

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL SEGURO SOCIAL Y LOS TRABAJADORES ASA-
LARIADOS DEL CAMPO.

ANALISIS Y PERSPECTIVAS 1970 - 1982.

TESIS QUE PARA OBTENER LA-
LICENCIATURA EN SOCIOLOGIA
PRESENTA

GABRIELA ORTEGA PIERRES.

México, D.F., Octubre 1979.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE.

	Pág.
INTRODUCCION	ix
CAPITULO I	
EL ESTADO, UNA APROXIMACION TEORICA GENERAL	1
Génesis y desarrollo	1
Sociedad civil y sociedad política	5
El Estado capitalista subdesarrollado	9
EL ESTADO MEXICANO	12
Periodización	13
El sector agrícola	22
Las clases sociales en el campo	25
Los servicios de salud	29
CAPITULO II	
EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO	38
ANTECEDENTES DEL SEGURO SOCIAL	39
Antecedentes remotos	39
Antecedentes inmediatos	42
México, antecedentes preconstitucionales	43
Constitución y derechos laborales	45
De la esfera privada a la pública	48
LA LEY DEL SEGURO SOCIAL	50
El Seguro Social, 1943-1973	50
Reformas a la Ley, 1973	56

EXTENSION AL CAMPO	60
Posibilidades de incorporación	61
Ambitos de aplicación del régimen obligatorio	64
Limitantes de la incorporación	68
Los servicios de solidaridad social	70
CAPITULO III	
PROTECCION DE LA SALUD DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS- DEL CAMPO, EN EL MARCO DE UN MODELO DE CRECIMIENTO AGRO- PECUARIO.	73
MARCO DE REFERENCIA	75
El fenómeno enfermedad-salud	75
El trabajador agrícola dentro del proceso - productivo.	77
UN MODELO DE CRECIMIENTO AGROPECUARIO	85
SEIS INDICADORES	90
Ambito de operación del IMSS en el marco de un modelo de crecimiento agropecuario.	90
Población rural económicamente activa (PEA) amparada por el IMSS, en calidad de asala- riados y en el marco de un modelo de cre- cimiento agropecuario.	94
Empleadores de mano de obra inscritos en - el IMSS, en el marco de un modelo de creci- miento agropecuario.	97
Distribución de los recursos materiales para los trabajadores asalariados del campo, en - el marco de un modelo de crecimiento agrope- cuario.	100

Prestaciones médicas y sociales para los trabajadores asalariados rurales, en el marco de un modelo de crecimiento agropecuario.	103
Impacto del Programa de Solidaridad Social en el proceso de desarrollo capitalista en el campo, en el marco de un -- modelo de desarrollo agropecuario.	108
CAPITULO IV	
CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	120
El IMSS y el crecimiento del país	121
El IMSS y la respuesta ideológica estatal	123
El IMSS y el economicismo	125
PERSPECTIVAS	126
Salud pública y "sectores marginados"	128
IMSS y población asalariada	130
ANEXO A	132
ANEXO B	140
LISTA DE CUADROS Y TABLAS	
Municipios incorporados al régimen de - seguridad social	92
Población asalariada total y la amparada por el IMSS en el sector agropecuario	95
Número total de patrones y los inscritos en el IMSS pertenecientes al sector agropecuario	98

Tipo de recursos disponibles en el - ámbito rural	101
Prestaciones en especie y en dinero - por ramas de seguro	104
Régimen de contribución por ramos de- seguro	107
Municipios incorporados, población am- parada y recursos disponibles para los sujetos de solidaridad social	111
Población total rural y la amparada - por el IMSS en esquema tradicional y solidaridad social	117
Camas en unidades médicas, según ins- titución	133
Personal médico y paramédico según ins- titución	134
Sector salud, gastos por persona	135
Esperanza de vida al nacer en distin- tos países de América	136
Estructura de la población derechoha- biente del IMSS	137
Incorporaciones obligatorias por De- creto	138
Población estimada asalariada de cam- po protegida y no protegida por el - IMSS	139

LISTA DE EPIGRAFES

Sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio	141
Sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio por decreto o vía incor- poración voluntaria	142
Modalidades en el esquema de incorpo- ración en el ámbito de campo	143

El régimen voluntario del Seguro Social	144
La extensión geográfica o territorial del IMSS	145
Los servicios de solidaridad social	146

BIBLIOGRAFIA

148

INTRODUCCION.

Se puede afirmar que las prestaciones que el Instituto Mexicano del Seguro Social otorga a los trabajadores del campo son consecuencia de la presión que los campesinos organizados han ejercido para hacer valer sus derechos. Como también es cierto que el Estado, en su papel de organismo conciliador de clases, ha facilitado la extensión del Seguro Social al sector rural, como una vía para acallar las demandas que el mismo le presenta y como respuesta a carencias que, en general crean descontento y creciente insatisfacción en dicho sector.

Desde un punto de vista formal, el ámbito de operación del Instituto Mexicano del Seguro Social muestra un crecimiento notable de 1943 a la fecha, especialmente, en lo que se refiere al ámbito urbano. En lo que respecta al agro, la extensión no guarda proporción con la urbana ni en el número de sujetos ni en el de riesgos protegidos, y se ha centrado primordialmente, en las zonas más desarrolladas y que tienen, por lo mismo, más cantidad de mano de obra asalariada. A esta limitación de la protección real de la salud del trabajador asalariado rural, corresponde, en cambio, una acción ideológica eficaz, que ha logrado crear y mantener una imagen de institución que otorga beneficios y protección auténtica, ante una clase tan despolitizada como es, en general, la campesina.

Esta imagen de bonhomía y satisfacer de necesidades reales la apuntan en el campo, por ejemplo, los servicios de solidaridad social, que el Ejecutivo encomendó al IMSS, en 1973, en su calidad de principal instrumento de la seguridad social, y que están dirigidos a los "grupos marginados" del desarrollo del país.

Estos servicios comprenden exclusivamente la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y, entre otras diferencias con los esquemas clásicos de protección del Instituto, - se puede señalar la de su financiamiento: los jefes de familia beneficiados por los servicios deben contribuir por ellos con trabajos en favor de la comunidad en que habitan. En la misma medida en que el trabajo comunitario no se organiza y se hace efectivo, los servicios de solidaridad social se desvirtúan y adquieren características de concesión gratuita.

Los Servicios de Solidaridad Social -que rompen con el modelo clásico de protección del Seguro Social y, más aún, plantean - una modalidad desusada en el sistema de financiamiento, que ha sido siempre el elemento decisivo para tener o no tener acceso al mismo, tienen una clara intencionalidad política. Se inician en 1974, cuando las condiciones en el agro son difíciles y es casi imperativo dar un mínimo de satisfactores a los campesinos más pauperizados, decaen en 1976 y se mantienen estáticos hasta 1978 por consideraciones de tipo financiero, y resurgen en 1979, con un nuevo y más ambicioso programa, a mediados de un régimen, cuyo representante, al recibir el poder pidió públicamente perdón a los mismos campesinos pauperizados y que, en su tercer informe de gobierno, pudo ya anunciarles lo que hará este programa en favor de la salud.

Si la intencionalidad política de los servicios de solidaridad social es obvia, es dable cuestionar hasta qué punto las incorporaciones de los diferentes grupos de trabajadores independientes y asalariados del campo en los esquemas clásicos y propios del

Seguro Social responden también a políticas parciales y momentáneas del Estado.

En términos generales, la consideración anterior explica la razón del presente estudio, que tiene como principales objetivos - conocer y analizar el comportamiento que el Estado ha mantenido en relación con las políticas de salud en el sector rural y, de manera particular, las que se refieren a los trabajadores asalariados.

El Estado cuenta con diversos organismos para la protección de la salud de las personas que viven en el sector rural. En el caso de los trabajadores asalariados de dicho sector, existe una relación empleador-trabajador que los hace sujetos de la Ley del Seguro Social, de aquí que sea esta institución y sus acciones las que se han tomado como base para hacer el análisis y estudio mencionado.

Dicho estudio tiene como punto de partida dos consideraciones fundamentales: a) que la extensión del ámbito de operación -- del IMSS, paralela a la del desarrollo capitalista en el campo, -- responde a una medida del Estado que pretende propiciar con ello la expansión de dicho sistema y, desde el punto de vista económico, facilitar condiciones de salud aceptables para la fuerza de trabajo, de manera que se reproduzca y sea constantemente explotada, y b) que el Instituto, en el plano ideológico juega un papel de "integrador nacional", con el que trata de evitar conflictos de clase.

Como las reformas hechas a la Ley del Seguro Social en 1973, tuvieron especiales repercusiones en el campo, se escogió como pe-

riodo de estudio el de 1970-1982, que por otro lado, se caracteriza también por la agudización de las contradicciones entre las clases sociales existentes en el campo.

Con el fin de contar con elementos que permitan llegar a una conclusión sobre la acción que el Estado, por medio del IMSS, ha ejercido en lo que se refiere a la protección de los trabajadores asalariados rurales, en el capítulo correspondiente se analizan los siguientes aspectos institucionales: ámbito de extensión territorial, población amparada, patrones registrados, recursos disponibles, prestaciones, financiamiento y el programa de solidaridad social.

Como instrumento de trabajo se utilizó un modelo de crecimiento agropecuario, que clasifica a las entidades federativas en seis grupos, con base en su desarrollo, y que permite situar y dar significado en este contexto a las acciones del IMSS que se analizan. El análisis da lugar a una serie de conclusiones, que, a su vez, permiten, hacer proyecciones sobre el periodo 1979-1982, con las que se cierra y termina el cuarto y último capítulo.

CAPITULO I

EL ESTADO, UNA APROXIMACION TEORICA GENERAL.

Génesis y Desarrollo.

La existencia del Estado Moderno sólo puede comprenderse en el estudio del origen y desarrollo del hombre a partir de la aparición de las clases en la sociedad y de los lazos que fueron conformándose, en el interior de las tribus o gens primero, y después entre los diversos grupos sedentarios que empezaron a cultivar la tierra. Surgen así grupos sociales que, en una etapa del desarrollo de la especie humana, se reprodujeron sin reconocimiento alguno de líneas consanguíneas maternas o paternas.

Lewis Henry Morgan, en su estudio sobre el origen del hombre divide el desarrollo de la sociedad en tres grandes etapas, - salvajismo, barbarie y civilización, subdivididas a su vez, en estadios inferior, medio y superior, y sostiene la tesis de que el hombre al convertirse en un sujeto sedentario es regido por determinadas costumbres que poco a poco lo conducen a la división social del trabajo, a la integración de una familia monogámica como unidad económica, a la enajenación de la tierra y la escisión de la sociedad en clases.

En la etapa de transición entre barbarie y civilización el hombre constituye ya una comunidad unida por lazos consanguíneos y no por simple comercio sexual, cuya descendencia es reconocida a través de la línea paterna. En este tipo de organización continúa la explotación de la naturaleza, así como la distribución y consumo de los recursos naturales, se hace en beneficio de toda -

la comunidad sin distinción de clases. Para Morgan¹, la primera distinción de clases se da a nivel fisiológico, es decir de sexos, y la primera contradicción, entre el hombre y la mujer. En la medida en que el hombre se adueña de los rebaños primero y del territorio que habita después, las relaciones se transforman y devienen en la familia monogámica, en la que el varón tiene todos los derechos sobre los bienes, inclusive sobre la mujer.

La paternidad ya plenamente reconocida por el Derecho Romano, como símbolo de poder da lugar a la familia patriarcal, como institución que empieza a conformarse no exclusivamente por lazos consanguíneos, sino por la importancia de las posesiones territoriales; lo que lleva necesariamente a instituir un cuerpo de individuos que delimiten los derechos y las obligaciones de los ciudadanos.

Así, en el seno de la sociedad ateniense nacen órganos administrativos que se ocupan de la distribución de la tierra, una -- fuerza armada que defiende las posesiones de las familias que forman la sociedad, y se crea una fuerza pública con prisioneros de guerra, sirvientes e inmigrantes; individuos que no tienen ningún derecho y son reconocidos sólo en su calidad de guerreros.

Se puede decir que es entonces cuando se inicia la conformación del Estado. La destrucción de los lazos gentilicios y la construcción de una sociedad dividida en privilegiados y no privilegiados da pie, de manera casi imperceptible, al desarrollo del Estado; nacen las instituciones, los organismos de defensa, los aparatos represivos y una incipiente burocracia, y se hace --

(1). Citado por F. Engels en "El origen de la familia, la propiedad y el estado", Obras escogidas en dos tomos, Vol. II, Ed. Progreso, Moscú, 1971.

más notoria la división de clases sociales. Simultáneamente, y -- debido a la división social del trabajo, empieza a darse una so-- breproducción que más tarde origina el intercambio de mercancías.

En la medida en que los terratenientes o poseedores de tierra empiezan a desplazar a las gentiles se convierten en propietarios -- de los medios de producción y ocupan puestos públicos, se dedican al comercio y constituyen una sociedad basada en la explotación -- del hombre por el hombre.

La primera gran división del trabajo condujo a la escisión de la sociedad en individuos dedicados al trabajo manual y en individuos coordinadores o conductores del trabajo, que ejercían un poder absoluto sobre los primeros, valiéndose de una fuerza públi-- ca y de un órgano burocrático que determinaba la forma de explota-- ción de la naturaleza, de la organización y distribución de los -- bienes. Aparece, así, por primera vez, una clase social que, co-- mo cita Engels², "sin tomar la menor parte en la producción, con-- quista su dirección general y avasalla económicamente a los produc-- tores".

Esta escisión trae también como consecuencia la distinción -- entre sociedad civil y sociedad política y surge una gran comuni-- dad conformada por familias monogámicas, reconocidas en su calidad de propietarias de un territorio, y en las que los lazos consanguí-- neos ocupan un segundo plano. Dichas familias tienen a su disposi-- ción servidumbre que, junto con los prisioneros de guerra, forma -- la gran masa popular, regida por la sociedad política. Surge -- -- así, la clase trabajadora que impone su ideología y utiliza el po--

(2). F. Engels, Ibid., pp. 312-13

der para someter al pueblo por la vía violenta.

