempleo, por <i>Raymond Etienne</i>	59
Desarrollo de la Seguridad Social en México, por <i>Antonio Ortiz Mena</i>	63
Manifestaciones de la hospitalidad mexicana, por <i>Lucien Van Maele</i>	99
Resoluciones, recomendación y conclusiones adoptadas por la XII Asamblea General y el Consejo de la A. I. S. S.	109
Resolución relativa a los acuerdos de reciprocidad sobre seguri- dad social	109
Resolución relativa a las asignaciones familiares	110
Resolución relativa a la influencia de la readaptación profesio- nal en la evaluación de la invalidez	113
Recomendación relativa a los problemas administrativos de los regímenes de garantía contra el desempleo	117
Resolución relativa a la formación médico-social de los médicos.	121
Conclusiones relativas al seguro de enfermedad	123
Resolución relativa al seguro de desempleo	126

LOS DESARROLLOS RECIENTES EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

INFORME PRESENTADO POR EL

LIC. ANTONIO ORTIZ MÉNA.

Director del Instituto Mexicano del Seguro Social
a la

XII ASAMBLEA GENERAL DE LA ASOCIACION

INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ORIGEN Y ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ACTUAL DEL SEGURO SOCIAL

He tenido la fortuna de conocer ya los magníficos informes presentados por los señores Demetrio Aretaios y Emilio Cubas, relativos, respectivamente, a los desarrollos recientes del campo de la Seguridad Social en Europa, Africa, Asia y Oceanía, el primero, y América el segundo preparados en cumplimiento del acuerdo tomado por la X Reunión del Comité Ejecutivo de nuestra Organización, y me complace afirmar que se trata de dos excelentes aportaciones a los temas que nos ocupan, que demuestran la especialización, inteligencia e investigación profunda de sus autores.

Sólo llevado por el ánimo de ampliar en lo que toca a México, el valioso trabajo del Dr. Cubas, me permitiré intervenir en esta sesión, para exponer con la mayor brevedad posible, nuestras preocupaciones, planes y realizaciones de los últimos tres años, a fin de que conozcáis y juzguéis la labor desarrollada.

No creo necesario insistir en que por sobre la depurada técnica a que han llegado los sistemas de seguridad social, más allá de las rigu-

rosas concepciones científicas que los fundamentan y apoyan, emerge, vigorosa y pujante, su recia raigambre popular y humana. Esto ha hecho que las soluciones que vosotros y vuestros Gobiernos habéis dado a los problemas que nos ocupan, y que hemos escuchado en el curso de estas sesiones con interesada atención, sean múltiples y dependan de la singularidad de vuestros países.

Así también México, con sus propias características históricas y sociales, ha creado y desarrollado su Seguro Social. Nacido formalmente de la segunda década de este siglo, en el período histórico que se conoce mundialmente con el nombre de la Revolución Mexicana, surgió enmarcado en nuestro derecho del trabajo y los principios de previsión y seguridad social conexos, que operaron un cambio trascendental en las condiciones de vida de nuestras clases trabajadoras.

La Revolución Mexicana se inició en el año de 1910, como un movimiento principalmente político, pero con un anuncio de la urgencia de las reformas sociales. Las reivindicaciones agrarias ocuparon el primer plano, según se relatará adelante, porque México era en aquel entonces, un país preponderantemente agrícola y porque las condiciones de vida de los campesinos fueron la causa real de la revolución social. Con la legislación agraria dió nacimiento la idea de justicia social, la que, a partir de esos años, marchó firme e infatigablemente a la conquista de los estatutos agrarios y del trabajo.

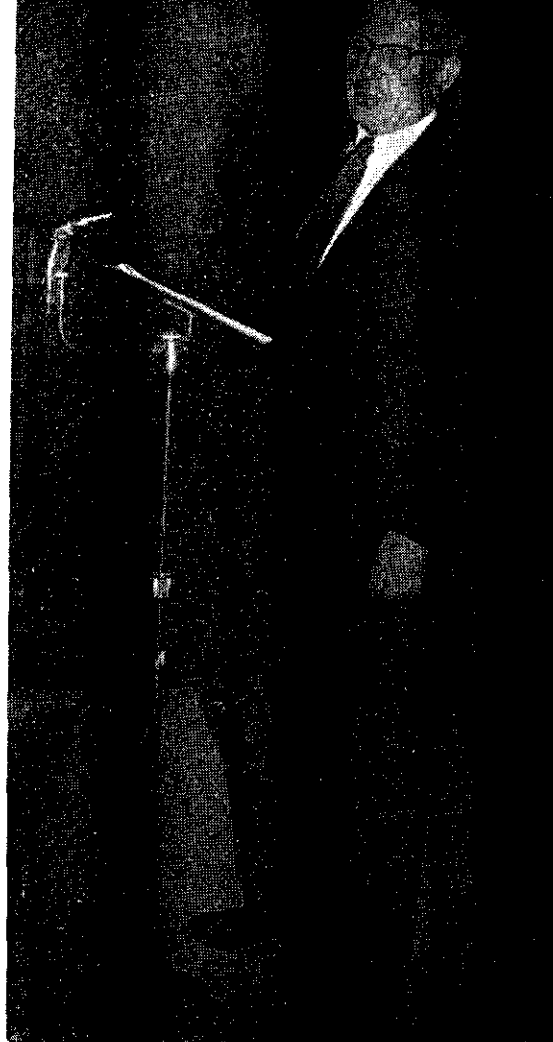
La gran transformación del derecho del trabajo se realizó en la Constitución de 5 de febrero de 1917, documento que plasmó jurídicamente las aspiraciones populares y que resultó la primera constitución social del siglo veinte y la primera declaración constitucional de derechos sociales. Así lo ha reconocido el pensamiento político contemporáneo, al reflexionar sobre las constituciones posteriores a la primera guerra mundial.

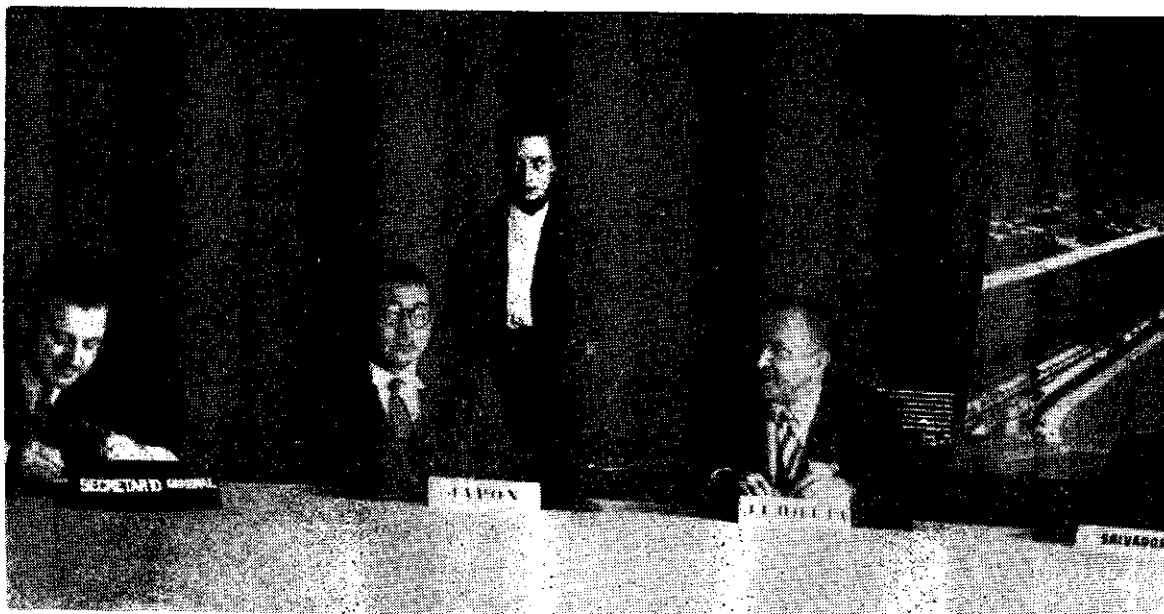
La declaración constitucional de 1917 comprende tres grandes grupos de principios e instituciones, que son los que integran nuestra actual legislación social: en primer término, el derecho del trabajo, que comprende los principios, normas e instituciones que regulan las relaciones individuales y colectivas entre trabajadores y patronos y cuyo propósito que es el mismo de la declaración de derechos, es lograr un justo equilibrio que armonice los intereses de los dos factores de la producción, ca-



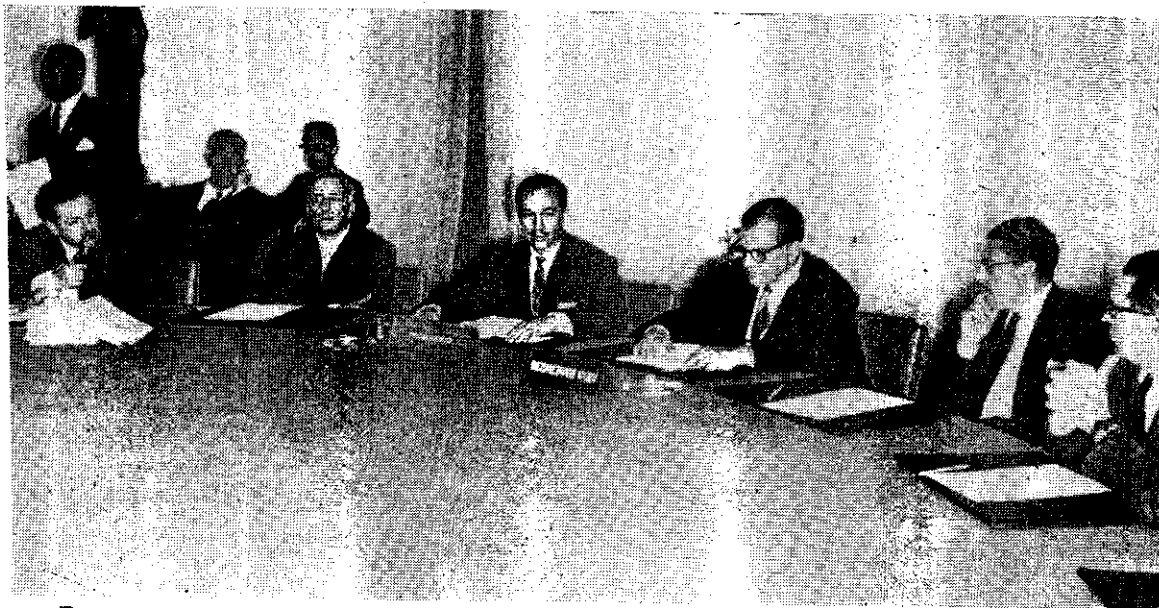
En la sesión inaugural de la Asamblea General, el Sr. Renato Morelli, Presidente de la A. I. S.S. (centro), el Sr. Luis Alvarado, Subdirector General de la O. I. T. (izquierda) y el Sr. Antonio Ortiz Mena (derecha) Vicepresidente Mexicano de la A. I. S. S. pronuncian sus discursos.

Los Sres. *Beryl Frank* jefe de la División del Trabajo, y de Cuestiones Sociales de la Organización de los Estados de América (abajo, a la izquierda), y *Antonio Zelenka*, jefe de la División de Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo (arriba, a la derecha), dirigen la palabra a los delegados.





Durante la sesión de televisión consagrada a la A. I. S. S. por la T. V. mexicana, el Secretario General de la A. I. S. S. y los delegados del Japón, de Turquía y de El Salvador, hablan de las actividades de la A. I. S. S.



Reunión conjunta de la A. I. S. S. y del C. P. I. S. S. De izquierda a derecha, el Secretario General de la A. I. S. S., Sr. L. Wildman y su asistente, Sr. J. Lescouflair; el Presidente de la A. I. S. S., Sr. Morelli; el Presidente de la C. I. S. S., Sr. A. Ortiz Mena; el Secretario General y Tesorero a.i. del C. P. I. S. S., Sr. I. J. Bowen; el Delegado de México ante el C. P. I. S. S., Sr. D. Sánchez Juárez y al representante del Director General de la O. I. T., Sr. A. Zelenka.

pital y trabajo, y proporcione a los trabajadores un nivel decoroso de la vida. La previsión y seguridad sociales son la política, los principios, las normas y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación de las clases activas de la sociedad, a facilitar a los trabajadores una vida cómoda e higiénica y a asegurarlos contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarlos de su capacidad de trabajo y de ganancia; la declaración mexicana se preocupó, particularmente, por los trabajadores y en ese aspecto es, esencialmente, previsión social, pero quiso que sus beneficios se extendieran a las familias y a sectores distintos de los que, por la configuración de las relaciones jurídicas en que intervienen, son nombrados trabajadores, con lo cual anticipó las bases de la seguridad social. Finalmente, las autoridades del trabajo son un conjunto de autoridades—Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Juntas de Conciliación y Arbitraje, Inspección del Trabajo, etc.—distintas de las restantes autoridades del Estado, que tienen como misión contribuir a la creación, vigilancia y aplicación del derecho del trabajo y a dirimir la totalidad de las controversias que toman su origen en las relaciones obrero-patronales.

Cuando se formuló la declaración, el derecho del trabajo y la previsión y la seguridad sociales formaban una unidad que parecía indisoluble y que tenía su símbolo en el rubro del artículo 123 de nuestra Constitución: "Del Trabajo y de la Previsión Social". Hoy día, si bien continúan estrechamente vinculados, constituyen estatutos que crecen y evolucionan paralela, pero separadamente, de manera especial ahí donde la legislación deja de ser puramente previsión social para aproximarse a la idea de la seguridad social. Puede explicarse la relación entre los dos estatutos diciendo que proceden de una raíz común, que es la declaración de derechos sociales, pero se desarrollan autónomamente, en armonía con sus finalidades peculiares, para encontrarse nuevamente en sus resultados y finalidad última, que es la idea de la justicia social.

El segundo estatuto del derecho social mexicano es la previsión y seguridad sociales; el derecho individual del trabajo es derecho concreto y actual, esto es, su finalidad inmediata es proporcionar a los trabajadores, en el presente y a cambio de la prestación de sus servicios, un nivel decoroso de vida. La previsión y la seguridad sociales son la más pura expresión de la idea de justicia social, particularmente la segunda, pues acogen al trabajador y al hombre en su calidad de persona humana

que tiene derecho a vivir dignamente en su presente y en su futuro; el mundo individualista y liberal aseguró la libertad del hombre frente a los poderes estatales, pero lo abandonó a sus fuerzas y a su suerte individuales; las nuevas doctrinas parten del principio de la solidaridad social, base primordial de la vida en común y, a la vez que declaran la necesidad y conveniencia del trabajo útil y honesto de los hombres, reconocen el deber de la sociedad para asegurar, a todos los seres humanos que lo necesiten, una ayuda eficaz.

La teoría del riesgo profesional substituyó a la vieja doctrina civilista de la responsabilidad por culpa en los años finales del siglo XIX. La ley francesa de 7 de abril de 1898 aplicó la teoría a los accidentes de trabajo, con lo que dió un paso importantísimo en el camino de la previsión y de la seguridad sociales. En los años de 1904 y 1906, los Estados de México y Nuevo León dictaron las primeras disposiciones nacionales en esta materia. La declaración mexicana de derechos sociales recogió la experiencia y la evolución del pensamiento extranjero particularmente de Francia y Bélgica y supo imprimir a la doctrina un sentido y un alcance plenamente armónico con el contenido humanista de nuestra legislación social: primeramente, la declaración extendió la teoría del riesgo profesional a las enfermedades con lo que cubrió una laguna que existía en las legislaciones de Europa y de América. En segundo lugar, los textos mexicanos dieron una gran elasticidad a la teoría del riesgo profesional: la doctrina clásica exigía una relación inmediata y directa, de causa a efecto, entre el trabajo desempeñado y el accidente, en tanto las disposiciones de 1917 pusieron a cargo de los empresarios todos los accidentes y las enfermedades que padecieran los trabajadores con motivo o en ocasión del trabajo. Finalmente, las fracciones XIV y XV de la declaración de derechos mandaron que se observen los principios adecuados para prevenir accidentes y para mantener los establecimientos en condiciones salubres. La Ley Federal del Trabajo dictó una reglamentación— que fué vista como provisional— de los mandatos constitucionales. La Ley del Seguro Social, al organizar el seguro de riesgos profesionales, incorporó este capítulo de la previsión social al sistema general de los seguros.

El Congreso Constituyente de 1917 contempló y previó serenamente el futuro y en la fracción XXIX de la declaración de derechos sociales dejó constancia de su propósito en favor del establecimiento de los

seguros sociales. El Estado mexicano se preocupó grandemente por la reglamentación de la fracción XXIX, pero se notó que la redacción del precepto no satisfacía las exigencias de una institución eficiente y bien organizada, ni correspondía a la evolución general de los seguros sociales. En el año de 1929 se introdujo una reforma constitucional, que permitió el implantamiento de los seguros sociales obligatorios.

En la primera época de aplicación del artículo 123 Constitucional, el precepto tuvo un alcance local, es decir, el Congreso Constituyente consideró que cumpliría mejor sus propósitos si se encomendaba a los Estados la expedición de leyes reglamentarias, situación que subsistió hasta 1929, en que al encontrarse la materia regulada por una pluralidad de leyes, no siempre uniformes, y consecuentes entre sí, se reformó la Constitución para federalizar las leyes del trabajo y previsión social.

De ahí que hubo algunos intentos de legislación en materia de Seguro Social, de las legislaturas locales: así el proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales de 1919, el Código del Trabajo del Estado de Puebla, el Laboral del Estado de Campeche de 1924, las leyes del Trabajo de Tamaulipas de 1925 y de Veracruz del mismo año y la del Estado de Hidalgo de 1928.

En materia federal, la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, creó un principio de seguro social para los empleados federales en el que serían las ramas de invalidez, jubilación y muerte. En 1921, se envió al Congreso Federal un Proyecto de Ley para implantar el seguro social en la República, en el que se prevenía un tipo de seguro voluntario, de acuerdo con el texto original del artículo 123 tantas veces citado. Al reformarse en 1929, la fracción XXIX de dicho precepto, se dejó abierto el camino para establecerlo con carácter obligatorio, lo que constituía un evidente progreso. Con esta base, en 1930 se preparó otro proyecto de seguros sociales que comprendió los riesgos de enfermedad y maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, vejez, invalidez y desocupación involuntaria.

En junio de 1941, se creó una comisión para examinar un anteproyecto de Ley de Seguro Social formulado por la Secretaría del Trabajo, el que convertido en Iniciativa del Ejecutivo fué al Congreso, en donde aprobado pasó a ser la Ley de 31, de diciembre de 1942 que nos rige. Su publicación se hizo en el Diario Oficial de 19 de enero de 1943 y los

servicios del Instituto empezaron a prestarse el 1º de enero de 1944. A la fecha la ley original ha sido reformada en dos ocasiones, por Decretos de 31 de diciembre de 1947 y 3 de febrero de 1949.

Sólo unas palabras acerca del Instituto Mexicano del Seguro Social y sus servicios, cuya parte orgánica y funcional establecida en la Ley a que he hecho referencia, conocéis por vuestra dedicación y especialidad en esta materia. Detallaré brevemente y con el único objeto de situar la primera de nuestras grandes preocupaciones, las ramas del seguro que abarcamos, los riesgos que cubrimos, las prestaciones que se otorgan y los sistemas de financiamiento usados.

El artículo 2º. de la Ley de 1943, estableció las ramas de:

- a).—Accidentes del Trabajo y Enfermedades profesionales;
- b).—Enfermedades no Profesionales y Maternidad.
- c).—Invalidez Vejez y Muerte y
- d).—Cesantía involuntaria en edad avanzada.

Son sujetos del seguro en todas las ramas, las personas que prestan sus servicios mediante un contrato de trabajo o de aprendizaje, y los miembros de sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas. Se difirió la inclusión al régimen, de los trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales. A partir del año de 1954, y según referiré adelante, numerosos grupos de trabajadores del campo gozan ya de los beneficios de la ley.

EL SEGURO DE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

La rama de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, se financia con la sólo aportación patronal que representa, un promedio, el 1.84% de los salarios contenidos en los distintos grupos de cotización establecidos por la ley, que van del a), hasta el k), siendo este último el relativo a ingresos por salarios mayores de \$ 22.00 diarios y sin tope máximo, por lo que se ha fijado un promedio ficto de \$ 26.00.

En caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional el asegurado tiene derecho a la asistencia médico quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios.