La familia como célula, constituye el punto de partida de una sociedad formada por grupos que se diferencian por el tipo y cantidad de propiedades que poseen, y por otros grupos que carecen totalmente de ellas. La existencia de diversas clases sociales es determinada por el carácter económico que revista la sociedad en ese estadio. Lo que permite concluir que, en principio es la familia, pasando por la gens, la tribu, etcétera, la base material de lo que posteriormente será el Estado en formación o consolidación y que, cuando esto ocurre existe ya una abierta explotación del hombre por el hombre. Consecuencia de esta explotación son los antagonismos de clases; contradicciones que conllevan a una lucha encarnada entre los que dejan su fuerza de trabajo en el proceso de producción y los que sólo lo dirigen y coordinan.

Para mantener una cierta "unión" entre las familias que no los poseen y los propietarios de los bienes de producción-tierra e instrumentos de trabajo, los segundos conforman el Estado. Institución a través de la cual se utilizan todos los medios posibles para salvaguardar la supuesta integración, inclusive, órganos represores cuando ésta peligra, y que somete a la clase trabajadora a los deseos y las ideas imperantes entre un pequeño grupo de individuos que ya, en la conformación del Estado moderno, son llamados burgueses.

Para un Estado que surge en las condiciones descritas, mantener la armonía propia de una sociedad regida por la democracia es necesidad primordial, y explica la existencia de instituciones

y organismos que permiten a dicho Estado utilizar la vía de la mediación o la violencia para someter a toda la sociedad a los designios de la clase dominante.

Así como en la sociedad antigua se conforma una "fuerza pública" que vigila y cuida de los bienes de la clase privilegiada así, en la sociedad moderna al "poder político", por medio del Estado burgués, impone la ideología de una clase; de la clase que se apropia del excedente o plusvalía generada en la producción.

Se puede decir que el Estado existe como respuesta a la necesidad que se le plantea a un grupo de individuos, que emplean el poder político y económico para dominar a los demás, de contar con un órgano representativo de las voluntades de unas cuantas personas. En el modo de producción capitalista, esta voluntad está representada por la voluntad del propietario de los medios de producción, y tiene por objeto el de imponer un sistema de ideas y teorías que, en última instancia, no son sino el reflejo de una corriente económica, sustentada en la explotación de la fuerza de trabajo. Esta clase tiene a su disposición los medios de producción material y, al mismo tiempo, controla los medios de producción mental, lo que hace más aguda la dominación sobre la otra clase, que dispone sólo de su fuerza de trabajo. Este hecho da lugar a un fenómeno bastante común conocido como adoctrinamiento masivo.

Sociedad Civil y Sociedad Política.

La división de la sociedad en civil y política responde a

la necesidad de legitimar la posesión sobre los medios de producción y requiere de un aparato ideológico que permita a los propietarios serlo "por derecho", y poder regular, así, las contradicciones de clases. A los dueños de los medios de producción les es indispensable crear y contar con cuerpos y organismos de estudios del Derecho, politólogos, juristas, etcétera, con características que garanticen su papel de conciliadores de clases; cuerpos u organismos que constituyen la Sociedad Política.

Por otra parte, la Sociedad Civil comprende, todas las clases, estratos, fracciones de población que son "coordinadas" por la sociedad política y en las que formalmente reside la soberanía de la nación.

Esta división ha venido consolidándose con el tiempo, adoptando formas cada vez mas sofisticadas, hasta llegar al Estado Moderno, caracterizado por mayores y mas afinados mecanismos de legitimación, mismos que le permiten ampliar su control sobre la Sociedad Civil, merced, principalmente, a un proceso bien orquestado de ideologización, en el que desempeñan papel importante los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las corporaciones, etcétera.

Como señala Miliband³, "la competencia ideológica desigual, que otorga una gran ventaja a una clase sobre la otra, es uno de los factores básicos que originan el fenómeno del adoctrinamiento". En este sentido, la perpetuación ideológica es primordialmente -- una tarea de las clases dominantes, así como de las instituciones

(3). Ralph Miliband, El estado en la sociedad capitalista. Siglo XXI Ed., México, 1973, p. 170.

cívicas, sociales, culturales é inclusive deportivas controladas por ellas.

La existencia de varios partidos políticos no es óbice para la expansión ideológica de la clase dominante. Desde el momento en que los partidos necesitan forzosamente de un soporte económico y, de hecho, son las clases que pueden imponerse las que cuentan con dicho poder, es claro que apoyen aquél o aquéllos partidos que mejor protejan a la clase capitalista.

En el marco de una sociedad capitalista, los partidos conservadores se han caracterizado por defender, en el terreno político y social, los negocios y la propiedad privada, cumpliendo eminentemente una función ideológica, que tiene como fin primordial el de asegurar la permanencia del sistema de libre competencia.

Para lograr ese objetivo los partidos de tipo conservador - y otros con pretensiones hegemónicas establecen alianzas o coaliciones; expresan preocupaciones por el bienestar social de las masas populares y se valen de ello para incrementar las asociaciones privadas u oficiales en beneficio de las clases explotadas, - con el fin de mantener un control sobre las mismas y poder detectar, en un momento dado, cualquier brote de descontento, insatisfacción, indisciplina.

En algunos casos, ni siquiera la presencia de los partidos de oposición significa un cambio sustantivo en el status quo de los países capitalistas. La desventaja de tipo económico que generalmente tienen en relación con los de la oligarquía, por ejemplo, constituye uno de los factores que impide hablar de una competencia real. A esto se puede agregar que el Estado cuenta con

órganos y medios encargados de favorecer la paz y tranquilidad - necesarias para continuar con el proceso de producción capitalista y, por ende, de mediatizar toda acción que la ponga en peligro.

Para finalizar cabe añadir que la existencia de diversos - partidos políticos en países con una supuesta democracia constituye, desde el punto de vista de la sociedad política, una forma de legitimación del Estado, el que inclusive alienta la participación en votaciones, que al no tratarse de actos que los ciudadanos ejecuten con plena conciencia, encubren una desigualdad entre los miembros de la sociedad.

El poder económico, la legitimación y la labor de tipo - ideológico que promueve por medio de las organizaciones culturales, deportivas y sociales creadas y patrocinadas por el partido en el poder o el partido fuerte, así como los valores sociales - que exalta (patriotismo, nacionalismo), explica la permanencia - de este tipo de partidos en los países capitalistas y la existencia de un Estado con las características señaladas.

Por lo que se refiere a las agrupaciones sindicales en el marco de la sociedad capitalista puede decirse que representan - un doble papel. Si bien en principio, los sindicatos nacen para defender los derechos de los obreros, sólo sirven para engendrar líderes que los propios capitalistas utilizan en su beneficio, o líderes que pactan con el Estado y que consiguen escalar a la alta burocracia política por medio, justamente, de la transacción de - los derechos del obrero.

Cuando sindicatos auténticos tratan de avocarse a su tarea

por otros medios "democráticos", legitimados inclusive por una constitución, generalmente con reprimidos por el Estado. Cabe señalar aquí, que la prensa, como medio de ideologización, muchas veces cumple un papel nefasto en perjuicio de los movimientos sindicales, ya que maneja ante la opinión pública una serie de argucias para desprestigiar a estas organizaciones.

A pesar de estos obstáculos, la existencia de un sindicalismo auténtico, al margen de la clase dominante y en consonancia -- con los verdaderos intereses de la clase trabajadora, es un fenómeno real, y no puede negarse que representa una opción de cambio. En la medida en que este tipo de agrupaciones se organizan y fortalecen más se acerca a la conquista progresiva de los círculos de poder, bajo el control directo o indirecto de la clase dominante.

La conjugación que se da entre sociedad civil y sociedad política se ubica, así, justamente, en el marco de aquellas organizaciones creadas en el seno de la empresa privada y del Estado, -- con el fin de poder mantener el control de las capas explotadas, utilizando los mecanismos de legitimación otorgados por el acoplamiento de las fuerzas sociales, para no verse en la necesidad de acudir a la violencia y la represión abiertas. Estas reflexiones lleven al conflicto fundamental Estado-Sociedad Civil, o, lo que es lo mismo, a la contradicción antagónica entre clase explotadora y explotada. El estudio del Estado nos conduce forzosamente al análisis y comprensión del conflicto de clases.

El Estado capitalista subdesarrollado.

Se habló ya de la existencia del Estado que responde a intereses de clase, y de la mediación violenta o represiva de que se vale para mantener un orden social que garantice la permanencia --

y perpetuación del modo de producción vigente, y con ello, del poder que ejerce sobre las clases sociales.

En un país dependiente con desarrollo capitalista tardío, la mediación que se da es no democrática y, siguiendo a Marx⁴, caracterizada, en una cierta etapa, por un gobierno de tipo bonapartista, en el que el sector agrario juega papel importante al estar conformado por una clase muy numerosa y no ser, en la mayoría de los casos, una clase para sí, y en el que la clase obrera muestra, todavía, una incipiente formación política. La existencia de estas dos clases políticamente débiles y la ausencia de una burguesía consolidada, no permite la imposición de una ideología exclusiva de una clase hegemónica con formas bien definidas. Hecho que ocurre en el momento en que se consolida la burguesía como clase que impone un poder sobre todas las demás, porque cuenta con los mecanismos económicos, políticos e ideológicos necesarios para ello.

En una sociedad en la que aún existen modos de explotación secundarios, la función de la mediación represiva y la violenta juega un papel determinante en la construcción del Estado burgués. Con respecto al Estado, los campesinos en las sociedades atrasadas actúan como agentes mediadores, ya que no constituyen una "clase para sí", y, como clase mayoritaria, son además utilizados por el mismo Estado, para mantener su poder sobre las demás clases.

En este tipo de gobierno republicano se da la presencia de

(4). C. Marx. "Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850", en Obras escondidas en dos tomos, Vol. 1., Ed. Progreso, Moscú, 1971, p. 153.

un poder Ejecutivo que predomina sobre el legislativo y judicial legitimado, que impone su voluntad gracias a la indiferencia política y al atraso de los sectores rurales, y gracias también, - como señala Bartra⁵, a las "condiciones de gran heterogeneidad económica, política y cultural".

Consolidado el Estado burgués dentro de este tipo de sociedades, ejerce un poder absoluto sobre la sociedad: su "legitimidad" proviene más bien de alianzas o pactos entre clases y fracciones de clases, y su deber político, de acuerdo con Bartra⁶, - estriba en "convertir las expresiones de los oprimidos en fórmulas ideológicas aceptables para la clase dominante", hasta llegar a convertirse en "aparato que logre transformar las exigencias políticas y económicas de la clase explotadora en una actividad más o menos reformista aceptable para las masas dominadas".

En este sentido la burocracia juega un papel de mediador - tanto en el plano administrativo, político y técnico, como en el ideológico, al apoyarse en las masas populares no proletarias para conformar una estructura que le permita transformar lo popular en burgués y viceversa.

La burocracia estatal, al constituir un cuerpo técnico-administrativo importante dentro del gobierno, actúa como mecanismo de control político. Estrechamente relacionada con los procesos de tenencia de la tierra, reforma agraria, programas de bienestar social y formación de organizaciones campesinas institucionalizadas, su consideración de políticamente neutral se diluye e, inclusive desaparece, al convertirse, de facto, en instrumento ideológico - de la sociedad política, que la utiliza para proteger el "interés

(5). Roger Bartra, El poder despótico burgués, Ed. Era, México, - 1973, p. 93

(6). Ibid., p. 100.

nacional". Este proceso de transición deviene en una forma de legitimación de la actuación del Estado que, en última instancia, beneficia a los capitalistas.

Así, tanto estructural como superestructuralmente, son importantes las funciones que cumplen el campesinado y la burocracia en un proceso de crecimiento capitalista.

El campesinado genera un excedente agrícola suficiente para cubrir la demanda interna y obtener divisa del exterior; proporciona mano de obra barata a la industria, y apoya su desarrollo con base en transferencias de valor, creando además, un mercado para sus mercancías. Desde otro punto de vista, constituye una clase numerosa, carente de conciencia política y por lo tanto fácil de manipular. Clase con la que la burguesía, valiéndose del Estado, llega a establecer pactos o alianzas por medio de organizaciones que se sitúan en la estructura vertical del Estado, o bien, mediante asociaciones privadas; tarea que se facilita por la permanencia de un colonialismo interno y la centralización de poder típicos de las sociedades atrasadas.

EL ESTADO MEXICANO.

La dinámica que caracteriza al Estado Mexicano actual es resultado de un proceso económico, político y social que tiene su origen directo en el movimiento revolucionario de 1910. En un principio, el proceso se manifestó en la acción de diversos grupos, que no constituyen una verdadera fuerza estabilizadora del país hasta la promulgación de la constitución de 1917 y que, posteriormente, consolidan un Estado señalado ya por la existencia

de una burguesía que actúa en beneficio propio y a favor, también de la burguesía extranjera.

Como marco de referencia al problema que se plantea esta investigación, se apuntan enseguida, suscitadamente, las circunstancias y cambios que explican el papel que, en la actualidad desempeña el Estado en México, siguiendo una división por periodos, a partir de 1917, con el único objeto de facilitar la exposición.

Periodización.

1917-1934. La Constitución de 1917 está inspirada en el liberalismo que establece la igualdad de los hombres ante la Ley, de la que emanan una serie de garantías individuales. Dicho documento asienta que la soberanía de la nación reside en el pueblo y confiere al presidente que lo representa, el derecho de proponer leyes y emitir decretos, así como la facultad de nombrar y remover a las autoridades jurídicas. En resumen, permite que, con el tiempo, el presidente sea la figura política más importante, dotada de un poder casi absoluto sobre la sociedad política y, por consiguiente, sobre la sociedad civil.