Se concede también:

a).—Pensión por incapacidad parcial permanente, cuyo monto se determina conforme a la valuación del grado de incapacidad existente, tomando como base la cuota de la pensión que correspondería a la incapacidad total permanente. Si el alcance resulta inferior a \$ 50.00 mensuales, se paga en sustitución de la pensión, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la que le hubiera correspondido.

b).—Pensión por incapacidad total permanente, con una equivalencia del 66.67% del salario promedio de cotización.

c).—Una pensión de viudez a la esposa del asegurado fallecido, o a falta de ella a su compañera, siempre y cuando hubiere vivido con él durante los últimos cinco años anteriores a su muerte o haya tenido hijos con el causante de la pensión, y cuyo monto alcanza el 33% de la pensión que le hubiera correspondido al asegurado por incapacidad permanente.

d).—La misma pensión del inciso c) se otorga al viudo totalmente incapacitado que hubiere dependido económicamente de la asegurada.

e).—Una pensión para el huérfano de padre o madre o de ambos, menores de 16 años o mayores de esa edad totalmente incapacitados de un 20 y un 30% respectivamente de la pensión por incapacidad total permanente.

f).—A falta de viuda, concubina y huérfanos, se pensiona a los ascendientes que dependían económicamente del asegurado, con una cuota de 33.3% de la pensión por incapacidad total permanente.

g).—Gastos de funeral en cantidad igual a un mes del último salario promedio de cotización.

EL SEGURO DE ENFERMEDAD-MATERNIDAD

En la rama de Enfermedades no Profesionales y Maternidad, el sistema de cobertura corresponde a un cuasi reparto, esto es, se calcularon las primas de manera que cubran el costo de las prestaciones durante un año, los gastos de administración y los eventuales destinados a compensar desviaciones desfavorables —epidemias, crisis—.

Se financia con la contribución tripartita derivada de las fuentes que marca la ley: el estado cubre un 2% del total de los salarios de cotización, los trabajadores 2% y los patronos 4%. Los porcentajes se aplican a los salarios contenidos en los diversos grupos de cotización ya citados.

Las prestaciones en especie que se otorgan en las enfermedades y accidentes no profesionales y maternidad, consisten en asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria al asegurado, su esposa, a falta de ésta a su compañera, y a sus hijos menores de 16 años, desde el comienzo de la enfermedad hasta un límite de 39 semanas. A la trabajadora asegurada, esposa o compañera del asegurado, se le dá servicio médico obstétrico, farmacéutico y de hospitalización durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio.

En dinero, se paga:

a).—A los asegurados un subsidio por incapacidad para el trabajo, siempre cuando hayan justificado el pago de un mínimo de 6 cotizaciones semanales en los últimos nueve meses anteriores a la enfermedad o accidente no profesionales, que se concede a partir del cuarto día de incapacidad y hasta por 39 semanas; equivale al 40% del salario promedio de cotización, aumentado en un 10% después de la décima tercera semana y en un 20% a partir de la vigésima séptima semana.

b).—Gastos de funerales, por la cantidad de \$ 250.00 en caso de muerte de un asegurado o de un asegurado pensionado.

c).—Subsidio de maternidad a las aseguradas, que hubieren justificado el pago de un mínimo de 30 cotizaciones semanales en los últimos diez meses anteriores a la fecha del parto, que equivale al 40% del salario promedio de cotizaciones y que se concede durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos posteriores al mismo; aumentándose al 100% del salario de cotizaciones en los ocho días anteriores al parto y los treinta posteriores.

d).—Ayuda para la lactancia a las aseguradas que tengan cumplido el tiempo de espera señalado en el inciso c). Este subsidio puede ser en especie o en dinero durante los seis meses posteriores al parto.

Se da una canastilla de maternidad a las aseguradas al nacimiento de cada hijo.

EL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA Y MUERTE

En el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte, se ha conservado el sistema de capitalización colectiva por primas promediales, calculadas bajo el supuesto de que, pagadas por los asegurados de la generación inicial asegurada y por los que ingresen en el futuro en eda-

des bajas, son suficientes para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos anuales, así como las obligaciones diferidas del Instituto.

El financiamiento en este ramo, se realiza también por contribución tripartita, según la siguiente distribución: 1.5% aporte de los trabajadores; 3% cubierto por los patrones y 1.5% por el Estado. Estas cifras refieren igualmente a porcentaje sobre grupos de salarios.

Las diferentes prestaciones que se otorgan, se detallan a continuación:

a).—Se concede pensión de invalidez no profesional en el caso de que el asegurado haya pagado un mínimo de 150 cotizaciones semanales, con un monto correspondiente a un 26% del salario promedio de cotización de los últimos cinco años, incrementado en 1% por cada año de cotizaciones posteriores a los primeros tres. En ningún caso la pensión será inferior a \$ 50.00 mensuales.

b).—Los asegurados que cumplan 65 años de edad, sin necesidad de comprobar invalidez para el trabajo, tienen derecho a la pensión de vejez si han justificado el pago de un mínimo de 500 cotizaciones semanales. El monto de la pensión se calcula igual que la de invalidez no profesional.

c).—Se concede pensión de cesantía en edad avanzada a los asegurados que han cumplido 60 años de edad y que quedan privados de trabajos remunerados, o que si están laborando no ganen más de la mitad de la remuneración habitual que en la misma región perciba un trabajador sano de su mismo sexo, categoría, capacidad y formación profesional. Se requiere también un mínimo de 500 cotizaciones semanales y el cálculo se verifica igual que el anterior, aplicándose un coeficiente de reducción proporcional a la diferencia entre los 60 y los 65 años.

d).—Se concede pensión de viudez a la esposa del asegurado fallecido, y a falta de ésta a la compañera con la que hubiera tenido hijos o vivido durante los cinco años anteriores a su muerte. El monto de la pensión alcanza un 40% de la invalidez, vejez o cesantía de que disfrutara el asegurado fallecido o la que le hubiere correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.

e).—Hay una pensión para el huérfano de padre o madre o de ambos, menor de 16 años, de un 20% y de un 30% respectivamente de las

pensiones en vigor a la muerte del asegurado. La pensión de orfandad puede prorrogarse hasta los 25 años en casos especiales.

En los casos de los incisos d) y e), el total de las pensiones concedidas a un grupo familiar no puede exceder del monto de la que sirvió de base para el cálculo.

f).—Las pensiones de invalidez o de vejez se aumentan en un 10%, para cada hijo menor de 16 años.

g).—Se otorga una mejora por edad avanzada que aumenta las pensiones de invalidez o de vejez, para los asegurados inscritos hasta septiembre de 1950, a una edad mayor de 30 años y que consiste en el reconocimiento de un tiempo, igual a la diferencia entre 30 años y la edad de inscripción. Las semanas reconocidas se valoran en la tercera parte de los aumentos normales.

h).—Por una sola vez se otorga a los asegurados que contraigan matrimonio, una dote equivalente al 30% de una anualidad de la pensión de invalidez calculada a la fecha de matrimonio, siempre que tengan un mínimo de 150 cotizaciones semanales.

i).—Cuando la viuda o la concubina pensionadas contraigan matrimonio, tienen derecho a una cuantía global que equivale a tres anualidades de la pensión que venían disfrutando.

j).—Todos los pensionados y sus familiares derechohabientes, disfrutan de asistencia médica; obstétrica, farmacéutica y hospitalización hasta por 39 semanas.

EL PROBLEMA DE LOS SERVICIOS MEDICOS

Fijados los perfiles y la estructura de nuestro Seguro Social, creo innecesario tratar de demostrar ante un auditorio tan selectamente especializado, que la médula de nuestros problemas no está en el otorgamiento de las prestaciones en dinero o estrictamente económica, en ellas satisfecho el supuesto esencial de la suficiencia de los recursos de las entidades que representamos —lo que, dicho sea de paso, tampoco es tarea sencilla pero sí de índole diversa—; sólo resta organizar las dependencias y los mecanismos adecuados para que lleguen a sus titulares de modo constante y eficaz. Ciertamente que esos instrumentos deben llenar altos requisitos técnicos en obvio de errores y dilaciones, pero planear sistemas y ejecutarlos dentro de órbitas patrimoniales, es siempre me-

nos complejo que manejar actividades que se traducen en la salud y aun en la vida de las personas.

Así lo reconocen los eminentes especialistas señores Georg Glock, de la Asociación de Federaciones de Cajas de Enfermedad de la República Federal de Alemania, Ture Leyden, Director de la Federación de Cajas de Enfermedad de Suecia y H. L. Roffey, del Ministerio de Sanidad de Gran Bretaña, en la ponencia "Prestaciones en Especie", preparada por el primero en colaboración con los otros dos funcionarios mencionados, dentro del simposium "El Seguro de Enfermedad", (volumen I), documento de trabajo de esta Asamblea, al afirmar que "como en el pasado, el problema central para las instituciones de seguridad social continúa siendo la cuestión del médico. La solución es especialmente difícil porque los médicos representan en los distintos países una profesión protegida por el Estado que, sin embargo, disfruta simultáneamente de todas las ventajas de una profesión libre".

De ahí que desde sus inicios el Instituto Mexicano del Seguro Social confrontó el problema común a todas nuestras organizaciones: el de la prestación regular, oportuna, suficiente y económica de los servicios médicos. Ante las dos formas tradicionales de contratación de los profesionistas que se encargan de la atención de los derechohabientes, es decir, como médicos funcionarios y como médicos libremente escogidos por los asegurados, se optó por la primera, considerándola más acorde con nuestras ideas sobre reclutamiento de personal.

Después de más de diez años de experiencia, en que los profesionistas al servicio del Instituto se han encargado de la consulta externa en clínicas de zona, atención médica a domicilio, consulta externa en puestos de fábrica, en puestos periféricos, servicio de especialización, de medicina preventiva y de rehabilitación, se pudo concluir fundadamente que la organización actual era susceptible de radicales mejoras y a esa finalidad se han dirigido los esfuerzos de la actual administración.

En relación con el tema, en el informe ya citado de los señores Glock, Leyden y Roffey, se mantiene que el médico liberal o de familia, tal como se concibe en los sistemas tradicionales de Seguridad Social, pierde su importancia en las ciudades, por más que las instituciones de Seguro Social tienen gran interés en sostenerlo ya que "conociendo a los familiares, la manera como viven, la situación sanitaria de los dife-

rentes miembros de la familia, sus costumbres y su actividad profesional, las condiciones del ambiente y los factores psicológicos, el médico de familia ofrece las mejores garantías en cuanto a la asistencia necesaria en caso de enfermedad y asimismo, desde el punto de vista de las medidas de prevención”.

Por otra parte se lee que en la Gran Bretaña “en el campo de la asistencia sanitaria y médica a la población, el facultativo de medicina general ocupa una posición destacada. En dicho país existe el sistema de listas; hasta 3.500 personas pueden inscribirse en la lista del médico de su elección. En el transcurso de los últimos años, la autoridad sanitaria comenzó a crear centros sanitarios, dotados de todas las instalaciones, para el reconocimiento y los tratamientos médicos necesarios. Su creación fue inspirada por la creencia de que los facultativos de medicina general deben realizar sus consultas en esos centros. Ciertamente, los médicos no han hecho de ellos un uso general. Una parte de los médicos estimaba que su actividad de los centros sanitarios iba a ir en perjuicio de sus propios gabinetes de consulta y comprometía también la posición autónoma de que hasta entonces habían disfrutado. Pero cada vez más se reconoce que los centros sanitarios se irán imponiendo progresivamente al lado de las prácticas en común.

Además, los médicos de familia pueden disponer de las instalaciones de los hospitales y especialmente de las instalaciones de radiología”.

Bajo el rubro “Asistencia en el Hospital” del informe que se viene citando, se sostiene que “la remuneración de los médicos de familia desempeña un papel determinado desde el punto de vista del número de pacientes que se envían al hospital. Cuando la remuneración está reglamentada de manera que se estimule al médico a tratar a su paciente a domicilio, es cierto que sólo enviarán sus pacientes al hospital, en los casos realmente necesarios. Esto ejercería un efecto favorable sobre los gastos afectados a la asistencia en el hospital”.

Pues bien señores Delegados, creo poder afirmar que México ha adoptado ya estas nuevas ideas en el plan de trabajo emprendido por la actual administración de nuestro Instituto.

Después de una serie de estudios de carácter técnico y de concluirse que la solución dejara a un lado en los primeros años de vida del Instituto, del profesionista liberal a quien escogieran libremente los derecho

habientes y al que se le pagaran honorarios según las atenciones que otorgara, tampoco sería afortunada, ya que la experiencia de otros países en que se sigue esta práctica y las peculiaridades de nuestro medio y de nuestra idiosincrasia, la hace inoperante; la actual administración ha creído encontrar una fórmula intermedia que ha denominado, del médico familiar, evocando en su concepción, a la figura siempre grata y entrañable, del consultante de cabecera.

La innovación del sistema, que encuentra sus antecedentes en las dos formas conocidas ya citadas, es la de que el Instituto, a partir de este año y en un ensayo piloto que va siendo cuidadosamente observado en todos sus detalles y experiencias, hace la contratación de los servicios de sus médicos, no por hora de trabajo ni por número fijo de enfermos atendidos en un lapso de tiempo determinado, sino señalándoles la obligación de atender núcleos prefijados de población derechohabiente, los que serán confiados a equipos integrados por médicos generales, quienes impartirán las atenciones que requieren esos sectores bajo su estricta y libre responsabilidad profesional, sólo cumpliendo con las medidas de control que se les han señalado.

Las principales características y condiciones de trabajo de cada equipo de médicos, así como la organización geográfica y de los derechohabientes se detallan a continuación:

Los asegurados y sus beneficiarios están adscritos a clínicas de zona en las que se les proporcionan atenciones de medicina general y especialidades, adscripción para la que se toma en cuenta el domicilio de los derechohabientes. Los límites de la zona se fijaron para comprender de cuarenta a sesenta mil derechohabientes, pero actualmente estos márgenes han sido rebasados en algunos casos.

La atención domiciliaria se presta, según su nombre lo indica, a quienes imposibilitados para asistir a las clínicas de su adscripción requieren que el médico se traslade a su hogar. A la fecha se solicita a una oficina central y en algunos casos a las clínicas de zona.

En ejecución del plan del médico familiar, se han dividido las zonas de influencia de las unidades de adscripción en cuarteles y cada uno de éstos, a su vez, en cuatro subcuarteles, los que comprenderán hasta 3,500 derechohabientes, núcleo que puede ser menor según el tipo de habitante y la frecuencia de los servicios que solicite.

Cada cuartel estará a cargo de un equipo de cuatro médicos, para que de esta manera se asigne su subcuartel por profesionistas.

Los servicios se prestan en los consultorios de las clínicas cuando se trata de consulta externa para enfermos ambulatorios, esto es, en centros sanitarios propiedad del Instituto, en los que se tienen todas las instalaciones médicas indispensables para un correcto diagnóstico y tratamiento, y en los domicilios para los casos que así se solicitan. El equipo se distribuirá su jornada de trabajo de modo que durante el día se encuentre en el consultorio señalado al efecto, uno de los médicos integrantes del mismo, lo que permitirá que normalmente los enfermos, enterados del horario del consultante al que están adscritos, acudan de primera vez o con cita señalada de antemano, a recibir su atención, pero, además, en el caso posible de una emergencia o de la falta por cualquier razón del médico que les corresponda, podrán, sin demora de trámites ni pérdida de tiempo a veces fatal, ser atendidos por cualquier otro miembro del equipo que esté a cargo del consultorio en ese momento. Existe asimismo, un servicio nocturno de emergencia, para atender los casos imprevistos que se presenten.

En cuanto a la atención domiciliaria, que se proporciona por los médicos fuera de sus turnos de clínica, también se hace más expedita, ya que una simple llamada telefónica al centro de trabajo o al domicilio mismo del profesionista, lo hace atender de inmediato a sus derechohabientes e igualmente en caso de no encontrarse el médico solicitado, cualquier compañero de su equipo a quien se acuda atenderá el servicio.

Cuando el paciente acude a inscribirse con su médico familiar, se le identifica para fines de prestación de los servicios, iniciándose con esto su registro en el nuevo sistema. Posteriormente se abre su historia clínica, a la que se agrega en su caso el expediente que ya tenga el derechohabiente en el Instituto; se le practica su catastro torácico y se van añadiendo los datos según proceda. De esta manera, en cualquier momento el facultativo conoce el estado de salud general del enfermo y el derechohabiente está permanentemente vigilado.

A partir de la implantación del médico familiar, toda la documentación clínica necesaria para el cuidado de los casos que se presenten, estará a cargo de los médicos a quienes correspondan, en el mismo consultorio de la clínica, situación que, entre otras ventajas, permite la integración de un solo expediente por individuo y que las estadísticas mé-

dicas, utilizadas no sólo para los fines de su nombre sino también para el campo actuarial, sean mejor captadas por la identidad de los médicos que están obligados a obtener los datos primarios.

En el momento en que los asegurados y beneficiarios pierdan la vigencia de sus derechos, los expedientes clínicos serán retirados de los consultorios por las oficinas que tengan a su cargo dicha tarea, y los médicos familiares estarán automáticamente enterados de la situación.

Los equipos dispondrán, para su labor clínica, de todos los servicios del Instituto: médicos especialistas, laboratorios y auxiliares de tratamiento (inyecciones, curaciones, transfusiones). En el caso de que un médico familiar pase a su cliente —con justeza ya podemos llamarlos así—, con un especialista, éste deberá informar al consultante de su diagnóstico y de la evolución de la enfermedad, debiendo regresarlo a su atención normal, una vez terminada su intervención.

Como medida de control conveniente y además en beneficio de los mismos médicos familiares, las autoridades médicas superiores revisan constantemente los expedientes clínicos de los derechohabientes y los tiempos de tratamiento a que se les sujeta, lo que permite que haya una calificación técnica permanente de las labores efectuadas por los equipos y establecer un sistema apropiado de estímulos y recompensas.

El médico familiar usará de la medicina preventiva, con más eficacia, pues el conocimiento temprano de los casos clínicos que ameritan la intervención de infectólogos y epidemiólogos, traerá el alejamiento de males mayores.

En esta reforma que he planteado, dejo a vosotros juzgar la atinencia del propósito y la calificación del esfuerzo. No cerramos los ojos ante nuestras limitaciones humanas y técnicas; conocemos que toda solución tiene recónditos intersticios por los que se diluyen las mejores aspiraciones, pero tenemos fe en nuestros médicos y en la voluntad con que emprendemos la tarea.

HISTORIA DEL PROBLEMA AGRARIO

Pero no es la única, hay otra apremiante en vías de desarrollo. Trataré pues, y en gracia de vuestra atención que me obliga ilimitadamente procuraré hacerlo muy concretamente, del segundo de nuestros más grandes afanes: llevar el seguro social al campo.

La historia de México y de los mexicanos es la historia de sus lu-

chas por la tenencia y explotación de la tierra. El problema del campo mexicano es el más complejo entre todos los que ha confrontado el país y tiene sus más remotos orígenes desde las culturas precolombinas, medra en la Colonia bajo la dominación española, crece y madura en el último cuarto del siglo XIX y hace crisis y estalla con la Revolución de 1910.

El artículo 60. de la Ley del Seguro Social, que propiamente constituye una disposición de carácter transitorio, establece que el Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto Mexicano del Seguro Social determinará las modalidades y la fecha en que se organicen los servicios para los trabajadores del campo.

Con el objeto de plantear en sus términos correctos y resolver con acierto el momento oportuno para la implantación del Seguro Social Campesino, era absolutamente indispensable tener en cuenta la evolución que, desde nuestras civilizaciones primitivas hasta la época presente, han tenido los sistemas jurídicos sucesivamente establecidos para la propiedad territorial, y los diversos fenómenos sociales y económicos que, frecuentemente, han impuesto condiciones bien distintas de las previstas por legisladores y doctrinarios; y por eso me he de referir hoy a ella.

De la historia anterior a la conquista, la mejor conocida es la de los aztecas, pueblo que, en alianza con los tepanecas y texcocanos, llegó a alcanzar una organización política de carácter religioso y militar, a la que correspondía un sistema jurídico de la propiedad, no obstante que no se tuvo de ella el concepto claro y absoluto elaborado por el derecho romano. La propiedad de la tierra estaba dividida en tres clases: la perteneciente al rey, a los nobles y a los guerreros; la de los pueblos y la del ejército y los dioses.

Nos importa para nuestro objeto, examinar la segunda categoría de propiedad, y sobre ella puede decirse que cuando las tribus de los aztecas y sus aliados ocuparon los territorios elegidos para su residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma cepa, se reunieron en secciones o barrios, en las que edificaron sus hogares y ocuparon las tierras necesarias para su subsistencia; a estas secciones se les dió el nombre de "Chinancalli" o "Calpulli", palabras que significan, "barrio de gente conocida o linaje antiguo". Las tierras pertenecientes a los ba-

rios se llamaron "Calpullalli", y eran propiedad de cada comunidad, de manera que cada familia poseía un lote perfectamente deslindado, pero en calidad de simple usufructo, el que podría ser transmitido de padres a hijos sujeto a dos condiciones esenciales: cultivar la tierra sin interrupción y permanecer en el barrio al que pertenecía la parcela usufructuada; la falta de cumplimiento de cualquiera de estos dos requisitos, implicaba la pérdida del usufructo. Esto pone de manifiesto que aquel pueblo tenía acerca de la explotación de la tierra, una idea que ahora parece moderna: la de que la propiedad no puede ser un derecho absoluto e ilimitado, sino que constituye una función social, de beneficio colectivo.

Además de las tierras de los "Calpulli", había otras comunes para todos los habitantes de los pueblos, cuyos frutos eran destinados, en parte para satisfacer los gastos públicos, y en parte pagar el tributo al monarca. Estos terrenos se conocían con el nombre de "Altepetlalli" y se asemejaban a los ejidos y propios de los pueblos españoles.