De 1917 a 1934, el Estado mexicano se encuentra en formación, y presenta, por lo mismo, una estructura todavía débil y no bien definida; sin que se haya consolidado aún una clase burguesa que logre imponer su ideología. Se podría hablar de un régimen de tipo bonapartista, ya que existe una clase numerosa de campesinos pobres que esperan justicia de la revolución; empiezan a formarse pequeños grupos de campesinos parcelarios que demandan libertad para trabajar y producir, y una burocracia militar y po-

lítica desiosa de imponerse como fuerza capaz de estructurar un nuevo Estado.

En esa época principia, además, a esbozarse un proletariado industrial y a perfilarse como figura autónoma la del presidente, que domina todo el panorama político nacional. Hecho que se explica porque ninguna de las clases o sectores de clases es capaz de imponerse sobre las demás, lo que imposibilita un equilibrio duradero entre ellas, y propicia la composición de un gobierno "por encima" de las clases, que arbitre y regule sus contradicciones. El poder político aún no institucionalizado, actuaba en palabras de Reyna⁷, como "un poder personalizado".

El liderazgo y el caudillismo son característicos de esa época, en la que existe gran multiplicidad de grupos y partidos políticos de importancia diversa. Situación que permite a uno de estos dirigentes, el General Calles, crear, en 1929, un partido político que unifica las diferentes fracciones revolucionarias, y da, con ello, un principio de estabilidad del país. Indirectamente, la creación de instituciones, organizaciones y corporaciones estatales permite establecer un mayor control sobre todas las clases sociales.

1934-1969. Este periodo empieza en el sexenio Cardenista y termina con el gobierno de Díaz Ordaz. Como establece Juan Felipe Leal⁸, dicho periodo se caracteriza por la consolidación de una clase burguesa y el reconocimiento del Estado como "arbitro supremo del país", que busca armonizar los conflictos existentes

- (7). José Luis Reyna. "Control político, estabilidad y desarrollo", en cuadernos del CES, No. 3, México 1976, p.7.
- (8). Juan Felipe Leal, La burguesía y el estado mexicano, Ed. El Caballito, México, 1976, p. 177.

entre los propietarios del capital y la fuerza de trabajo asalariada. Con la formación del Partido de la Revolución Mexicana, - en 1938 el Estado logra un control directo sobre los grupos organizados.

Así, con la intervención del Estado, en 1940, la mayoría de los grupos obreros organizados se integra en una central nacional, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), y, dos años después, por decreto presidencial nace la Confederación Nacional Campesina (CNC), que agrupa al sector más numeroso de la población. - Con ésto, obreros y campesinos quedan estrechamente ligados al Estado. Unión que permite un mayor control sobre el proceso productivo, mismo que auspicia un auge económico, que favorece la expansión capitalista.

El nacimiento de un partido político oficial, que nunca ha funcionado autónomamente, contribuyó a dar al país la necesaria - estabilidad política. Al crearse, depende en alto grado del presidente Calles, y del poder ejecutivo después. Para Reyna⁹, entre otros autores, en esta "relación binomial, de fuerte presidencialismo y de centralización de poder en el partido, se encuentra -- uno de los principales elementos para explicar la estabilidad política del país... y algunas de las expresiones del poder político".

A partir de los años 40 y hasta la década de los 60, el Estado mexicano, en palabras de Leal¹⁰, puede caracterizarse como un "Estado partido-sindicato", que ejerce un control político casi -

(9). Reyna, op. cit., p. 10

(10). Leal, op. cit., p. 13

absoluto sobre la sociedad; control que permite un acelerado crecimiento económico, polarizado en las zonas industriales, que se benefician de una relación de subsidiariedad con respecto al campo, de una estructura burocrática administrativa en expansión y, en el terreno político, de una mediación represiva que da al Estado ese control efectivo sobre todas las clases sociales, del que antes se habló. Como consecuencia de estas circunstancias, se presenta en estos años una fuerte emigración de campesinos a las zonas urbanas y, de manera paralela, a fines de los sesenta, la descomposición del campesinado y el deterioro paulatino de la agricultura.

1970-1976 Al inicio del sexenio del presidente Luis Echeverría, el saldo social favorece poco al gobierno en turno, la crisis interna empieza a desenmascarse y hay descontento en todos los niveles de las clases sociales. Se busca de nuevo una alianza con las masas populares que refuerce la posición del Estado frente a la clase económicamente dominante y se inicia un período de apertura democrática, como recurso del Estado para evitar mayores contradicciones. En otro renglón, el Estado procura ejercer control sobre las diversas organizaciones, privadas, industriales, comerciales y bancarias, por medio de políticas crediticias, licencias de importación, exención de impuestos, etcétera. Según Reyna¹¹, el control político durante esos años se manifiesta en que el "crecimiento económico relativamente sostenido del país permite pensar que el control efectivo de los grupos populares, dentro de un marco político legitimador, constituye una base sólida don-

(11). Reyna, op. cit., p. 19

de asentar cierta 'complementariedad' entre los sectores públicos y privados. Esta 'complementariedad' se da en tanto el control político recorre el camino autoritario de "arriba hacia abajo".

A partir de 1970, el Estado Mexicano opta por implantar una serie de reformas políticas y económicas con el fin de reorientar la estrategia del desarrollo, procurando hacer menos rígido el sistema al permitir la opinión y acción limitada de un número mayor de grupos. La apertura democrática, como dice Reyna¹², contribuyó, por lo menos en el periodo de Echeverría, a mantener la estabilidad del régimen ampliando su legitimidad, "particularmente cuando la política explícita fue de acercamiento a los grupos más desfavorecidos de la sociedad mexicana... que se tradujo en una especie de alianza 'vertical' para poderla enfrentar a la poderosa alianza 'horizontal' de los sectores económicamente hegemónicos, nacionales y extranjeros".

La apertura democrática se vió forzada a mantenerse en un plano "equilibrador de fuerzas". Sin descuidar las necesidades de los grupos marginados, evitó enfrentarse abiertamente con los grupos económicamente fuertes. El ejército y la burocracia jugaron (y juegan) un papel importante, al depender directamente del Ejecutivo y conformar dos grupos privilegiados que cuentan con una serie de prestaciones salariales y servicios muy por encima del resto de las clases económicamente débiles.

A pesar de su apariencia contraria, las alternativas que sustentó el presidente Echeverría durante sus seis años de gobierno, se encaminaron a la reconciliación de y con todas las --

(12). Ibid., p. 14

clases sociales. Presionado por el capital monopolista, las determinantes de la política económica favorecieron los intereses de la gran burguesía imperialista y los intentos por establecer y delimitar áreas y roles a los sectores empresarial, campesino, obrero, -comercial y popular revirtieron en manifestaciones de descontento general.

Las corporaciones patronales protestan ante el gobierno por permitir las organizaciones obreras democráticas, tolerar la existencia de una "competencia desleal" representada por empresas estatales como la CONASUPO, el ISSSTE y aun los "mercados sobre ruedas", mecanismos con los que el Gobierno busca frenar la inflación y evitar la acción de intermediarios. El grupo industrial Monterrey históricamente conservador, cuestiona públicamente la actitud del Estado y, a raíz de la muerte de Eugenio Garza Sada, miembro del grupo, exige al Gobierno mano dura y, en cita textual recogida por Huacuja¹³, "medidas enérgicas que hagan renacer la confianza en el pueblo de México".

Inclusive la reforma fiscal beneficia a las clases burguesas al gravar los bienes de consumo mas que los bienes de producción o capital. Así, el alza en las tarifas de los servicios se convierte en fuente importante de ingresos a costa del sacrificio del pueblo, que es quien, debe soportar una vez mas la discriminación de que es objeto con relación a la política de subsidios que se conceden a la empresa privada.

Las políticas de salud y bienestar social buscan contrarrestar

(13). Mario Huacuja, y J. Woldenberg, Estado y Lucha política en el México actual, Ed. El Caballito, México 1976, p. 214.

tar tensiones entre los grupos marginados y mantener el control sobre ellos; los problemas estructurales de campo y el agudizamiento de las contradicciones provocan la creación de sindicatos independientes, especialmente entre los trabajadores del campo, como la Confederación Independiente de Obreros y Campesinos, nacida en 1975, como fracción aparte de la Central Campesina Independiente que dirige actualmente Alfonso Garzón Santibáñez. La Confederación Independiente de Obreros y Campesinos, dirigida por Francisco Danzós Palominos, se lanza a la lucha por mejorar los precios de garantía, los salarios y, en general, los procesos democráticos.

Los cuestionables resultados obtenidos por organismos de este tipo y, en general, por la política de bienestar del Estado, evidencian lo fallido de unas medidas que, como contrapartida, intensifican la lucha de clases y el proceso de mediación, a veces represivo, en ocasiones violento, de los aparatos de poder.

En política exterior, se persigue durante el sexenio 1970-1976, proyectar una imagen de pluralismo político. La Carta de los Derechos y Deberes Económicos, sustentada por el presidente Echeverría, se convierte en base importante de un posible liderazgo de los países subdesarrollados, con el tema de la equidad con respecto a los recursos mundiales como leit-motiv de las relaciones entre los países.

El sexenio se cierra con la devaluación de la moneda, una crisis galopante y una deuda externa que, en cifras del Banco de México¹⁴, en 1976, sumaba 20,200 millones de dólares. La recesión

(14). Consignado por Heberto Castillo, "México en cifras antes del informe", en Proceso, No. 147, México 1979, pp. 6-10.

es de tal magnitud que hace ineficaces las instancias del gobierno para atenuar las contradicciones de clase y sacar de su letargo el aparato productivo.

1976-1979. El Gobierno Lópezportillista se inicia bajo el peso de una crisis económica, política y social generalizada. Razón por la que se plantea objetivos concretos con los que pretende reordenar la situación del país y regenerar la deteriorada imagen del poder público. Así, se propone, por ejemplo, incrementar la producción, generar un mayor número de empleos y controlar la inflación, poner en marcha mecanismos tales como la "Alianza para la producción", la reforma política-administrativa y la reforma fiscal. Gamboa¹⁵, se refiere a la Alianza para la producción como "un intento de conjugar el funcionamiento económico que, desde el punto de vista gubernamental, deberá tener el propio aparato burocrático, el sector estatal de la economía y el capital privado".

En este sentido, hay que insistir en la estrecha relación que se da entre el aparato burocrático y la burguesía, urgida esta última de contar con una infraestructura adecuada para la acumulación de capital y de la importancia que, para tal efecto, tiene la participación subsidiaria del Estado en la economía y en la regulación de las relaciones entre capital y trabajo. En el actual gobierno es evidente la corriente recíproca Estado-burguesía, si se atiende al número de miembros distinguidos de la misma situados en áreas estratégicas del Estado.

El gobierno Lópezportillista tiene su propia filosofía polí

(15). Xavier Gamboa, "1977, año de la reconstrucción; reforma política y alianza para la producción en el agro mexicano" en Revista del México Agrario, año 21, No. 4, México 1978, p.70.

tica, calificada por algunos intelectuales de hegeliana, con un discurso un tanto original en la historia política reciente, pero que bien puede equipararse al utilizado durante el régimen alemanista. Por ejemplo, no desconoce las contradicciones de clase que se dan en el seno de la sociedad, pero niega su carácter antagónico y las soluciones violentas como respuesta. En este sentido es como debe interpretarse la Alianza para la Producción, los repetidos llamados del Ejecutivo a favor de la concordia nacional y su mediación en los conflictos sociales.

La concordia clasista a la que parece haberse llegado en la práctica, tiene su contrapartida en la acallada pugna verbal que los líderes del movimiento obrero oficial llevan a cabo contra la burguesía. El gobierno no presta oídos a los pronunciamientos teóricos sobre política económica manifestados por elementos de la CTM, aunque es permisible suponer que la revitalización del Estado, basada en la exportación de petróleo, dará lugar a la posibilidad de una reorientación política del régimen.

El agotamiento del sistema político mexicano preocupó ya al grupo gobernante desde Luis Echeverría, que procuró darle respuesta con una "apertura democrática", a todas luces insuficiente, y que continuó con cierta audacia el actual régimen, mediante la Reforma Política.

La Reforma política logró rehacer la deteriorada imagen del pluripartidismo, lo que no obsta para que las elecciones intermedias de 1979 arrojaron uno de los índices más altos de abstencionismo de los últimos años. La Ley de Amnistía emitida por el Ejecutivo, como parte de la reforma política, tuvo un marco restrin-

gido de aplicación, evidenciando su carácter de manipulación ideológica, pudiéndose interpretar como un mecanismo de mediación que actúa sobre la superestructura.

La legalización del Partido Comunista Mexicano y la coalición de izquierda que éste propugnó aprovechando la coyuntura -- electoral, se realizó dentro de los márgenes previstos por la legislación oficial, aunque el poco tiempo transcurrido no permite emitir un juicio sobre la acción y desenvolvimiento de los partidos de la oposición.

La reforma administrativa, la reforma fiscal y la creación de una serie de organismos como corolario de las reformas emprendidas se presentaban como instrumentos de los que la burguesía - hegemónica echaba para tratar de solventar la crisis por la que atravesaba el país. Por lo que respecta a la economía, basta señalar el crecimiento del déficit comercial de México, con importación de productos básicos, como sucede en el renglón de los granos. Los salarios sufren constantes decrementos en relación con el alza general de los productos y mas de un 50 por ciento - del presupuesto familiar se invierte en alimentación y vivienda. Según datos del Banco de México¹⁶, la deuda externa había crecido en los últimos años en las siguientes proporciones: 1968 - - 3,154 millones de dólares; 1978 26,246 millones de dólares y -- 1979 29,147 millones.

El Sector Agrícola.

El papel de la agricultura. En el transcurso histórico la

(16). Consignado por J.A. Zúñiga y L. Luna, "La deuda externa, para mantener privilegios", en Proceso, No. 148, México 1979, pp. 16-17.

portador. En este período se acentúa la división de dos tipos de agricultura, una altamente tecnificada y moderna dirigida hacia el exterior; otra pobre y sin tecnología, orientada al abastecimiento del mercado interno.