No obstante que la tierra estaba muy dividida, en cuanto a las diversas clases de posesión y de usufructo, en realidad se hallaba concentrada en pocas manos: el rey, los nobles y los guerreros, eran los grandes terratenientes de la época, y, como sus propiedades y derechos sólo eran transmisibles entre ellos mismos, las tierras que poseían se encontraban fuera del comercio, lo cual mantenía radicales diferencias de clases, que hacían imposible el desarrollo económico y cultural de las masas. Las tierras de los "Calpulli" no bastaban para satisfacer las necesidades colectivas, porque perteneciendo a las familias que habitaban los distintos barrios, en tanto se iban multiplicando, muchos de los descendientes no tenían otro derecho que el de preferencia para cuando hubiera alguna parcela vacante.

En estas condiciones, la situación económica de la mayoría era sumamente precaria, por lo que puede afirmarse, en conclusión, que la distribución de la tierra estaba muy lejos de ser satisfactoria y adecuada para el bienestar de la mayor parte de la población.

LA SITUACIÓN DURANTE EL PERIODO COLONIAL

Según una tesis discutida y discutible en la actualidad, pero razonable y veraz para el pensamiento político de la época de su aplicación, el principio que sirvió de base para la organización jurídica de la propiedad territorial en la Colonia, no fue el del derecho de conquista, ya

que éste sólo fué el medio para ejercer un derecho anterior, del que era titular la Corona de España. El título objetable de ese derecho lo constituye la Bula expedida por el Papa Alejandro VI, el 4 de mayo de 1493, es decir, algunos meses después del descubrimiento de América, y que fué en el ánimo de los monarcas españoles, lo que las Constituciones para los Estados modernos: el objeto y límite de sus facultades y poderes en el Nuevo Mundo.

Con fundamento en dicho documento Pontificio, la Corona Española se consideró propietaria de todas las tierras descubiertas, pero con excepción de aquellas que estaban ocupadas por los indígenas, ya que, por una parte, dieron disposiciones ordenando el reparto entre los conquistadores y colonos, y, por la otra, mandaron reiteradamente que "habiéndose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos entre los que fueren a poblar, los virreyes o gobernadores que de Nos hubieren facultad hagan el repartimiento. . . y a los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos de forma que no les falte lo necesario y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casas y familias". (Ley V, título XII, libro IV de la Recopilación de Indias). En la Ley IX del mismo título se dispone: "Mandamos que las estancias y tierras que se dieran a los españoles sean sin perjuicio de los indios y que las dadas en su perjuicio y agravio se vuelvan a quien de derecho pertenecan". Y en la Ley XVIII del propio título, para no citar otras, se dijo: "Que la venta, beneficio y composición de tierras, se haga con tal atención que a los indios se las dejen con sobra todas las que les pertenecieren, así en particular como en comunidades, y las aguas y riegos y las tierras en que hubieren hecho acequias y otro cualquier beneficio, y que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar y por ningún caso se les pueden vender ni enajenar. . ."

De las disposiciones transcritas y de otras muchas que fueron expedidas en términos semejantes, se desprende que en la Época Colonial la propiedad agraria se dividía en cuatro grupos: la que pertenecía a los pueblos y comunidades indígenas, la de los ayuntamientos, la que se concedió a los nuevos pobladores, y, toda la restante propiedad de la Corona.

Teóricamente, de acuerdo con las leyes, las comunidades nativas siguieron poseyendo las tierras que venían ocupando con anterioridad. Estas y las que se les otorgaron para labradíos, constituyeron los bienes

Primera sesión de trabajo de la Asamblea General en el Auditorium del Instituto Mexicano del Seguro Social.



De izquierda a derecha: *Dr. A. L. Bravo*, representante de la O. M. S.; *Sr. R. A. Frisoni*, representante de la O. N. U.; *Sr. Luis Alvarado*, representante de la O. I. T.; *Sr. Antonio Ortiz Mena*, Presidente de la Asamblea General y el *Sr. Leo Wildman*, Secretario General de la A. I. S. S.

que a semejanza de los de los pueblos españoles, se llamaron de repartimiento, comunales y, calificándolos según sus titulares, de parcialidades indígenas.

Además se dictaron medidas para que los indios que no tenían asiento fijo, fueran reducidos a poblaciones, para facilitar su cristianización y para que tuvieran lo necesario a fin de satisfacer sus necesidades individuales y colectivas. Con este objeto se ordenó que los nuevos pueblos fueran dotados de un fundo legal y de las tierras indispensables para los habitantes; en tanto el fundo se otorgaba para levantar las habitaciones del vecindario y no se afectaba a ningún interés particular, debería ser inalienable por naturaleza. El Emperador Carlos V en Cédula de 26 de junio de 1523, dispuso que a cada villa y lugar que se fundara, se le señalaran las tierras que hubiere menester. Como no se fijaron las extensiones de estas dotaciones, el Marqués de Falces, siendo Virrey de Nueva España, por ordenanza de 26 de mayo de 1567, fijó la extensión de 500 varas por cada viento, y prohibió que se hiciera merced a particulares, de estancias que no distaran 1000 varas de las poblaciones de indios, ni merced de tierras a distancia menor de 500 varas.

Felipe II, dispuso, en ordenanza de 1º de diciembre de 1573, que "los sitios en que se han de formar los Pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles". Este ejido, más los pastos y aguas que se otorgaron, pasaban a ser de uso común de los pobladores, pero, debemos distinguirlos de los bienes propios de los ayuntamientos.

La ordenanza del Marqués de Falces fué reformada por Cédula Real de 4 de junio de 1687, aumentando la extensión de tierras para los pueblos, mandando que se dieran todas las que parecieren necesarias, para que los indios vivieran sin escasez ni limitación. Con posterioridad, en 1695, se fijó definitivamente la extensión del fundo legal de los pueblos en 600 varas como mínimo a partir de la Iglesia, previniéndose que sería inalienable, pues pertenecía a los pueblos mismos y no a personas particulares. Esto se entendía, naturalmente, sin perjuicio de las tierras otorgadas o poseídas para sembradíos y explotación.

De acuerdo con las ideas fiscales de la época, los ayuntamientos

españoles proveían a sus ingresos más del rendimiento de los bienes de que eran titulares, que de los arbitrios (impuestos) que se fijaran al vecindario. La misma concepción pasó a las tierras nuevamente descubiertas, y así el Emperador Carlos V en 1523, Felipe II en las Ordenanzas de Población y la Recopilación de Leyes de Indias, dispusieron que a los nuevos pueblos de españoles que se fundaran se les señalaran tierras, solares, dehesas con el carácter de propios, cuyos productos deberían dedicarse a satisfacer los gastos públicos del municipio: beneficencia, policía, caminos, ornato. Los propios eran bienes rústicos o urbanos, entre éstos últimos, generalmente se dejaban en las plazas principales lugares en donde los consejos municipales edificarían tiendas o portales para arrendar. Los propios eran explotados directamente por los ayuntamientos o se daban en arrendamiento sujeto a severas condiciones, para evitar una mala administración de los mismos.

Además de los propios, que constituían el poder económico de la autoridad municipal frente al poder central y en los terratenientes vecinados en las cercanías de las poblaciones, los pueblos de españoles también disponían de tierras de repartimiento de comunales, entre las que se contaban los ya citados ejidos, montes, dehesas, que eran de disfrute común de los vecinos y que les pertenecían en propiedad pro-indiviso. Siglos más tarde, en los primeros intentos de legislación agraria, un eminente revolucionario sostendría, que: "los ejidos (bienes comunales) aseguraban al pueblo su subsistencia... eran la tranquilidad de las familias avecindadas alrededor de la Iglesia".

En cuanto a los conquistadores y colonos, se dispuso que fueran dotados de las tierras necesarias, haciéndose entre ellos repartimientos, los que fueron llamados "mercedes". El ordenamiento más antiguo sobre esta materia es la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, de 18 de junio de 1513 en la que se fijaron dos medidas para los repartimientos: la peonía que era la que se daba a los soldados de a pie, y la caballería, cinco veces mayor que aquélla, para los de a caballo. La extensión de estas dotaciones, fué variando por virtud de disposiciones sucesivas.

Al lado de las diferentes clases de propiedad y posesión de la tierra que se han especificado, se fué creando una concentración en favor de la Iglesia, de las órdenes religiosas y de los monasterios, no obstante diversas disposiciones expedidas por el gobierno español para impe-

dirlo, llegando a formarse lo que se conoció con el nombre de "bienes de mano muerta" debido a que eran propiedades que se encontraban fuera del comercio.

Del rápido bosquejo que se ha hecho del sistema imperante en la Epoca Colonial, se desprende que aún cuando se tenía el concepto de que la propiedad constituía una función social, a diferencia del concepto clásico romano, y no obstante las bien intencionadas disposiciones de las autoridades españolas, concurrieron numerosos factores que crearon una situación de absoluta desigualdad en el reparto de la tierra.

Por una parte había ambición desmedida de los conquistadores, unida a la impotencia de la clase indígena para defender sus derechos, por otra, las facilidades que se dieron para legalizar la titulación mediante las llamadas "composiciones", motivó innumerables despojos, ya que los indígenas en la mayor parte de los casos, carecían de títulos de propiedad formalmente correctos; además, la falta de precisión y los cambios frecuentes en las medidas de las diferentes clases de propiedades, dió origen a que se realizaran invasiones, en perjuicio de los pueblos de indígenas y de sus posesiones comunales.

Como la mayor parte de las disposiciones expedidas con anterioridad con el mismo objeto, ésta también careció de eficacia práctica, y la precaria situación de los indígenas continuó agravándose, en tal forma que puede afirmarse que entre otras importantes motivaciones, la guerra de Independencia obedeció, en gran parte, al malestar social existente por este capítulo y, tan es así, que al iniciarse la lucha el gobierno español se apresuró a dictar nuevas disposiciones tratando de corregir, inútilmente, la injusticia en el reparto de la tierra.

MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE EL SIGLO XIX

No puede recordarse sin emoción patriótica, uno de los primeros actos justicieros de nuestro Libertador, don Miguel Hidalgo y Costilla, quien, apenas iniciada la campaña insurgente, ordenó el 5 de diciembre de 1810, que se procediera a la recaudación de las rentas pertenecientes a las comunidades de naturales para entregárselas a sus legítimos poseedores, prohibiendo para lo sucesivo el arrendamiento de esas tierras comunales, pues debería volverse su disfrute a sus respectivos pueblos.