El modelo de desarrollo agrícola guarda estrecha relación con el desenvolvimiento del sector y con pretensiones respecto al crecimiento de la economía en su conjunto. El proceso industrializador, abierto en 1940 y que encontraría su etapa de auge en el período 1955-1965, bajo el modelo denominado "sustitución de importaciones", requería para su expansión y consolidación - de un conjunto de condiciones óptimas, que en gran medida, sólo el medio rural podía brindar. Con base en Montes Parra¹⁹, estas condiciones generales pueden resumirse en:

- a) Liberación de una masa considerable de mano de obra barata - que la industria absorbe.
- b) Aprovisionamiento de materias primas baratas para la industria, y alimentación también barata para la mano de obra -- emergente.
- c) Producción de materias primas para el mercado mundial, que - se traduce en intercambio de las divisas requeridas por el - desarrollo industrial.
- d) Acumulación de capital industrial por el valor transferido - en el proceso de intercambio; el campo, por otra parte, se - convierte en un mercado cautivo para las mercancías industria - les.

Con base en el autor citado, se señalan enseguida los mecanismos fundamentales que permitieron el cumplimiento de ese modelo de desarrollo, de sustitución de importaciones.

(19). Margarita Montes Parra, "El papel de la agricultura en el desarrollo nacional y los modelos de desarrollo", ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Sociólogos, México 1977 (versión mimeográfica).

- a) Una política redistributiva de la tierra que provocó la diversificación de las áreas productivas, ampliando las que debían dedicarse al mercado interno e impulsando las áreas de exportación.
- b) Una política estacionaria de control de precios de los productos agrícolas mientras se mantienen libres los precios industriales.
- c) Un "descuido de las inversiones en el sector rural para concentrarlas en el industrial. Cabe puntualizar que el abandono de las inversiones públicas no fue total, se orientaron hacia áreas prioritarias para el modelo de desarrollo que se seguía.
- d) La desorganización y despolitización del sector rural impidió a la población campesina influir para cambiar a su favor la política seguida.

En el lapso 1970-1973, la agricultura muestra definitivamente una crisis, manifiesta en las tasas negativas de crecimiento, las importaciones masivas de granos y oleaginosas y el agotamiento físico de los distritos de riego; fenómenos cuyas connotaciones sociales se traducen en el incremento de la migración rural a las ciudades, la elevación de las tasas de desempleo y subempleo agrícolas y un proceso de descampesinización y proletarianización.

La política agraria Echeverrista se orientó hacia el renacimiento del sector ejidal como un factor de desarrollo agropecuario, a manera de empresa agrícola; objetivo que no se logró debido a las múltiples contradicciones ubicadas en el seno del propio aparato burocrático de Estado.

Se puede decir que, en su conjunto, la política agraria eche

verrista fracasa; la oposición de la burguesía agraria; el efecto contrario de la demagogia oficial que, en lugar de tranquilizar - estimula la protesta del movimiento campesino, son factores, entre otros, que no permiten al Estado contener el movimiento campesino y revitalizar los organismos de control y que dan pie, en cambio, a que la crisis favorezca a los intereses del capital en su conjunto y a los de tipo privados en la agricultura.

En el intento de conformar un estado populista, en el régimen echeverrista se pretende instrumentar una serie de mecanismos en beneficio del pueblo, que básicamente redundan en el enriquecimiento del capital financiero. La crisis interna, generada principalmente en el campo con repercusiones en todos los niveles, se hace patente en 1976. A partir de entonces, se intensifica la participación del Estado en el juego orquestado en torno al papel y destino de la agricultura mexicana, y, así, instrumenta programas que permitan superar los problemas como son la Alianza para la Producción, el Plan Nacional Agropecuario y Forestal, el Programa Nacional de Salud para los Marginados, IMSS-COPLANAR, así como medidas específicas de organización controlada como la sindicalización de jornaleros promovida por la CNC y la CTM.

Las clases sociales en el campo.

Stavengalen²⁰, señala que "las estructuras de clases y las estratificaciones en el medio rural dependen de los sistemas económicos y, en particular, de las estructuras agrarias y de los tipos de empresas agrícolas en su calidad de unidades económicas de base". "Las estructuras agrarias", apunta, "son complejos socioeconómicos que resultan de la combinación de varios factores -

(20). R. Stavengalen, Las clases sociales en las sociedades agrícolas. Siglo XXI Ed., México 1976, pp. 80-86.

entre los cuales tenemos principalmente, las formas dominantes de propiedad y tenencia de la tierra y las realizaciones de producción en el campo".

Seguindo a Stavengahen, para categorizar las clases sociales en México es necesario tener en cuenta: a) formas de propiedad de la tierra, b) sectores que se definen por una relación directa de propiedad o usufructo sobre la tierra, aunque eventualmente ejerzan control sobre la producción.

En lo que se refiere a formas de propiedad de la tierra se puede hablar de:

- 1) gran empresa comercial; la que produce principalmente cultivos para la exportación.
- 2) Latifundio; basado en el peonaje o trabajo asalariado.
- 3) Finca ganadera.
- 4) Pequeña propiedad.
- 5) Comunidad indígena con agricultura de subsistencia.
- 6) Ejido.
- 7) Pequeña propiedad familiar; con producción insuficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina.

Con respecto a los sectores que se definen por una relación directa sobre la propiedad o usufructo de la tierra, aunque eventualmente ejerzan control sobre la producción, la categorización comprendería:

- 1) Burguesía agraria; se trata de una clase explotadora, cuya relación con el resto de las demás clases presenta carácter de opresión económica y política. Es propietaria de los instrumentos de producción, acapara las mejores tierras y dispone de riego, crédito y los insumos necesarios. Se trata, en suma, - 6

de una propiedad de índole capitalista, que extrae la mayor parte de sus beneficios de la plusvalía arrancada a sus trabajadores, generalmente jornaleros, a los que superexplota y con quienes mantiene una contradicción antagónica, y también de la renta diferencial que obtiene con base en el monopolio sobre las tierras más productivas, lo que explica su interés por conservar la miseria del minifundio.

- 2) Burguesía comercial-usuraria rural; configurada por una serie numerosa de estratos jerarquizados en una estructura piramidal en cuya base se encuentran los comerciantes acaparadores y usureros locales, seguidos por los monopolios regionales y estatales, todos ellos están vinculados y sometidos, en mayor o menor grado, a la hegemonía de unas cuantas compañías nacionales e internacionales. Como señala Armando Bartra²¹, en sus niveles superior y medio la burguesía comercial -usuraria rural- se ve vinculada íntimamente o se identifica con el capital bancario y financiero.

Esta clase obtiene ganancias a través del control monopólico sobre el mercado y el crédito, y se beneficia principalmente con la transferencia de plusvalía del pequeño agricultor y del campesino pobre o medio, lo que hace de ella una clase explotadora, fundamentalmente parasitaria, que oprime a los trabajadores de manera directa o indirecta.

- 3) Campesinos medios; sector que se sostiene de la propiedad o usufructo de su parcela, la disposición de un pequeño capital y su propio trabajo. Se encuentra sometido al capital comercial

(21). Armando Bartra, "Sobre las clases sociales en el campo", en Cuadernos Agrarios, No. 1, México 1976.

-usuario- industrial. Para esta capa la burguesía agraria está integrada por competidores que se mueven en condiciones de absoluta superioridad; sin embargo su relativa independencia económica, producto del monto de sus ingresos, le impiden ingresar en la masa de jornaleros.

- 4) Campesinos pobres; cuentan generalmente con unidades familiares entre 5 y 25 hectáreas que dan ocupación a dos personas y que, ocasionalmente, requieren de mano de obra asalariada. Este sector se encuentra sometido a relaciones de explotación por parte de la burguesía comercial-industrial-bancaria-rural, así como de la burguesía agraria con quien tiene al igual que con los campesinos medios, contradicciones antagónicas.

La capa inferior de los campesinos pobres, constituye la más pauperizada de la población rural; practica una economía de auto subsistencia, y generalmente, debe buscar una actividad complementaria que le ayude a vivir. Como un gran porcentaje de estos minifundistas son a la vez jornaleros agrícolas, no es posible clasificarlos socialmente como trabajadores independientes. Para Bartra²², "se trata en realidad de asalariados arraigados a la tierra por una parcela de miseria, mano de obra disponible mas o menos liberada".

- 5) Jornaleros agrícolas; peones de campo asalariados cuyas características fundamentales son la subocupación crónica y el pago de su fuerza de trabajo muy por debajo de su valor. Como asalariados, los jornaleros mantienen una relación de explotación con respecto a aquéllos que los contratan y se apropian de la plus-
- (22). Ibid. pp. 23-24

valfa. Esta relación de explotación que se plantea cuando trabajan para campesinos medios o empresarios agrícolas no se da cuando trabajan para campesinos pobres, ya que éstos no se apropián de plusvalfa alguna, desde el momento en que su ganancia equivale a un mísero jornal y su ingreso puede, inclusive, resultar menor que el de su asalariado.

La poca demanda de mano de obra en el campo obliga muchas veces al jornalero a emigrar a la ciudad, dando lugar así a la transferencia de mano de obra de la agricultura a la industria. Sin embargo, la poca capacidad actual de absorción de la industria da lugar a que el trabajo rural sobrante se transforme en desocupación o subocupación.

Bartra²³, con respecto a este sector dice que "se encuentra desgarrado en una contradicción insoluble dentro del sistema; ni su fuerza de trabajo se transforma plenamente en mercancía cuyo precio tiende a identificarse con su valor, es decir, no se transforma en un obrero; ni su vinculación a la tierra tiende a consolidarse haciendo de él un propietario. Individualmente -- tan desposeído como un obrero, no puede, sin embargo, utilizar plenamente las formas de defensa y regateo propias del trabajo libre".

Los servicios de salud.

Si bien es cierto que la manifestación de la enfermedad es un fenómeno biológico, su carácter social es innegable. En un país como México, el proceso salud-enfermedad está íntimamente

(23). Ibid., p. 26

relacionado con las estructuras socio-económicas y políticas y, - por lo mismo, condicionado por la ideología burguesa que caracteriza a las últimas. Las políticas de salud del Estado para la sociedad en su conjunto, resuelven en apariencia, y no de hecho, las necesidades de la misma, ya que, en general, las determina el afán de conciliación de clases, mas que el de la solución efectiva de los problemas que aquejan a las que más distan del bienestar.

Hoy en día, la salud no se entiende en el sentido estricto - de ausencia de enfermedad, sino en el más amplio de un pleno desarrollo tanto físico como psíquico. La salud requiere de un mínimo de bienestar y, por ello, las acciones para su prevención y cuidado, se engloban en una política más amplia que contempla las de - vivienda, empleo, recreación, ecología, etcétera. Esta fragmentación exige una coordinación extrainstitucional que garantice la - efectividad de los diferentes programas. Esta coordinación apenas existe y se puede decir que, de manera mas inexplicable, es prácticamente nula a nivel de los distintos organismos que conforman el sector salud, lo que da como resultado duplicidades y erogaciones altas y cuestionables.

La seguridad social, concepto relativamente nuevo en su calidad de derecho universal, tiene por objeto brindar protección a los individuos frente a los diferentes riesgos y necesidades, con el - fin de asegurarles condiciones de vida dignas. La seguridad social se puede considerar como una respuesta del Estado a la presión social y, como tal, tiene varias facetas: instrumento de mediación - entre clases antagónicas, freno para diluir los enfrentamientos y conflictos de clase y estrategia burguesa para conservar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo.

Seguridad y asistencia social. El estado mexicano utiliza dos fórmulas básicas de servicios de seguridad social, la asistencia pública y las instituciones con un régimen financiero basado en el binomio cuota-prestación. La primera se orienta a la población de escasos recursos y la segunda, por su estructura y fines, protege principalmente a la población económicamente activa y a sus familiares directos, y se ubica, por lo mismo, en las zonas urbanas y núcleos industriales.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), los servicios del Departamento del Distrito Federal (DDF), la Cruz Roja y otras instituciones análogas son los principales organismos de asistencia pública. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE), creado en 1959; Petróleos Mexicanos (PEMEX), Ferrocarriles Nacionales (FFNN), los servicios de la Defensa Nacional (SDN) y de la Secretaría de Marina (SMN) son instituciones consideradas de seguridad social. Las diferencias significativas tanto en recursos materiales como en cobertura entre los dos tipos de servicios citados puede apreciarse en la tabla 1, del anexo A, que presenta un resumen del número de camas de que dispone cada institución.

Recursos Materiales. Con base en López Acuña²⁴, se puede decir que la importancia de las instituciones que otorgan servicios médicos está en relación directa con el tipo de población que atienden y, en último análisis, al lugar que ocupa cada individuo en el proceso de producción. Así, por ejemplo, las diferencias entre el campo y la ciudad son significativas: en 1979 únicamente 2,600 co-

(23). Daniel López Acuña, "Salud, seguridad social y nutrición", en México hoy, Siglo XXI Ed., México, 1979, p. 177-219.

unidades de las 97,653 existentes contaban con servicios de salud profesionales. La Secretaría de Salubridad y Asistencia, en su Anuario Estadístico de 1976, declara tener en operación 1,593 Centros de Salud tipo "C" y 1,217 Casas de Salud. El conjunto de las otras instituciones tiene menos de 500 unidades, ubicadas en localidades ya cubiertas por la Secretaría de Salubridad.

Respecto a las unidades médicas en servicio en 1970, 1,566 eran hospitales generales, 343 hospitales especializados y solo había 1,497 centros de salud, 526 clínicas y 582 consultorios, lo que representa una enorme desproporción de unidades de primer nivel de atención. De estas 5,572 unidades, el 36.1% eran de instituciones de seguridad social que, en ese año, atendían al 27.5% de la población, 37.1% pertenecían a las instituciones de asistencia con cobertura de más del 70% de la población, y 20.4% eran del sector privado.

Recursos humanos. De los 102,763 trabajadores que, en 1971, intervenían en la prestación de servicios de salud, el 35% eran médicos, el 18% enfermeras generales, el 2.6% enfermeras especializadas, el 31% auxiliares de enfermería y el 11% otro tipo de personal (véase tabla 2 anexo A). Estos datos revelan una alta proporción de médicos en relación al resto del personal.

Cabe agregar con López Acuña²⁵ que, "mas del 80% de los médicos, se concentran en ciudades y poblaciones mayores de 50 mil habitantes, y que 1,121 municipios, con una población de más de 5 millones de habitantes, carecía en 1971 de ese tipo de profesio-

(25). Ibid., p. 200

nales lo que permite apreciar el escaso significado del indicador que relaciona médicos por número de habitantes. Para 1979, la relación formal es de un médico por cada 1,063 habitantes; sin embargo, en la realidad es de un médico por cada seis mil quinientos habitantes, a pesar de que en 1977 había un total de 60,000 médicos en la República.

La distribución de recursos humanos existentes, según la institución, señala diferencias profundas. La mayor concentración de médicos y enfermeras generales del país está en las instituciones de seguridad social (50%). Mas del 43% de las enfermeras especializadas y de las auxiliares de enfermería (y el 82% de otros tipos de personal), prestan ahí sus servicios. En cambio, las instituciones de asistencia, con sus grandes necesidades de cobertura, sólo reúnen cerca del 20% de los recursos médicos y de enfermería. Por su parte, las instituciones privadas agrupan entre el 15 y el 25% de los recursos mencionados.

Además en el caso de la medicina como señala López Acuña²⁶, "el ejercicio es muchas veces mixto: liberal e institucional. Una encuesta aplicada en 1973 demostró que el 19% de los médicos ejercía la medicina privada, y un 56% ejercían mixto".

Recursos financieros. También en este renglón existen marcadas diferencias entre las instituciones. Como puede apreciarse con mayor detalle en la tabla 3, del anexo A, el gasto por persona en el IMSS, para 1971, fue de \$603.00, en un promedio de población de 10,677 habitantes. En el mismo año, el gasto por persona en la SSA fue de \$94.00, para una población promedio de 10,000 ha

(26). Ibid., p. 202

bitantes.

Políticas estatales de salud. Con base en los datos del anterior apartado, no se puede decir que exista una política definida de salud y seguridad social, como lo indica la falta de coordinación entre las dependencias del sector, que impide la realización de programas orientados fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades de las masas populares.

Los programas de salud que mayor inversión significan para el Estado, son los encaminados a solucionar problemas superficiales más que de contenido profundo, como podría ser, por ejemplo, un programa de abatimiento de las enfermedades transmisibles más comunes. En 1971, en cifras de la Secretaría de la Presidencia²⁷, la influenza y neumonía (principales causas de defunción), originaron 70,200 decesos. En la misma fecha, murieron por enfermedades diarréicas y enteritis 64,302 sujetos y asendieron a 31,452 los casos de defunción debidas a enfermedades del corazón. En la tabla del anexo A, se puede apreciar el lugar que ocupa México en cuanto a esperanza de vida al nacer en relación con los países americanos.

Las tasas de mortalidad son más elevadas en edades tempranas, lo que no deja de ser un fiel reflejo de la organización social del país, que no abate "los procedimientos del subdesarrollo y tiene una frecuencia creciente de los padecimientos propios de países desarrollados"²⁸. Esta falta de una política definida incide, por consiguiente, en precarias acciones de saneamiento, higiene ambiental y profilaxis, lo que agrava el cuadro de las expectativas.

(27). "Sector salud y bienestar social", Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

(28). López Acuña, Op. cit., p. 192

Como políticas que se pueden destacar, se pueden apuntar las que siguen cada una de las instituciones del sector salud. Cada una, de acuerdo a sus intereses y presupuestos, elabora y ejecuta programas encaminados a beneficiar a tal o cual sector de clase social. Sin embargo, estos recursos diversificados, dan resultados parciales.

En el caso de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, su presupuesto es inferior al del IMSS, por ejemplo. Sus programas se administran generalmente en forma centralizada, que, según Crevenne²⁹, "se imponen en el nivel local con personal seleccionado, nombrado y programado sin la mínima intervención de las comunidades, y sin tomar en cuenta la variedad geográfica, económica, socio-cultural y ecológica que existe a lo largo y ancho del país".

El IMSS tiene programas de servicios médicos para marginados, de marcado tinte político, como el Programa Nacional de Solidaridad Social, de los últimos años del sexenio de Echeverría, ahora continuado por el programa IMSS-COPLAMAR por Cooperación Comunitaria, con el que se piensa abarcar a más de 20,000 localidades del país.

Otra política instrumentada por el Estado es el Programa de Salud y Bienestar Social, para poblaciones de 500 o menos habitantes. Patrocinado por la iniciativa privada -Hospital de Jesús- y la Dirección General de Promoción Social Agraria, de la Secretaría de la Reforma Agraria, pretendía formar técnicos médicos de nivel medio para las 83,051 localidades del tipo mencionado.

Dentro de los objetivos fijados en el Plan Nacional de Salud³⁰,

(29). Pedro Crevenne, Medicina y Salud, Ed. de Cultura Popular, México, 1978, p. 41

(30). Secretaría de la Presidencia "El Plan Nacional de Salud", en Plan Básico de Gobierno 1976-1982, México, 1976.

el relativo a la planificación familiar es quizá el que más presupuesto absorbió, por lo menos, en cuanto a propaganda se refiere. - Si bien los programas de planificación familiar, que surgen en México, por Decreto Presidencial, desde 1974, pueden contemplarse desde diferentes puntos de vista, conviene destacar aquí las causas de su institución.

En primer término puede afirmarse que se trata de una respuesta de la burguesía como clase, temerosa del poderío numérico de la población trabajadora, para mantener dentro de cierto control los conflictos sociales actuales y futuros. En este punto no puede negarse la intervención explícita de organismos internacionales bajo la esfera imperialista, que desde hace años promueven programas de este tipo en los países pobres.

En segundo lugar, resulta evidente el carácter regulador que los programas de planificación familiar tienen. Estos son, así, el reflejo de los problemas estructurales de países caracterizados como de capitalismo tardío, donde tanto la burguesía como el Estado mismo, resultan incapaces de resolver las exigencias de empleo de una población que crece a un ritmo acelerado.

En ambos casos, puede decirse igualmente que las condiciones de crisis económica y de inflación acompañada de recesión que desde hace años se observa en tales países (en México, por supuesto) reafirman y favorecen los objetivos y resultados que se plantean al -- respecto.

Para terminar, cabe hacer hincapié en las políticas del Estado en materia de medicamentos. Se puede hablar de un subsidio al -

capital privado, tanto nacional como extranjero, a través del fortalecimiento de una poderosa industria, que tiene entre sus principales clientes a las instituciones de salud oficiales.

CAPÍTULO II

EL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO.

La Ley del Seguro Social, publicada el 19 de enero de 1943, recoge y hace realidad las aspiraciones de orden social que caracterizan la historia del México independiente y que, de manera expresa, se señalan en la Constitución de 1917, e inicia una nueva etapa en la política del país, al crear un sistema encaminado a proteger al trabajador dependiente y a su familia contra los riesgos de la existencia.

A partir de la fecha de expedición de la ley original, los trabajadores, los empresarios y la colectividad, mediante su representante el Gobierno, se obligan a financiar, con sus respectivas cuotas y aportaciones, el nuevo sistema de protección, y se establece el Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo público descentralizado, de carácter nacional, encargado de la aplicación de la Ley del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social nace, así, como un sistema que compendia, perfeccionándolos, los varios y diversos intentos que se llevaron a cabo en el país para proteger el ingreso de los trabajadores asalariados urbanos ante la posible pérdida o disminución de dicho salario a causa de alteraciones por riesgos físicos de origen laboral -accidentes y enfermedades de trabajo- o no laboral: enfermedad o accidente común, invalidez, vejez y muerte, y para proteger el empleo en sí de ese salario, al liberarlo de gastos extraordinarios por enfermedad y cargas familiares.

ANTECEDENTES DEL SEGURO SOCIAL.

Con cierta exemporaneidad respecto a las ideologías y circunstancias que lo dieron vida en otras naciones, el establecimiento del Seguro Social Mexicano, en 1943, institucionaliza a nivel nacional y con carácter de obligatorio, un sistema de protección que, para algunos autores, Cárdenas de la Peña¹ y García Cruz², es conquista laboral y, para otros, Foucault³ y Laurell⁴, elemento de medicación política, manejado por los Estados para aullar las contradicciones de clase.

Para facilitar la exposición de la trayectoria que siguió el Seguro Social en México, sus antecedentes podrían dividirse en dos grandes apartados: caridad y filantropía, obligatoriedad y derecho.

Antecedentes remotos, caridad y filantropía.

Si bien las distintas vías que se siguieron durante la época colonial y el primer siglo del México independiente por no hablar de la organización social de los aztecas y otras civilizaciones precolombinas, para dar satisfacción a la necesidad humana vital de sentirse protegido no responden a las características específicas de los seguros sociales, como son ámbito, obligatoriedad, intervención estatal, se apuntan a continuación los rasgos más sobresalientes del espíritu de diversas organizaciones, como ejemplo de las respuestas que, de acuerdo a las circunstancias históricas, ha dado el hombre a la necesidad de protección.

- (1). Enrique Cárdenas de la Peña, servicios médicos del IMSS, doctrina y historia, publicaciones del Seguro Social, México, 1973.
- (2). Miguel García Cruz, evolución de la seguridad social, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1961.
- (3). P. Foucault y G. L. ..., "Medicina y lucha de clases", en La Cultura en México, No. 77, México 1975.
- (4). Cristina Laurell, "Medicina y capitalismo en México", en cuadernos políticos, No. 5, México 1975.

La caridad cristiana apuntala los hospitales, hospicios y escuelas que, a favor de los monasterios, crearon los frailes - que se dedicaron a la evangelización de México, vía donativos y limosnas. La obra de Vasco de Quiroga, en Michoacán, es de obligada cita en este tema del socorro al prójimo, entendido como virtud cristiana.

El paso de una economía eminentemente agrícola a la urbana, con supremacía creciente del comercio y los servicios explica, para Quiroz⁵, el robustecimiento de distintas asociaciones de trabajadores de una misma profesión, como las cofradías latinas o las gildas romanas, "con antecedentes en los colegia romanos y aún en las hermandades griegas" que tienen entre sus fines principales, la ayuda mutua en la desgracia: asistencia al enfermo, ayuda para enterrar, auxilio a la viuda y dote a la huérfana. Para el mismo autor, estas asociaciones alcanzan su perfección a fines del medioevo, con características que las asemejan ya a los seguros sociales: recursos propios, auxilio en determinadas necesidades y los propios asociados o cofrades como administradores.

La sustitución de la idea cristiana de la caridad por la idea ilustrada del filantropismo corresponde, de acuerdo con García Cruz⁶, a una agudización del sentido patriarcal de la monarquía que adquiere con los Borbones que reinan en España, por ejemplo, los perfiles de una extensa tutela social. Los montepíos, organizaciones de previsión de carácter personal o de índole profesional de mediados del siglo XVIII, que perduran en algunas de sus variantes hasta nuestros días, se establecieron en América -

(5). Juan Peraldo de Quiroz, "Antecedentes de la seguridad social", en *Revista mexicana de ciencia política*, No. 54, México, 1966, p. 540.

(6). García Cruz, *op. cit.*, p. 12.

para beneficio de los servidores de la Corona, tanto civiles, como militares. Estos montepíos constituyen el antecedente inmediato del régimen de pensiones civiles y de retiro que, en México, se configura con la ley al respecto de 1925.

La Ley Chapelier de 1791, al suprimir en Francia el régimen corporativo y con ello las cofradías y los gremios "porque coartaban la libertad individual", da lugar al nacimiento de las mutualidades, forma de provisión que aun perdura y coexiste, en algunos países, con otros regímenes de seguridad. Las mutualidades reparten entre patronos y asalariados la indemnización del riesgo de accidentes de trabajo y enfermedad.

Para Quiroz⁷, entre otros autores, la asistencia social como acción del Estado, nota distintiva de los seguros sociales, nace con la revolución francesa de 1789. Las atribuciones que a partir de esa fecha se adjudica al Estado, se reflejan, por ejemplo, en la constitución venezolana de 1810, de clara inspiración francesa, que establece: "siendo instituidos los gobiernos para el bien y felicidad común de los hombres, la sociedad debe proporcionar auxilio a los indigentes y desgraciados y la instrucción a todos los ciudadanos"⁸.

En México, la constitución centralista de 1856 dispone, como obligación del Estado: "... dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública..."⁹.

(7). Quiroz, *op. cit.*, pp. 555-56.

(8). Citado por Quiroz, *ibid.*, p. 553.

(9). *Ibid.*, p. 550.

Antecedentes inmediatos, obligatorios y derecho.

A grandes rasgos, las dos líneas de antecedentes externos - que convergen en las primeras manifestaciones jurídicas de una conciencia social moderna en México, son: el dogma jurídico de la supremacía constitucional y la lucha político-social ocurrida en Europa para obtener de los gobernantes leyes reguladoras del trabajo. La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, establece, por primera vez en el derecho positivo, la supremacía jurídica de la constitución, a la que quedan subordinadas todas las demás leyes.

La lucha político-social del Siglo XIX europeo se ve influida, en un principio, por un socialismo no bien definido, fragmentado en numerosas corrientes que se manifiestan en los primeros congresos Internacionales del Trabajo, que tienen como fruto práctico el cooperativismo y el sindicalismo. Estas corrientes, la aparición y difusión del Manifiesto de Marx en 1848 y las presiones incessantes de la clase laboral, hacen comprender a los gobiernos, como instituciones reguladoras de la vida social, que es necesario legislar sobre el área de trabajo con un criterio nuevo - en la historia.