Consumada la Independencia Nacional, el problema agrario se presentó con dos aspectos esenciales: el defectuoso reparto de la tierra y

la inadecuada distribución de los habitantes sobre el territorio. En la Época Colonial, se había considerado principalmente el primer aspecto, desatendiendo el segundo; después de la Independencia, se dedicó atención sólo al segundo. En efecto, la preocupación fundamental de los primeros gobiernos del México independiente fué la de poblar las inmensas porciones de territorio que se encontraban deshabitadas, ya que por factores físicos y políticos, desde el principio se vino realizando la concentración de la población en la parte central de México; para corregir esa situación antieconómica se pensó en la conveniencia de la inmigración extranjera que viniera a poblar y a explotar tierras hasta entonces infecundas. Para el objeto se expidieron entre otras las Leyes de Colonización de 18 de agosto de 1824, de 6 de abril de 1830 y 16 de febrero de 1854.

Habiéndose llegado a tener plena conciencia del perjuicio que significaba para la prosperidad y engrandecimiento del país la falta de movimiento y circulación de la propiedad raíz, se expidió la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 en la que se ordenó que todas las fincas pertenecientes a corporaciones eclesiásticas o civiles, fueran adjudicadas en propiedad a quienes las tenían en arrendamiento o a censo enfiteúutico, capitalizando al 6% la renta que pagaran, mandándose que las que no estuvieran arrendadas se remataran en pública almoneda al mejor postor. Si los arrendatarios no hacían uso de este derecho dentro de los tres meses de expedida la Ley, también esas tierras podrían ser denunciadas y subastadas. El ordenamiento comprendió bajo el nombre de corporaciones a las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos y, en general, a todo establecimiento o fundación que tuviera el carácter de duración indefinida o perpetua, entre ellos, señala su Reglamento, las comunicados y parcialidades indígenas. Sólo se exceptuaron de la adjudicación o remate los edificios destinados directamente al servicio u objeto de la institución, y respecto de las propiedades de los ayuntamientos, los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenecían.

La Ley citada fué modificada en dos puntos esenciales: primero, por la Resolución de 9 de octubre de 1856, que provocó la desamortización de todos los bienes propios y comunales de los ayuntamientos, y, segundo, por la Constitución de 1857, cuyo artículo 27 derogó la excepción hecha en favor de los ejidos de los pueblos.

Ahora si, las bases del despojo de los pueblos estaban puestas y la decadencia municipal no se hizo esperar. En algunos casos, los bienes propios pasaron a los denunciantes o arrendatarios de mayor capacidad económica, constituyendo el inicio de un latifundismo agobiante; las tierras comunales que se repartieron a los vecinos en pequeñísimas porciones, empezaron a ser enajenadas por ellos a los mismos grandes propietarios o hacendados colindantes; los ejidos y montes, cuyos títulos eran imprecisos pero que venían siendo poseídos desde tiempo inmemorial, fueron objeto de dolosos litigios en los que, desafortunadamente, siempre obtuvo el influyente; en una palabra, aquellos a quienes se había pretendido beneficiar con las Leyes de Desamortización y sus normas reglamentarias, perdieron todo y se convirtieron en el gran proletariado campesino.

Además, estas leyes no dieron el resultado económico apetecido porque, por una parte, los arrendatarios se veían obligados a hacer pagos onerosos e inmediatos para adquirir las propiedades, en tanto que los denunciantes, por el solo hecho de la denuncia, tenían derecho a una octava parte del precio de la finca, lo que les dió enorme ventaja en el momento de las subastas; y, por otra parte, el temor a las sanciones de carácter religioso, les impidió aprovechar los beneficios de su situación. El resultado, por tanto, fué contraproducente, pues muchos de los bienes eclesiásticos pasaron a manos de un grupo reducido de personas.

En virtud de las disposiciones anteriores se dió muerte a la concentración eclesiástica, pero en su lugar se inició el nacimiento del latifundismo. Además, en una falsa interpretación de las Leyes de Desamortización, se consideró que legalmente habían quedado extinguidas las comunidades indígenas y privadas de personalidad jurídica, por lo que los pueblos quedaron imposibilitados para defender sus posesiones, favoreciendo de esta manera su despojo.

Con fecha 31 de mayo de 1875 se expidió una nueva Ley de Colonización que autorizó la formación de comisiones para medir y deslindar las tierras baldías, otorgando a dichas comisiones la tercera parte de las tierras deslindadas. Esto fué el origen de las llamadas compañías deslindadoras, cuya acción tuvo nefasta influencia en el desarrollo del problema agrario. El 15 de diciembre de 1883, se expidió otra Ley de Colonización, reiterando las disposiciones fundamentales de la de 1875. Las Compañías deslindadoras contribuyeron a la decadencia de la pe-

queña propiedad, pues con el pretexto de deslindar terrenos baldíos cometieron múltiples despojos tanto por la dificultad de la defensa derivada de la falta de títulos debidamente legalizados, como porque los pequeños propietarios carecían de elementos económicos para defenderse. En esta forma, las citadas compañías llegaron a formar enormes latifundios, con perjuicio muy grave de la población y de la economía nacional. En efecto, de 1881 a 1889, los terrenos baldíos deslindados ascendían a más de 32.000,000 hectáreas de las que fueron cedidas a las empresas deslindadoras más de 12.000,000 y fueron vendidas o comprometidas más de 14.000,000, la mayor parte a los mismos deslindadores. Fué tan grande la concentración de la propiedad, que en este período el número de individuos o compañías beneficiadas fué sólo de 29 y la extensión adquirida por ellos equivalía al 14% de la superficie total de la República. En cinco años más, es decir, para 1894, una quinta parte de la propiedad territorial estaba en manos de no más de cincuenta propietarios.

Completaron la obra, las Leyes de Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1893 y de 26 de marzo de 1894, que conservaron el espíritu de las leyes antes mencionadas, y que, como se ha visto, lejos de establecer una mejor distribución de la tierra, aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad y favorecieron decididamente el latifundismo.

Como resultado de las normas y acontecimientos que se han expuesto brevemente, en los primeros años de este siglo, la propiedad estaba en manos de dos grupos perfectamente definidos: el poderoso e influyente de los latifundistas y el desamparado de los pequeños —pequeñísimos— propietarios, con una irritante desproporción entre ambos.

Los pueblos se encontraban materialmente encerrados en un círculo de enormes haciendas, careciendo sus habitantes de lo más indispensable y percibiendo —quienes se contrataban en las haciendas— salarios inferiores a los más bajos de los obtenidos por los obreros en las ciudades.

La clase campesina se encontraba sujeta a un positivo desamparo, carente de lo más indispensable y sometida a una verdadera servidumbre económica y personal, explotada sin misericordia por los grandes latifundistas, quienes se valían para ello de los más diversos e inhumanos procedimientos.

Las grandes haciendas tenían dos clases de jornaleros, el peón de año o peón acasillado y el peón de tarea; el primero era el que se establecía con su familia en el casco de la hacienda y permanecía a su servicio indefinidamente, teniendo así asegurado un salario sumamente reducido e insuficiente para sus necesidades, y que sobre todo, perdía de hecho su libertad, pues se encontraba encadenado al hacendado, tanto por las ventas a crédito que se le hacían en las tiendas de raya, como por los pequeños préstamos que el patrón le concedía. El peón de tarea era el de temporada, contratado para las labores de la siembra y de la cosecha, y aunque su salario era todavía más reducido, al menos conservaba su menguada libertad.

TRANSFORMACION DE LA POLITICA AGRARIA COMO CONSECUENCIA DE LA REVOLUCION

Es indiscutible que esta situación debe ser considerada como una de las causas fundamentales del movimiento revolucionario iniciado en el año de 1910, según se pone en manifiesto en el examen que a continuación se prosigue.

El documento político con que se inició el movimiento conocido como la Revolución Mexicana, es el Plan de San Luis, proclamado por el señor Francisco I. Madero el día 5 de octubre de 1910, el cual, aunque consagrado fundamentalmente a obtener la reforma política, reconoció en el problema agrario el fondo del malestar y del descontento sociales, expresando que numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, habían sido despojados de sus terrenos, por lo que era de justicia restituir a los antiguos poseedores las tierras que se les habían arrebatado, ya fuera mediante acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales; en tal virtud declaró sujetas a revisión dichas disposiciones, y previno que se exigiera a los ilegítimos adquirentes o a sus herederos, la restitución correspondiente y el pago de los perjuicios sufridos por los primitivos propietarios. Como se advierte, dicho documento no contenía todavía una visión clara y completa del problema, pero ya lo enfatizaba con intuitivo sentido político.

Fué el Plan de Ayala, proclamado el 28 de noviembre de 1911 por un grupo de revolucionarios encabezados por el caudillo Emiliano Zapata, el que expresó con mayor amplitud los ideales de la Reforma

Agraria, estableciendo fundamentalmente: que los pueblos entrarían en posesión inmediata de las tierras, aguas y montes, de los que habían sido desposeídos, si tenían los títulos de propiedad correspondientes; que se expropiarían, previa indemnización de la tercera parte de su valor, las tierras necesarias para que los pueblos tuvieran ejidos, colonias, fundos legales y campos de sembradío; que para ese objeto, serían aplicadas las leyes desamortización y nacionalización en lo que conviniera para los fines indicados.

Ya dentro de la lucha del Ejército Constitucionalista, a cuyo frente estaba su Primer Jefe, don Venustiano Carranza, se expidió la Ley de 6 de enero de 1915, punto de partida de toda nuestra legislación agraria.

Dicho ordenamiento declaró la nulidad de: las enajenaciones de tierras comunales de indios, hechas por las autoridades locales en contravención de la Ley de 25 de junio de 1856; las composiciones, concesiones y ventas de tierras, hechas por autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876, en las que se hubieran invadido u ocupado los ejidos o cualesquiera otras tierras pertenecientes a las comunidades agrarias; las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras, jueces y autoridades con las que también se hubieren invadido terrenos de dichas comunidades. Estableció la dotación de ejidos para los pueblos que no pudieran obtener la restitución por falta de títulos, ordenando la expropiación del terreno indispensable, el que debería ser tomado de las propiedades colindantes. Creó los órganos administrativos necesarios para la tramitación de los procedimientos de restitución de dotación, estableciendo las bases de tales procedimientos; previno que los afectados con las expropiaciones podrían reclamar dentro del término de un año ante los tribunales, y si éstos declaraban procedente la reclamación aquellos sólo tendrían derecho a la indemnización correspondiente. Dispuso que mientras se hacía la distribución de las tierras entre los vecinos de los pueblos, serían disfrutadas en común.