Así, por ejemplo, en Inglaterra, en 1781, se promulga una ordenanza por medio de la cual se establece la semana de cincuenta y cuatro horas. En este país en 1897 y en Francia en 1898, se dictan leyes relativas al mejoramiento de la vivienda obrera, la protección del trabajo de la mujer y de los niños, y se crean dependencias públicas, que empiezan a manejar las primeras prestaciones de lo que, actualmente, se conoce por seguridad social.

En Alemania, en 1883, Bismarck, promulga las leyes que establecen el Seguro Social Obligatorio para proteger al trabajador de la enfermedad, el accidente, la invalidez y la vejez. Estas leyes se consideran el antecedente jurídico formal de los seguros sociales creados posteriormente.

México, antecedentes preconstitucionales.

Las inquietudes y movimientos en favor de la clase obrera - empiezan a tener fuerza en México a principios del presente siglo y se van consolidando en la medida en que se dilucida y triunfa - la revolución y se da vida, posteriormente, a sus postulados.

En un rápido repaso de las acciones tendientes a mejorar la situación de los obreros, a nivel ya de legislación, no pueden dejarse de señalarse la ley sobre accidentes de trabajo que, José Vicente Villado, gobernador del Estado de México, promulga en 1904, ley que establece, por primera vez, el pago de una indemnización de quince días de salario a la familia del trabajador fallecido y la obligación de la empresa de cubrir los gastos de atención médica y hospitalaria.

Las leyes sobre accidentes de trabajo eran, en cierto modo, resultado de la difusión de las ideas y de la actividad de los - grupos políticos que empezaron a formarse desde el advenimiento del siglo XX.

El Partido Liberal Mexicano publicó el 10. de Julio de 1906 su programa y manifiesto político el que, entre otros temas, señala en el 17: la necesidad de establecer "una indemnización por - accidente y la pensión a obreros que hayan agotado sus energías -

en el trabajo"¹⁰.

Para García Cruz¹¹, el plan político social de Joaquín Miranda y Gildardo Magaña, en apoyo de la revolución encabezada -- por Francisco I. Madero, y suscrita por representantes de los Estados de Guerrero, Michoacán, Campeche, Puebla y Distrito Federal, en 1911, compendia gran parte de las aspiraciones sociales que motivaron la lucha armada, influye decisivamente en el quebrantamiento de la voluntad de Porfirio Díaz y en la concreción, a nivel legislativo, de las respuestas e las demandas señaladas. En las fracciones XI y XII del Plan sobre jornadas de trabajo y vivienda obrera decorosa, se encuentra el antecedente ideológico de instituciones sociales que, por las circunstancias del país, resulten frutos tardíos de la revolución, ya que nacen 50 o 60 años después.

Tanto el Partido Antireleccionista, como el Partido Constitucional Progresista, que postula la candidatura de Francisco I. Madero a la presidencia, incluyen en sus programas cláusulas relativas al bienestar obrero. Madero mismo, en su discurso de aceptación de la candidatura, plantea el tema de las pensiones y en el que pronuncia en la toma de posesión, el 10. de abril de 1912, anuncia la erección de la Caja Postal de Ahorros; tipo de organización que propugnaba el ahorro como base de un pequeño capital, para hacer frente a los riesgos que se derivan de enfermedades, accidentes, muerte y, aún de los inherentes a la vejez.

El 10. de mayo de 1913 se celebra por primera vez en el Distrito Federal el Día del Trabajo, con un desfile de más de 10,000

(10). Consignado en García Cruz, op. cit., p. 20

(11). Ibid., pp. 22-23

obreros, sus líderes entregan al representante de la XLVI legislatura tres memoriales, solicitando apoyo parlamentario para la expedición de leyes protectoras para ese sector. Esta presencia de un movimiento obrero, que encabeza a nivel de símbolo los movimientos huelguísticos cruentos de Cananea en enero y Río Blanco en diciembre de 1906, influyó en la conformación del cuerpo de doctrina social de la Constitución de 1917.

Entre 1914 y 1916, los jefes de la revolución promulgan diversas leyes de vida efímera en las distintas zonas en que se establecen. De todas ellas cabe destacar la Ley del Trabajo del Estado de Coahuila de 1915, de Gustavo Espinosa Miróles, por ser la que establece por primera vez el reparto de utilidades y la Ley del Trabajo de 1915, de Salvador Alvarado, gobernador de Yucatán. Por la complejidad de la situación laboral en dicha península y por los conocimientos y valía del autor, la Ley del Trabajo de Yucatán, es la que mejor sistematiza las prestaciones laborales, a las que confiere, además, carácter temporal, por entender que su inclusión obligada es en la constitución.

Este corte individualista de la Constitución de 1857 difícilmente aceptaba la inclusión de las principales banderas de la revolución, argumento que, avalado con una tesis sobre los antecedentes jurídicos en Europa, es el que utiliza Venustiano Carranza, en 1916, para explicar la urgencia de contar con una nueva Ley.

Constitución y derecho laboral.

El Congreso Constituyente capiere sus sesiones en 1916, y el 6 de diciembre de ese año, al abordar el análisis de los proble-

mas laborales tiene como única referencia a los mismos: el artículo 50, sobre libertad de trabajo, el 73 que aludía a las facultades del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia federal, obligatorias en todo el país.

Los delegados de Yucatán abogan por la inclusión de los derechos laborales. Héctor Victoria, en la sesión de trabajo del 26 de diciembre de 1916, abunda en la posición de los yucatecos y -- enumera actos que, a su juicio, son materia de legislación. Ante estas presiones, José Natividad Macías, coautor del Proyecto de Constitución del Primer Mandatario, presenta un proyecto del Ejecutivo sobre los derechos laborales.

El 13 de enero de 1917 se da lectura a un segundo proyecto presentado, entre otros, por Pastor Rouaix y Esteban Vaca Salcedón. Estos dos documentos sirven de base al que elabora la comisión y que, al ser aprobado, se convierte en el artículo 123.

Así las instituciones de seguridad social llegan a la Carta Magna mezcladas con las normas laborales, dentro de un sistema económico de tipo capitalista y libre empresa. En el artículo se consignaba:

"Se consideran de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e impulsar la previsión popular"¹².

En la reforma que se hizo a la Constitución en 1919 evolu-

(12). Citado por Gustavo Sánchez Vazquez, Origen y evolución de la seguridad social en México, Ed. Cultura, México, p. 39.

cionan las disposiciones en torno a la seguridad y la previsión. En la fracción XXIX, del Apartado A, del artículo 123, se declara de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, enumerando los seguros que comprendería, y en la fracción XI, del apartado B, del citado artículo, se definen preceptos equivalentes para los trabajadores al servicio del Estado.

En 1974, la evolución jurídica de la seguridad social da un paso adelante, que si no se tienen en cuenta las circunstancias históricas, podría calificarse de tardío, al adquirir rango constitucional la protección al campesino y a los grupos no asalariados. El Decreto del 27 de diciembre de 1974, reforma la fracción XXIX del apartado A, del artículo 123 constitucional:

"Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guarderías y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y de sus familiares"¹³.

Avanzados por este reconocimiento constitucional, los campesinos, por medio de sus representantes, demandan hoy, formar parte de los máximos órganos de del IMSS, el Consejo Técnico, la Asamblea General. Meta quizá no tan lejana como la que constituyó para la clase laboral el contar, en 1943 con una ley y una institución declarada de interés público en 1929, y ya avizorada como tal, en 1917, al tenor de lo legislado en Europa en 1883.

(13). Consignado por Leopoldo Martecón G., "Seguridad y Solidaridad Social en México", IMSS, Secretaría General, No. 5, México, 1974.

De la esfera privada a la pública.

El lapso entre lo establecido en la Constitución y la promulgación de la Ley del Seguro Social en 1943, lo explican las circunstancias políticas del país y el no menos taxativo argumento de la diferencia que, en cuanto a industrialización y economía, presentaba el país con respecto a aquéllos que lo habían implantado como respuesta a una situación y necesidades no homologables a las del México posrevolucionario. Por otro lado, lo justifican los varios y diversos intentos de solución que jalona el periodo, y de los que se señalan enseguida los más significativos.

Conciente de que los gobiernos estatales carecían, en la práctica, de medios para hacer cumplir a los empresarios las leyes del trabajo, Alvaro Obregón formula en 1921 un proyecto de ley para la creación del Seguro Obrero Obligatorio, mediante un organismo administrado por el Estado. Proyecto que no se promulgó y parece diluido ante iniciativas posteriores que no ponen énfasis en la obligatoriedad y la intervención estatal. Sucedió así con el Proyecto de Ley del Seguro Obrero, de Plutarco Elías Calles, en 1925, que dejaba la operación de dicho seguro en manos de 80 empresas.

La reforma a la Constitución de 1929 otorga a la Federación, en forma exclusiva, la facultad de legislar en materia de trabajo, y, dos años después, 1931, se promulga la Ley Federal del Trabajo. El presidente Pascual Ortiz Rubio promovió la formación de una Sociedad Nacional de Seguros contra Accidentes de Trabajo. Tres características de esta sociedad difieren de las que perfilaron el Seguro Social que se creó posteriormente: a) el

carácter voluntario, b) la incidental intervención del Estado, que se pensaba debería ser temporal, y c) la ausencia de un órgano de vigilancia y control externo al de los patrones mismos.

El Primer Plan Sexenal de Gobierno, formulado por el Partido Nacional Revolucionario en 1936, habla ya, como cita Huerta -- Maldonado¹⁴, de "establecer un sistema de seguros que sustraiga -- del interés privado esta importante rama de la economía". Ignacio García Téllez en el Proyecto por él elaborado recoge y difunde el concepto de riesgo social, considerado como "toda amenaza que ponga en peligro los ingresos de los trabajadores asalariados"¹⁵. El Departamento de Trabajo, el Departamento de Salubridad, la Secretaría de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión de Estudios de la Presidencia, elaboran iniciativas. El artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo, establece las obligaciones patronales con respecto a los riesgos profesionales.

Durante la segunda guerra mundial, México ofrece hospitalidad a distinguidos especialistas extranjeros en seguridad social, que, con Emilio Schoenbaun y Paul Tixier, participan en el anteproyecto definitivo, que el General Lázaro Cárdenas presenta a las Cámaras en el último año de su mandato. Dicho proyecto apunta ya la necesidad de que se diera intervención a los sectores afectados por el campo de aplicación de la ley. Ley que se publica en el Diario Oficial, el 19 de enero de 1943, bajo la administración del General Manuel Avila Camacho.

(14). Miguel Huerta Maldonado. La ley del Seguro Social y sus reformas, México, 1971, p. 50

(15). Ibid., p. 91

LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

La Ley de 1943 fue objeto de numerosas reformas. La mayor parte de ellas motivadas por la necesidad de adecuar la organización y estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social a las necesidades surgidas de su propio crecimiento; otras conducentes a introducir mejoras en las prestaciones o establecer otras, y algunas con la intención de ampliar el campo de aplicación. Así, hasta llegar a la reforma de 1973, la que, por su espíritu e intencionalidad, dió lugar a que se hablara de una nueva Ley del Seguro Social.

De todas estas reformas se intentan destacar en este capítulo las relacionadas con la proyección del Seguro Social al campo. El tema, para fines de exposición, se ha dividido en dos grandes apartados. El primero hace referencia a la evolución del Seguro Social en sus aspectos básicos generales, y el segundo trata ya de su acción en el campo, ambos complementados con los cuadros y tablas que se recogen en el anexo B.

El Seguro Social, 1943-1973.

La Ley del Seguro Social de 1943 hizo posible la aplicación práctica y a nivel nacional de un sistema estructurado y sustentado financieramente en los tres sectores clásicos, patrones, trabajadores y Gobierno Federal. El sistema nació como un servicio público y obligatorio, a cargo de una institución descentralizada con libre disposición de su patrimonio.

Campo de aplicación. Como lo expresa en la exposición de -

motivos¹⁶; la Ley limitaba su campo de aplicación a los asalariados del sector privado y a otros conjuntos de trabajadores independientes cuyas actividades económicas y naturaleza de la ocupación les hacían similares para efectos del aseguramiento. De acuerdo con la doctrina clásica que prevalecía en la época, "el régimen del Seguro Social no es susceptible de aplicarse de un modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, -- sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o un sueldo"¹⁷.

Ámbito Geográfico. Por razones de orden administrativo, y debido a la falta de instalaciones, la implantación del Seguro Social obligatorio se fijó en forma gradual y paulatina, eligiéndose las circunscripciones en consideración a su desarrollo industrial, situación geográfica, densidad de población asegurable y posibilidades de establecer los servicios. La primera circunscripción seleccionada fue el Distrito Federal, en donde se inició la aplicación de la Ley, el 10. de enero de 1944.

Riesgos protegidos. La Ley amparaba los riesgos de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, vejez, vejez en edad avanzada y muerte, a los que agrupaba en los cuatro ramos del seguro que se citan a continuación, y para los que adoptó un régimen financiero particular a cada uno, dentro del esquema general de aseguramiento.

(16). Ley del Seguro Social de 1943, "Exposición de motivos", Publicaciones del ISS, México, 1943, p. 6.

(17). *Ibid.*, p. 8

Ramos de Seguro. La Ley comprendía los ramos de: Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales; Enfermedades no profesionales y maternidad; Invalidez, vejez y muerte; Desocupación en Edad Avanzada.

Prestaciones en especie. a) Asistencia médica quirúrgica y farmacéutica hasta por 26 semanas; b) Hospitalización; c) Aparatos de prótesis y ortopedia en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional; d) Asistencia obstétrica; e) Ayuda para lactancia.

Prestaciones en dinero. f) Subsidios por incapacidad temporal y maternidad; g) Ayuda para gastos de funeral; h) Ayuda para matrimonio (se introdujo en 1939); i) Pensiones, indemnizaciones y finiquitos

Beneficiarios y prestaciones.

El asegurado: a, b, c, f, g, h, i.

La asegurada: a, b, c, d, e, f, g, h, i.

La esposa o concubina: a, b, e, e, i.

Los hijos menores de 16 años: a, b, e, i.

Sistema hospitalario. El 6 de enero de 1944 se iniciaron los servicios específicos del ISS. en el Distrito Federal y, con ello, la obligación inmediata de proporcionar las prestaciones médicas. El primer problema operativo lo constituyó la falta de unidades propias y para superarlo se contrataron clínicas y hospitales particulares o puestos de fábrica.

A grandes rasgos, las características básicas del sistema hospitalario actual están representadas por la zonificación y re-

gionalización de los servicios médicos, la jerarquización de sus unidades en cuanto a niveles de atención y número de derechohabientes adscritos, y por un sistema que permite a las unidades de capacidad menor apoyarse y enviar pacientes a la que sigue en la jerarquía en lo que corresponde a especialización de servicios.

Tipos de unidades médicas.

La Clínica B. Se trata de la unidad básica en la estructura de la pirámide elemental de la atención médica. Se localiza preferentemente en el sector rural, tiene un área de influencia de 10 kilómetros y una población no mayor de 10,000 derechohabientes. Este tipo de unidad proporciona servicios de consulta externa a nivel de medicina general, cuenta con camas de tránsito no consultables, otorga servicio de urgencia elemental las 24 horas y realiza acciones médico-preventivas.

Clínica T-3. Protege poblaciones menores de 25,000 derechohabientes directos, sobre todo en el sector rural, y su área de influencia corresponde a la suma de las áreas de influencia de las Clínicas B, a las que sirve de apoyo. Además de los servicios que proporciona la anterior, una T-3 cuenta con servicio dental, directo o subrogado, y con 0.9 camas por 1,000 derechohabientes directos; las unidades lejanas tienen servicios auxiliares de diagnóstico.

Clínica, hospitales T-2. Unidades de adscripción y concentración, localizadas en áreas urbanas pequeñas o medianas, atienden poblaciones entre 25,000 y 45,000 derechohabientes de adscripción directa y los que les envían las clínicas B y hospitales T-3, de su área de influencia. En cuanto a servicios, proporcionan

atención de consulta externa, hospitalización y urgencias en medicina general, y por lo que se refiere a especialidades, éstas varían de acuerdo con el apoyo que les brinden otras unidades del sistema y con las facilidades de transporte entre unas y otras. Generalmente, una T-2 tiene hasta siete especialidades: las cuatro básicas (medicina general, cirugía, gineco-obstetricia y pediatría), la de otorrinolaringología, oftalmología y, en ocasiones, la de traumatología; se trata, además, de unidades que tienen de 1.4 a 1.8 camas por 1,000 derechohabientes.

Si bien la homologación sea perfecta, las clínicas de campo corresponden a clínicas tipo B, con algunas modificaciones, y las clínicas hospitalares de campo comparten características de las T-3 y las T-5.

Clinica A. Se localiza en áreas urbanas y otorga servicios a poblaciones mayores de 10,000 derechohabientes. Este tipo de clínica puede o no tener especialidades, lo que depende básicamente del número de derechohabientes y de las facilidades de apoyo en otras unidades.

Clinica Hospital T-1. Se trata de clínicas hospitalares ubicadas en áreas urbanas que funcionan como unidades de adscripción (45,000 a 130,000 derechohabientes) y de concentración, con especialidades tales como medicina de trabajo, medicina física y rehabilitación y servicios de anatomía patológica, además de las especialidades citadas para unidades de nivel inferior, y que cuentan con 2.05 camas por cada 1,000 derechohabientes directos.

Las clínicas hospitalares de cabecera de zona el conjunto de uni-

idades médicas ubicadas en la ciudad de mayor importancia política, económica y social de la zona; ciudad que suele ser también centro de convergencia de vías de comunicación. En este tipo de unidades hay servicio de oncología y radioterapia profunda, propios o subrogados, y cuentan con 2.15 camas por 1,000 derechohabientes.

En la actualidad existen cuatro centros médicos regionales: el de Guadalajara, el de Monterrey y los de Puebla y Veracruz.

Se trata de conjuntos de dos o más hospitales que otorgan prestaciones a los derechohabientes de la Delegación; nombre con el que se conoce a las oficinas y servicios que tiene el Seguro Social en cada uno de los Estados.

En el centro médico regional se brinda servicio a los pacientes enviados por las unidades de adscripción, de una circunscripción territorial determinada. Los hospitales que integran el centro están relacionados entre sí y funcionan como conjunto coordinado que permite brindar una atención integral. Como existen especialidades en unidades médicas periféricas, el centro médico queda limitado estrictamente al estudio previo y posterior de casos propios de su alta especialización.

Además de los cuatro centros médicos regionales mencionados, el Seguro Social cuenta, en el Valle de México, con el centro médico "Nacional" y el centro médico de "La Lanza"; todos ellos se han significado por la cantidad y calidad de sus servicios y por los programas específicos de enseñanza e investigación de alto nivel que desarrollan.

Los clínicas hospitalares de campo de Solidaridad Social tie-

nen una población directa adscrita que varía de los 40,000 a los 170,000 derechohabientes y sirven, además, de apoyo a los 310 - consultorios rurales con que cuenta el Seguro Social para este programa, a nivel nacional. Una clínica hospital de campo ofrece atención en las cuatro ramas básicas de la medicina, tiene servicios de cirugía, odontología, hospitalización, urgencias y de radiodiagnóstico y laboratorio, además de los de farmacia, medicina preventiva, enseñanza y acciones específicas en la comunidad.

La diferencia básica entre el sistema hospitalario de solidaridad social y el de seguridad social, radica en que el primero no deriva pacientes a otras unidades del IMSS, es decir, los casos que no pueden ser atendidos con los recursos propios de las clínicas hospitales de campo, se canalizan a los hospitales de especialidades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Reformas a La Ley, 1943.

La Ley original se reforma en 1944, 1945, 1947 y 1949, con objeto de lograr una mejor organización administrativa. Así, por ejemplo, en 1949 la reforma atiende a la necesidad de acrecentar los ingresos para hacer frente a las demandas de un número cada vez mayor de derechohabientes. En 1943 se empiezan a otorgar pensiones a los inválidos y a los dueños de asegurados que al ocurrir

al siniestro habían acumulado ya 150 semanas de cotización, mínimo establecido para tener derecho a las prestaciones. Las reformas de 1970 buscaron una más concreta adecuación con los hechos a la Ley Federal del Trabajo y contemplan, también, la apertura de nuevos grupos de cotización.

La reforma sustancial a la Ley es la de 1973. Recoge y sistematiza intentos anteriores que trascendían el sentido de la Ley original, introduce innovaciones, y en especial, proporciona el marco jurídico que hace posible la extensión del Seguro Social a nuevos grupos de la población, al romper con el molde clásico que lo hacía casi exclusivo de la clase asalariada, y dar peso a la seguridad social, entendida como "esencialmente dinámica y abierta a la posibilidad de incorporar a un mayor número de mexicanos"¹⁸.

La Ley de 1973 crea un nuevo ramo de seguro, el de guarderías para hijos de madres aseguradas (Arts. 184-193); mejora las prestaciones existentes al prorrogar, por ejemplo, de 26 a 52 semanas, la asistencia médica al asegurado que continúe enfermo después de un año de tratamiento, al seguir otorgando servicios médicos en caso de huelga y con la elevación de la cuantía básica de las pensiones. La Ley de 1973 establece los servicios de solidaridad social (Arts. 236-239); asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria para grupos que se encuentran al margen del desarrollo nacional, y, mediante la incorporación voluntaria al régimen obligatorio abre distintas posibilidades de in-

(18). Ley del Seguro Social de 1973, "Exposición de Motivos", Secretaría General del ISS, Centro de Documentación, México, 1973.

incorporación a diferentes sectores de la población.

Sujetos de aseguramiento.

Para mejor situar las posibilidades de incorporación es conveniente dar un repaso rápido al artículo que los configura.

El Seguro Social comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario (Art. 6o.), el régimen obligatorio está formado por cuatro ramas de seguro (Art. 11), Vejez, enfermedad y maternidad, Invalidez, Vejez, vejez en edad avanzada y muerte, y Guarderías para hijos de asegurados.

Los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio los señalados en las tres fracciones del artículo 12, e igualmente los que establece la Ley en el artículo 13 (ambos artículos se consignan en el anexo B, epígrafe 1 y 2).

La salvedad con respecto a los sujetos del artículo 12, al igual que con los trabajadores domésticos mencionados en el mismo, y, en su caso, con los trabajadores al servicio de las entidades federales, estatales, municipales y de empresas descentralizadas, es que necesitan para su aseguramiento que el Ejecutivo Federal emita un decreto, documento en el que se debe determinar la fecha de implantación y circunscripción territorial que comprende; las prestaciones que se otorgarán; las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados; la contribución del Gobierno Federal; los procedimientos de inscripción, los de cobro de las cuotas y las demás modalidades que se requieran (Art. 17).

La intención de facilitar al máximo la incorporación de los

sujetos consignados en el artículo 13, la establece el artículo 18 que a la letra dice:

"En tanto no se expidan los decretos a que se refiere el artículo 13, los sujetos de aseguramiento en él comprendidos podrán ser incorporados al régimen en los términos en el capítulo VIII..."

El capítulo VIII de la Ley, artículos 193-223, lleva como título: La incorporación voluntaria al régimen obligatorio, y contiene especificaciones sobre esta posibilidad de inscripción para cada uno de los sujetos del artículo 13.

En el artículo 16 de la Ley queda clara la intencionalidad del legislador de dejar abiertas y facilitar las vías de incorporación de los asalariados de campo al supeditarlos a la realidad y circunstancias de los distintos grupos de patrones de este sector (dicho artículo se consigna en el anexo B, epígrafe 3).

También es sujeto del régimen obligatorio el asegurado que al ser dado de baja, con un mínimo de 52 cotizaciones semanales acreditadas, hace uso del derecho de continuar voluntariamente en el régimen obligatorio (Ley, 194-197), bien sea en los seguros conjuntos de Enfermedades y maternidad y de Invalidez, vejez, vejez en edad avanzada y muerte, o bien en cualquiera de ellos.

Por otra parte el régimen voluntario del Seguro Social (Ley, 203-221) comprende los seguros facultativos y adicionales tal como se definen en los artículos 224 y 226, siempre que se cumpla en el campo, artículo 13.

Termina este capítulo con las referencias a la ley posterior-

res a 1973. El Decreto de 1974 que la modifica tiene como aspecto más significativo la inclusión del esposo de la asegurada y de la pensionada, o a falta de éste del concubino, como beneficiario del seguro de enfermedades y maternidad, siempre que se encuentre totalmente incapacitado para trabajar, y contempla la ampliación de 21 a 25 años en la protección de los beneficiarios hijos que estudien o se encuentren incapacitados para valerse por sí mismo. Las reformas de 1976 establecen que las pensiones de vejez, invalidez y cesantía en edad avanzada no podrán ser menores de un -- mil pesos.

Con relación a los beneficiarios consignados en la Ley de 1943, en la actualidad tienen la categoría de tales, además de la esposa o concubina, los padres del asegurado si viven en casa de éste y dependen económicamente de él, y los hijos hasta los -- 16 años, o como se apuntó, hasta los 25 si estudian o están incapacitados. Los beneficiarios con los mismos tanto para el asegurado del ámbito urbano como para el rural.

ESTADO AL 31/10/79.

La concepción clásica del Seguro Social limita la esfera de acción de las instituciones de este tipo a la protección de los trabajadores asalariados, sin excluir por principio a los asalariados eventuales, ésto se pesa a un momento crítico por la protección y protagonismo de la clase obrera, movimiento que en México se perfila y conforma en los dos primeros decenios del presente siglo.

En cambio, no es hasta los años treinta, con los repartos,

masivos de tierra, cuando se modifica la estructura económica y política del país y empiezan a hacerse sentir las presiones de los grupos rurales organizados en demanda de una mejor redistribución de la riqueza nacional. Demandas que no tienen eco directo en la Ley del Seguro Social hasta 1954, por las condiciones propias del crecimiento institucional y la escasa experiencia internacional en el ámbito del campo, que pudiera ser aplicada en el país.

Sucesivas reformas a la Ley posibilitan el acceso al Seguro Social a ciertos sectores de la población primaria y van delineando respuestas específicas a los requisitos esenciales de la incorporación al régimen de seguro social, como son cobertura protegida, monto de la cuota, forma de pago y régimen de contribución, no solo de los trabajadores asalariados del campo, sino de otros grupos de la población económicamente activa de dicho sector.

La respuesta que se ha dado a los requisitos anteriores -- constituye el tema de este apartado, dividido en tres secciones: posibilidades de incorporación, limitantes y vías encaminadas a salvar la barrera que representa la situación socioeconómica de una gran parte del campesinado, con relación a los actuales sistemas de incorporación.

A estos temas les da sentido la concepción de la seguridad social como derecho de todos los ciudadanos, por ser la sociedad misma la que genera los recursos que a ésta se destinan, y llevan necesariamente a la mejoría de la situación actual, tanto del campo como del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Posibilidad de la incorporación.

La definición del campo de aplicación del Seguro Social por

rama de actividades y número de sujetos protegidos lleva implícita la llamada extensión territorial, conforme se establece en el artículo 14 que, en su totalidad, se consigna en el anexo B, epígrafe 5.

Si un municipio no tiene la infraestructura necesaria no se considera conveniente su incorporación por cuestiones de orden financiero y de recursos, y, así, aunque existan posibles sujetos de seguro en un municipio determinado, no existe la obligatoriedad del aseguramiento. La extensión geográfica o territorial del Seguro Social tiene en la actualidad cuatro modalidades de incorporación: ámbito urbano, campo general, campo cañero y esquema modificado de prestaciones; es de el caso de municipios que tienen implantadas tres o cuatro modalidades.