El 5 de febrero de 1917 fué promulgada la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 27 elevó a la categoría de ley constitucional, la de 6 de enero de 1915. Además, introdujo esenciales innovaciones en materia de propiedad territorial, estableciendo los siguientes principios fundamentales: la propiedad de las tierras y aguas correspondiente originariamente a la nación, apoyándose sin duda en la ininterrumpida tradición patrimonialista de la Colonia; es-

tableció la facultad del Estado para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, reconociendo así a esta institución su carácter de función social; decretó la desaparición de los latifundios, encargando a los estados de la Federación la fijación de la superficie máxima de tierra, susceptible de ser propiedad de una sola persona física o moral y ordenando el fraccionamiento de los excedentes; consagró como garantía individual el respeto absoluto a la pequeña propiedad, autorizando todas las medidas necesarias, no sólo para conservarla, sino para incrementar su desarrollo.

Tanto la Ley de 6 de enero de 1915, como el artículo 27 de la Constitución, sólo contienen los lineamientos generales de la nueva organización de la propiedad agraria, por lo que era indispensable una minuciosa reglamentación la que se ha venido realizando a través de los años, aprovechando la experiencia obtenida y tratando de solucionar los problemas que necesariamente tenía que ofrecer su aplicación.

Los principales ordenamientos legales, que se han expedido sobre la materia, son los siguientes: Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922, Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, reformada posteriormente en dos ocasiones; nueva ley de la misma denominación de 21 de marzo de 1929; Decreto de 23 de diciembre de 1931, que reformó el artículo 27 Constitucional, estableciendo que los afectados con las resoluciones agrarias no tendrían recurso alguno de carácter judicial; Decreto de 9 de enero de 1934, que introdujo nuevas reformas al artículo 27 de la Constitución, consignando disposiciones procesales y fijando determinados requisitos para considerar inafectable la pequeña propiedad; Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 22 de marzo de 1934; Nuevo Código Agrario, de 31 de diciembre de 1940, que es el vigente en la actualidad.

La legislación que ha quedado relatada y la acción continua en materia agraria de los Gobiernos emanados de la Revolución, han producido una total transformación social económica y jurídica en el régimen de la propiedad rural de la República. Ha desaparecido el latifundismo; se ha distribuido la tenencia de la tierra en muchas manos; han quedado atrás prácticas que constituían dolorosas servidumbres personales; en una palabra, con un claro sentido de justicia social, se ha de-

vuelto al pueblo —legítimo propietario—, un patrimonio que le pertenecía.

Hoy la gran mayoría de los poseedores del agro mexicano, han quedado catalogados en dos grandes grupos: ejidatarios y pequeños propietarios. Respecto de los primeros, puede hacerse una subdivisión, según se trate de ejidos los que se haya hecho o no el parcelamiento. en el primer caso los ejidatarios son poseedores individuales de sus respectivas parcelas, y en el segundo, la titularidad corresponde a la comunidad ejidal, gozando sus miembros del usufructo entre tanto se hace la partición. Fuera de esos dos grandes sectores, queda sólo un número relativamente reducido de propietarios medianos y, muy aisladamente, algunas extensiones mayores.

Naturalmente los pequeños, los medianos y los escasos grandes propietarios, utilizan los servicios de peones sean o no acasillados, permanentemente o por temporada, pero en todo caso, han sido eliminados los medios que permitían a los latifundistas explotar desmedidamente a los jornaleros, pues las leyes de la República sancionan severamente cualquiera práctica en este sentido.

La reforma agraria, de fuerte, raigambre popular, se ha venido desarrollando progresivamente; como toda obra humana, en ocasiones con titubeos y errores, pero lo cierto es que el balance final es muy satisfactorio y acertado. Cada día se plantea perfeccionar la obra emprendida, dotándola de instrumentos más aptos para su completa realización; entre ellos, desde un principio, ocupa lugar preferente el otorgamiento de créditos para el ejidatario y el pequeño propietario, sin el cual la Reforma sería ilusoria e inútiles los afanes de nuestros libertadores. Para este efecto, se ha creado un sistema especial de crédito que a continuación y brevemente se describe.

El sistema nacional de crédito agrícola, establecido por la Ley de Crédito Agrícola, está constituido fundamentalmente por dos grandes bancos en los que la mayoría del capital está suscrito por el Gobierno Federal y que son el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., que efectúa operaciones activas de crédito con organismos formados por ejidatarios y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A., que trabaja con pequeños y medianos propietarios. Además están las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, de Crédito Agrícola, Uniones de So-

ciudades de Crédito Ejidal y Uniones de Sociedades de Crédito Agrícola. Marginalmente y reglamentada por una ley diferente, la General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, existen las Uniones de Crédito que pueden ser agrícolas, ganaderas o mixtas.

Las Sociedades Locales de Crédito Ejidal tienen por objeto organizar la explotación colectiva o individual de los ejidos, la obtención de créditos para ellas o sus socios, la concesión de préstamos comerciales, de avío, refaccionarios o inmobiliarios a sus integrantes, impulsar y racionalizar la explotación agrícola, ganadera o forestal de los terrenos comunales y otros de la misma naturaleza. Las Sociedades Locales de Crédito Agrícola tienen funciones semejantes con los pequeños o medianos agricultores, propietarios, poseedores, aparceros, colonos. Se entiende como pequeños agricultores, los que atiendan a su explotación agrícola personalmente, con la ayuda de sus familiares o de cinco personas extrañas a lo más; como medianos, la ley considera a los que trabajen personalmente o con ayuda de personas extrañas que no sean más de diez.

Las Uniones de Sociedades de Crédito Ejidal están constituidas por cuando menos cuatro sociedades locales de crédito ejidal y las de Crédito Agrícola se integran con siete sociedades locales de crédito agrícola por lo menos.

Pero todos los anteriores esfuerzos serían vanos, y los resultados estarían muy por abajo de las aspiraciones, si continuara el estado de pauperismo en que durante siglos vegetó la población campesina, con sus implicaciones consiguientes de falta de cultura, ausencia de condiciones higiénicas y sanitarias, carencia de atención médica, imposibilidad material de ejercer el ahorro y la previsión.

Entonces, quedaba como capítulo primordial que atender en el problema nacional campesino, el de combatir la enfermedad, los infortunios en el trabajo, el desamparo de las viudas y de los huérfanos, la insalubridad de las zonas agrícolas y así es como se creó el Seguro Social Campesino.

Como se ha dicho al iniciar este relato, el artículo 6º de la Ley del Seguro Social decretó un diferimiento en esta materia, considerando que las peculiaridades del trabajo agrario hacían indispensable una reglamentación especial, o adaptada a las circunstancias.

EXTENSION DEL SEGURO SOCIAL A LOS TRABAJADORES DEL CAMPO

En la IV Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en esta ciudad en el año de 1952, México presentó una ponencia, que mereció la unánime aprobación de la asamblea, la cual recomendó que "se proceda a implantar el Seguro Social en beneficio de los trabajadores del campo, procurando que su extensión se ajuste a las condiciones demográficas, sociales y económicas de cada país", y que "la aplicación del Seguro Social en favor de los trabajadores del campo, responda a estudios previos, y se desarrolle en forma escalonada y coadyuve a su protección integral".

En cumplimiento de la Constitución, de la Ley del Seguro Social, y siguiendo los lineamientos marcados por la recomendación de la Conferencia Interamericana, México ha iniciado ya bajo el gobierno del señor Presidente Ruiz Cortines, la ampliación del Régimen de Seguridad Social a los trabajadores agrícolas.

La primera zona de implantación se señaló en el Noroeste de la República, formado por los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, ya que en esa gran cuenca económica, cuya notable prosperidad es testimonio plausible del esfuerzo y la dedicación humanas, se dan armónicamente las dos categorías de propiedad derivadas de las soluciones de la Constitución Mexicana y las Leyes Agrarias: el ejido y la pequeña propiedad; y, además, tiene un número de población amparable suficiente; vías de comunicación que permiten fácil acceso a los suministros y a las prestaciones médicas; núcleos importantes de campesinos organizados; áreas considerables de tierra en explotación; cultivos renumerados con garantía en sus ciclos agrícolas por los sistemas de irrigación; instituciones de crédito, tanto oficiales como privadas, que pudiesen en un momento dado, ser el aval de los agricultores; en fin, todas las características que se facilitan para crear una organización administrativa y médica y un sano financiamiento del régimen de seguridad social.

Mediante Decreto expedido por el señor Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 1954, se ordenó la implantación de los seguros obligatorios de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía y muerte en los tres Estados mencionados. Se dispuso que el Régimen, en cuanto a los

trabajadores del campo, se ajustaría a lo que dispusiera el Reglamento especial que al efecto se expediría.

En el Diario Oficial de la misma fecha, fué publicado el "Reglamento que establece las modalidades del Régimen del Seguro Social para los trabajadores del campo en los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa". Este ordenamiento fija, efectivamente, las modalidades especiales del sistema en los territorios de que se trata, para los trabajadores rurales, como se desprende de un breve examen de tales disposiciones.

El seguro obligatorio comprende a todos los trabajadores del campo que ejecuten trabajos rurales, propios y habituales de alguna empresa agrícola, ganadera, forestal o mixta, ya sean peones acasillados o no acasillados, trabajadores de temporada, eventuales, para obra determinada, o miembros de sociedades de crédito agrícola y de crédito ejidal.

También puntualiza la categoría de patrón rural, entendiéndose por ese concepto a toda persona o sociedad que realiza obras de explotación agrícola, ganadera, forestal o mixta, con trabajadores asalariados en dinero, en especie, o con remuneración a destajo, por lo que, también, permanente u ocasionalmente podrían ser patronos los poseedores, ejidatarios, colonos, arrendatarios y aparceros.

Hay en esto una situación interesante que señalar; los ejidatarios como usufructuarios de sus parcelas, durante el ciclo agrícola pueden adquirir el carácter de patronos respecto de quienes trabajen con ellos en sus cultivos, que muchas veces son sus propios familiares. Entonces deben pagar por ellos, en los términos que se explican adelante, las cuotas del Seguro Social, pero también así, esos campesinos gozan de todos los beneficios de la ley, mientras el ejidatario, que a su vez pone su trabajo personal en los cultivos, paga dentro de la sociedad de crédito ejidal a que pertenece. Sólo para completar la información sobre las condiciones de trabajo en esta zona, mencionaré que es frecuente que los ejidatarios se presten recíprocamente servicios durante la labor de que se trate, verificándose una singular compensación de trabajo por trabajo.

Para el debido control administrativo de los asegurados se les divide en dos grupos: trabajadores asalariados con cualquier tipo de patrón y miembros de las sociedades locales de crédito agrícola o de crédito ejidal.

Las características del Seguro Social para los campesinos en esta región son muy singulares, por su forma de trabajo. Los núcleos de trabajadores son muy móviles en la zona, pues durante el ciclo agrícola anual empiezan a laborar al sur de la misma, en el Estado de Nayarit, y de ahí van ascendiendo hacia el norte, a través, sucesivamente, de los Estados de Sinaloa, Sonora, hasta llegar al de Baja California, por lo que los peones acasillados o permanentes son los menos.

Por eso la solución del problema del pago de las cuotas y del registro de derechos no parecía fácil, pero se superó calculando el esfuerzo humano necesario para trabajar una área determinada afecta a un cultivo dado y de esta manera, se cobra al patrón una cuota anual que se pondera según los siguientes elementos: el coeficiente aprobado para cada municipio o región agrícola, que exprese el número de jornadas de trabajo que por hectárea requiera el cultivo de que se trate; el por ciento de variación de dicho coeficiente por la naturalza de riego que se utilice, y una tabla de cuotas atendiendo al monto del salario, tabla en la que se fija el descuento semanal que el patrón puede hacer al trabajador.

Por otra parte, para la comprobación de la vigencia de derechos y el registro de semanas de cotización, se ideó un sistema de cupones que no tiene por objeto, como en otras experiencias, acreditar el pago de las cuotas. Hechas las liquidaciones a los patrones con base en los datos mencionados en el párrafo anterior, se determina el número y valor de los cupones que debe adquirir anualmente el patrón, los cuales deben ser suficientes para acreditar las semanas de cotización que corresponden a los trabajadores que laboran para él durante el año; estos cupones van siendo adheridos en una libreta especial que posee cada trabajador, a medida que se le van efectuando descuentos semanales, para cubrir la cuota correspondiente. Cada año el Instituto canjeará las libretas, anotando en las nuevas que entregue, el número de semanas de cotización acreditadas al trabajador hasta la fecha del canje.

El cálculo del coeficiente para captar la magnitud de la mano de obra, a través del cual se pueda también medir el grado de adelanto de la técnica agrícola, ha sido satisfactorio, pues no sólo se basaron en las encuestas realizadas con los agricultores, sino el hecho revelador de que, ponderados matemáticamente, resultaron semejantes para las diversas regiones estudiadas y no han sido objetados por los interesados.

Como ejemplo de estos cálculos señalaré que para el cultivo del trigo se ha establecido un coeficiente de 2.6 hombres por cien hectáreas para cada ciclo agrícola en la región de Hermosillo, Sonora y para el del algodón 15.7 hombres para la misma superficie en la zona citada.

Según se ha señalado en otra parte, en el Seguro Social mexicano, el sistema de contribución general en las ramas de enfermedades no profesionales y de maternidad y de invalidez, vejez, cesantía y muerte, es tripartita, con aportaciones de los patrones, trabajadores y Estado. Sólo en los casos de cooperativas, el régimen es bipartita, cubriendo dichas entidades el 50% de la prima total de los dos ramos citados y el Estado el otro 50%.

Por lo que se refiere a los miembros de sociedades locales de crédito agrícola y de las de crédito ejidal, están sujetos al régimen de contribución bipartita, pues dichas sociedades deben cubrir por sus miembros la cuota que señala la tabla respectiva y el Estado cubre al Instituto una suma igual, en los ramos de enfermedades generales y maternidad y en el de invalidez, vejez, cesantía y muerte, ya que el de accidentes y enfermedades profesionales está a cargo exclusivo de las mismas sociedades. Estas deben al principio de cada año, formular una liquidación con los nombres de todos sus miembros y el importe de la cuota señalada en la tabla, y con el pago o documento que garantice, a satisfacción del Instituto, el importe de la liquidación, presentan para su resello las credenciales de vigencia de derechos de sus miembros.

La recaudación de las cuotas del Instituto se efectúa, para los casos citados de ejidatarios y colonos, a través de los Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y Agrícola respectivamente, que ya han considerado dentro del renglón de sus créditos de avío, las cuotas que deben cubrir sus clientes.

Como propiamente los ejidatarios y los pequeños propietarios o colonos no tienen un salario, el Instituto, cuyas cuotas están basadas en dicho factor, confrontó el problema de determinarlo, lo que se hizo tomando como base de ingreso diario vital, los anticipos del avío que otorgan los Bancos de Crédito Ejidal o Agrícola y Ganadero, a sus sujetos de crédito, directamente o a través de las sociedades locales de crédito ejidal o de crédito agrícola según el caso. Con estos anticipos que se otorgan para que el agricultor pueda subvenir a sus necesidades y las

de su familia hasta la cosecha, justificables en cuanto pagan la labor personal del ejidatario o pequeño propietario, se configura el concepto del salario mínimo.

Los medianos agricultores y los pequeños propietarios a quienes llamaremos libres, por no estar en sociedades locales de crédito agrícola, son refaccionados por los bancos privados o por las uniones de crédito agrícola.

Para el control y garantía del pago de las aportaciones, tratándose de los dos grupos de asegurados, se recurre al auxilio de las instituciones de crédito que operan en la región, las cuales tienen la obligación de exigir la comprobación del pago de las cuotas del Seguro Social, toda persona que solicita algún préstamo refaccionario o de habilitación y avío para trabajos del campo, haciéndoseles solidariamente responsables del pago de las sumas adeudadas al Instituto por los solicitantes del crédito.

En esto también se tiene el auxilio de los sistemas de riego controlados, base, entre otros elementos, de la prosperidad agrícola de la región, pues los funcionarios de los mismos deben exigir a los usuarios de las aguas, el comprobante de haber cubierto sus cuotas al Seguro Social.

El Reglamento establece, en materia de prestaciones médicas, que los servicios se proporcionarán teniendo en cuenta las circunstancias regionales, tanto técnicas como económicas, adoptándose así un sistema flexible y aplicable a las más diversas condiciones particulares de cada región. Sin perjuicio de ello y mientras se expide el cuadro respectivo, las disposiciones transitorias consignan provisionalmente las prestaciones en especie, en servicios y en dinero, a que tienen derecho los asegurados.

La organización de los médicos del Seguro también ha variado en el Noroeste, ya que, a diferencia de la contratación tradicional de profesionistas que son funcionarios del Instituto y que prestan sus servicios en unidades propias de la organización, en Sonora y Sinaloa se ha convenido con las sociedades médicas locales en que ellas mismas, a través de sus miembros, mediante la percepción de una parte de las cuotas cobradas, se encarguen del otorgamiento de las atenciones médicas, hospitalarias, farmacéuticas y prestaciones en dinero. La nueva experiencia



Recepción típicamente Mexicana ofrecida por el Ministro de Educación Pública de México, en la Gran Gruta de Teotihuacán.



Los delegados de la A. I. S. S. acompañados del Director General, Sr. A. Ortiz Mena, visitan las casas para trabajadores construidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.



Visita de los delegados de la A. I. S. S. al Hospital de la Raza del Instituto Mexicano del Seguro Social.

ha dado hasta la fecha resultados fecundos y los facultativos han cumplido sus obligaciones con alto y patriótico sentido del deber, pues con mengua de su comodidad y conveniencia, muchos viven en el campo, en los puestos rurales, aceptan solícitos desempeñar su cometido en cualquier hora del día o de la noche, en fin, ejercen una influencia útil y benéfica sobre los habitantes de las zonas en que trabajan.

Si bien hay esa variante en las formas de contratación de los médicos, es necesario dejar asentado que las uniones médicas proporcionan sus servicios en las unidades señaladas a continuación, que son construídas por el Instituto y forman parte de su patrimonio.

En la parte de prestación de servicios, se previó y se ha llevado a la práctica, el establecimiento de una clínica central, situada en la población urbana de mayor importancia, con departamentos de medicina general, atención domiciliaria, farmacia, curaciones e inyecciones, auxiliares de diagnóstico y tratamiento, especialidades de pediatría, traumatología, otorrinolaringología, neumología, oftalmología y odontología. Centralizando así los servicios necesarios para proporcionar una atención eficaz, se evitan dispersiones innecesarias que aumentan los costos. En la misma localidad, funciona un hospital de zona que canaliza todas las necesidades médico-quirúrgicas de su área de influencia.

Los hospitales de zona fueron planeados considerando un índice provisional de dos camas por cada mil derechohabientes con servicios de cirugía general, medicina interna, pediatría, gineco-obstetricia, emergencia y especialidades.

Dependientes del hospital y la clínica central, se instalaron clínicas rurales ubicadas en las zonas que acusan mayor densidad demográfica, tomando en consideración que las vías de comunicación existentes ampliarán las posibilidades de proteger el mayor número de población derechohabiente. Estas clínicas están a cargo de un médico, cuya permanencia es constante y tienen la siguiente organización: servicio de consulta general y atención domiciliaria, farmacia, curaciones e inyecciones; toma de productos para ser remitidos al laboratorio de análisis instalado en la clínica central; y, finalmente servicio de hospitalización para resolver los problemas de emergencia o tránsito.

A las clínicas rurales se adscribieron puestos de enfermería, denominados semi-fijos, por la movilidad a que pueden estar sujetos cuando

las necesidades requieren cambios de situación; dichos puestos dependen técnica y administrativamente de las clínicas rurales, están a cargo de enfermeras y se encuentran dotados de servicio de curaciones e inyecciones; vigilan las órdenes emanadas del médico tratante, otorgan atención obstétrica en caso de partos eutóxicos y realizan labores de profilaxis en caso de enfermedades transmisibles.

También se usan unidades y brigadas móviles que recorren los campos, en las épocas del ciclo agrícola en que hay mayor concentración de población derechohabiente, con lo que se consigue una protección constante para los trabajadores. A la fecha, se tienen en la zona 5 hospitales, 6 clínicas centrales, 21 clínicas rurales y 24 puestos semi-fijos.

Tales son, en breves palabras, los lineamientos generales conforme a los cuales México ha iniciado la implantación del Régimen de Seguridad Social en el campo. La experiencia recogida hasta ahora, ha demostrado que el sistema adoptado parece plenamente satisfactorio y servirá sin duda de antecedente valioso para las nuevas extensiones que se proyectan en diversas zonas de la República.

Constituye un propósito decidido del Estado Mexicano acelerar dentro de las posibilidades técnicas y económicas existentes, la implantación del seguro social a la totalidad de la población campesina, con la certeza firme de que, con ello, se cooperará de manera muy eficaz a la resolución integral del gran problema nacional del campo.

Señores Delegados:

He hecho uso prolongado de la tribuna y abusado, en consecuencia, de vuestra atención, porque he deseado, como mexicano y Director del Instituto que tiene a su cargo la seguridad social de mi país, daros a conocer dos de nuestros trascendentales problemas y los desarrollos más importantes, en mi opinión, obtenidos en la materia que nos ocupa, en los últimos tres años.

México, D. F., a 28 de noviembre de 1955.