La incorporación al Seguro Social de los sujetos comprendidos en las tres primeras categorías, es obligatoria en los municipios donde el mismo opere, y, en los casos de incorporación voluntaria el régimen obligatorio, ésta puede realizarse si el municipio está incorporado al régimen urbano, atendiendo a lo que al respecto establece el decreto de incorporación a lo señalado para el caso en los reglamentos respectivos.

El traslado al campo de un régimen de protección configurado para el sector urbano, tuvo necesariamente que adoptar disposiciones y medidas tendientes a suplir figuras y necesidades inconsistentes en el agro, como son, por ejemplo, el patrón o empleador en ciertos casos, el salario diario como base de las cotizaciones y, en ocasiones, el régimen de contribución tripartita.

Hasta 1972 las diferencias trataron de superarse atendiendo a los lineamientos del modelo tradicional de prestaciones, operación y financiamiento del Seguro Social, sin que se aceptara explícitamente que las necesidades de protección, las características del hábitat rural, el tipo de tenencia de la tierra, los sistemas de producción, las clases de tierras y la situación socioeconómica en general, entre otros factores, exigían una respuesta específica para el campo.

En 1972, con el Decreto de incorporación de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios dedicados al cultivo del henequén, el Instituto establece para ellos un esquema con modalidades que excluye las prestaciones en dinero del seguro de riesgos de trabajo, la incapacidad por enfermedad que genera subsidios a corto plazo y la pensión de invalidez en aquellos casos en que ésta no sea de carácter total y permanente.

Esta adecuación a las necesidades reales de protección conlleva una disminución en los costos y hace teóricamente factible el financiamiento de los servicios con la inscripción de los interesados en el grupo de cotización correspondiente al salario mínimo vigente en el municipio de que se trate. La aportación del Estado que contribuye con el 30 por ciento de la cuota responde a la realidad de los grupos no categorizados por la relación o nupatronal, y la obligación solidaria de los bancos, instituciones de crédito y otros organismos con los que operan los futuros asegurados, al no haber y haber un control, resuelve el problema de la cotización individual de difícil control.

La Ley de 1973 reconocía esta vía en la que se ve en un curso

de incorporaciones que, en tres años, dan un número de beneficiarios del campo parecido al que se consiguió con el esquema tradicional, puesto en operación desde 1934 (véase tabla 5 del anexo 4). Esta vía plantea, además en el orden financiero, una opción que no presenta los graves y agudos desfinanciamientos con que ha operado, en general, el régimen de campo y el cañero en particular.

Ámbitos de aplicación del régimen obligatorio.

Los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio comprendidos en los artículos 12 y 13 de la Ley, para efectos de definición, pueden dividirse en tres grandes grupos: trabajadores asalariados, trabajadores independientes y miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas.

Los trabajadores asalariados del campo y los ejecutarios y propietarios miembros de sociedades locales de crédito oficial o agrícola, fueron los primeros contemplados por la legislación del Seguro Social; la incorporación de los trabajadores independientes en calidad de ejecutarios y propietarios con menos de diez hectáreas no pertenecientes a sociedad alguna, se perfila con claridad a partir de 1959, al consignarse a nivel de ley la obligatoriedad de la Banca Oficial de proporcionar créditos oficiales para los efectos de incorporación; esta posibilidad se abra a nivel legislativo a los campesinos y propietarios con más de diez hectáreas con las reformas a la ley de 1959. Los productores de caña y los trabajadores a su servicio son objeto de una ley puesta en vigor en 1963, como documento específico para evitar modificaciones a la Ley del Seguro Social.

Hasta 1973, los sujetos mencionados podían quedar incorporados al régimen obligatorio respectivamente en el llamado ámbito de campo general y en el campo, con las particularidades que se mencionarán más adelante, y de las que cabe señalar como denominador común, su intención de adoptar la estructura propia del agro e los requerimientos del Seguro Social clásico, concepción que sufre un cambio substancial con la Ley de 1973, que abre vías para una adaptación en sentido inverso.

Trabajadores Permanentes y Estacionales. El artículo ciento de la ley de 1953, facultaba al poder Ejecutivo Federal a que, -- previo estudio y dictamen del Instituto, determinara las fechas y modalidades de implantación del seguro social obligatorio para los trabajadores asalariados del campo. En cumplimiento de lo establecido, el 27 de agosto de 1954 se publica 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"; las modalidades principales de este ordenamiento las recoge la Ley en 1954.

El Reglamento considera como sujetos de aseguramiento a todos aquellos que ejecutaran trabajos rurales propios y ajenos de alguna empresa agrícola, ganadera, forestal o mixta, ya fueren peones asalariados, trabajadores de temporada, eventuales por obra determinada o miembros de las sociedades locales de crédito agrícola o de crédito oficial, o sea a los que se refieren en la actualidad la fracción I del artículo 10.

A la fecha, el Seguro Social acepta la denominación de tra-

bajadores, estacionales de campo y trabajadores permanentes de campo para referirse; respectivamente, a los trabajadores por obra o tiempo determinado y trabajadores contratados por tiempo indeterminado. Su incorporación al régimen de campo les da derecho a las prestaciones de los ramos de Riesgos de Trabajo, Enfermedades y maternidad y de Invalidez, vejez, vejez, vejez y muerte. Con la omisión para los estacionales de este último ramo y de las prestaciones en dinero de Enfermedades y maternidad, y limitando, en el riesgos de trabajo, el subsidio por incapacidad a un 50 por ciento del salario.

Para los trabajadores permanentes el régimen de cotización es tripartita con base en el salario diario, y bipartita, estado patrón, para los estacionales de campo, con cálculo de cuotas de acuerdo a las hectáreas en producción, y el tipo y condiciones de cultivo. El Reglamento de campo de 1960, que derogó el de 1954 y está aún en vigor, señala que, "por la índole del trabajo el Estado debe contribuir al costo de los servicios".

Trabajadores independientes. Un decreto, en 1954, inicia el régimen de campo para productores independientes no asalariados sujetos al crédito oficial rural y sus trabajadores asalariados de los que son patrones obligados. Los sujetos de esta protección, son los que comprende actualmente la Fracción III, del artículo 12. Estos asegurados se encuentran mayoritariamente en los distritos de riego del país, zonas donde concurre el crédito oficial y privado, se cuenta con salarios e ingresos permanentes, concentración de población y tasas de desarrollo creciente.

El 14 de junio de 1961 se publica el Decreto que incorpora

al régimen del Seguro Social a ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a sociedades de crédito en los municipios de Tecuicalli, Tecate, Tijuana y Ensenada de Baja California, y del municipio de San Luis Río Colorado del Estado de Sonora, tipo de incorporación que se recoge a nivel de la Ley en 1965 y se complementa en 1970 al incluir a colonos y propietarios con más de diez hectáreas.

El régimen de contribución para los sujetos mencionados es bipartito, y, para el cálculo de las cuotas, la dificultad de determinar el ingreso promedio anual de sujetos no asalariados ha llevado, en la práctica, a aceptar la información de los bancos, las sociedades de crédito y de los propios sujetos como base para dicho cálculo, o a ubicarlos en el grupo de cotización correspondiente al del salario mínimo de la zona.

A partir de 1975, las categorías apuntadas en este apartado son objeto de los artículos 11 y 12 de la Ley. La situación económica de los sujetos en cuestión establece la diferencia para que su incorporación sea en el régimen de campo completo, o por decreto y, si éste no se expide, por vía de la incorporación voluntaria.

Por decreto y con un esquema modificado de prestaciones se han incorporado además de los beneficiarios ya mencionados; en 1973, los ejidatarios del Plan Chontalpa, en Tabasco, los productores de tabaco de la zona de Tepic y Jalisco y los ejidatarios y pequeños propietarios de la Zona Laguna. En 1974, los tejedores de palma de la región Mixteca, y en 1975 los productores de cera de candleilla y los cafecultores, a nivel nacional.

(véase tabla 6 del anexo 1).

Productores de caña y sus familiares. Desde 1953 son sujetos de seguro los productores de caña de azúcar que tengan contratos de arrendamiento y suministro con ingenios miembros de IICA, así como los trabajadores a su servicio. El régimen cubre comprendo los ámbitos básicos del seguro, y para los ocasionales prestaciones - en especie del seguro de enfermedades y maternidad, y prestaciones reducidas en el de riesgos del trabajo, esquema que se aplica a todos los asalariados del campo.

La incorporación de este grupo planteó, en su época, nuevas concepciones en el capítulo de incorporaciones masivas por etapas de producción y en la posibilidad de establecer gravámenes al producto de que se trata.

Limitantes de la incorporación.

Si la Ley de 1973 abrió a nivel legislativo vías de incorporación masiva adecuada a las necesidades del campo, la falta de una reglamentación que precise y defina sujetos, situaciones y mecanismos, y permita unificar criterios eg, quizás, el artículo primordial, a nivel de institución, para la extensión del seguro social al sector rural.

En la práctica la incorporación de ejidatarios, coahueros y pequeños propietarios al régimen de campo tiene tres problemas: a) el incumplimiento de la línea oficial de crédito rural que no concede créditos adicionales para cubrir la cuota del seguro social, añadiendo falta de capacidad económica u operación con carácter vencida; b) el gran número de productores independientes

que no opere con la banca oficial, y que por lo mismo, escape a la obligatoriedad de la incorporación, y c) el número relativamente pequeño de municipios incorporados en el régimen obligatorio.

Esta situación es más grave en aquellas zonas que no tienen riego e cultivos productivos, cuya incorporación, desde 1973, puede ser por decreto -de los que no se ha expedido ninguno en los últimos tres años- y que da escasos o nulos resultados en su variante de incorporación voluntaria en escuelas con modalidades, por la falta de instalaciones médicas y por la cuota que se le fija que suele exceder las posibilidades de los colibrificantes, y por la serie de trámites engorrosos que debe seguir la colibrificad.

Los establecimientos permanentes y estacionales de campo presentan también problemas de incorporación no de tipo técnico o legislativo, sino de operación y reglamentación. No hay precisión en lo que debe entenderse por trabajador de campo, ni definición alguna de trabajador permanente y estacional. Los mecanismos administrativos resultan inoperantes y no han sido observados en los 15 años de vigencia del reglamento de campo. Estos mecanismos, por ejemplo, no garantizan el aseguramiento de los trabajadores permanentes, ya que los patrones suelen asegurarlos como estacionales, privándolos de una protección más amplia y completa; tampoco precisan primas y sistemas de entera de cuotas para los trabajadores estacionales, lo que propicia evasión, desfinanciamiento y al que existe un gran número de sujetos sin protección, como puede observarse en la tabla 7 del anexo 7.

Si de una población económicamente activa en el sector primario, calculada para 1975 en casi 5 millones de personas, el 10%

guro Social comparaba en esa fecha a un total de 549,394 asegurados y aproximadamente a 1'339,571 derechohabientes, en los distintos esquemas de incorporación puestos en marcha desde 1954, es válido cuestionar las posibilidades de extensión que éste ofrece¹⁹.

La legislación y la teoría parecen adecuadas, pero la realidad económica del campo sigue escapando a una estructura concebida para ciertas clases y grupos. En los avances logrados puede detectarse la intención política y la letra mojada en que se convierten las leyes y políticas pensadas más para el lucimiento de las autoridades que las emiten, que para el servicio efectivo de los destinatarios de las mismas.

Los servicios de Solidaridad Social. Como principal instrumento de la seguridad social y por la experiencia y capacidad lograda y demostrado, la Ley de 1973, Arts. 236-39, (consignados en el apéndice B, epígrafe C), encomienda al Instituto Mexicano del Seguro Social la operación, organización y financiamiento -- compartido este último con el Estado, en un 60% y 40% respectivamente -- de los servicios de solidaridad social.

Concebidos para grupos que permanecen al margen del desarrollo del país, los servicios de solidaridad social otorgan atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria a la población que no tiene capacidad contributiva y, por consiguiente -- acceso a los esquemas de protección clásicos del Seguro Social, -- con la intención de que estos servicios ayuden a elevar el nivel de vida de los beneficiarios. El Ejecutivo Federal determina por

(19). Gerardo Jahan, "Problemas de la extensión de la seguridad social al campo, su organización para el estudio de un programa piloto, y su posible contribución de servicios institucionales", ICSA, México, 1972.

decreto a los sujetos y las zonas de implantación de dichos servicios.

Dadas las condiciones de los grupos a que se destinan, la Ley establece que la contribución por los servicios de solidaridad social puede hacerse por medio del pago de una cuota en efectivo, o bien, como se ha establecido en la práctica, con diez jornadas de trabajo del jefe de familia en favor de la comunidad en que habite. En los servicios médicos de solidaridad social, no hay limitación de beneficiarios, ya que se otorga a universo abierto.

En 1973 se inició este programa en la zona latifundista con 7 clínicas hospital de campo, y en 1976 funcionaban ya 30 unidades de este tipo y 310 consultorios rurales, prestando servicios a dos niveles de atención, de especialidades básicas y hospitalización, y de consulta externa, respectivamente, a un total aproximado de 34000,000 personas.

Como una segunda etapa del programa de solidaridades social puede considerarse la inauguración en septiembre de este año de 15 unidades médicas rurales del programa HSC-COPLAMER (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Desprivilegiadas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República), unidades que llegarán a 2,100 en todo el país, complementando en esta cifra los 310 consultorios rurales que opera el campo, construidos con apoyo de COMIBRFO. El programa también contempla la construcción de 15 clínicas hospital de campo, lo que dará un total de 45 unidades de este tipo, ya que por el momento las 30 en funcionamiento.

El esquema de servicios y retribución del programa HISS-COPLAMAR es análogo al descrito. En el financiamiento presenta como salvedad el que está a cargo totalmente del Estado, y como avance puede apuntarse la intervención de un organismo, COPLAMAR, que coordina a varios creados con el objeto de favorecer a minorías marginadas. Esta intervención dará una mejor organización y efectividad al trabajo comunitario, para cumplir, así, con la cláusula segunda del convenio: el programa HISS-COPLAMAR de Solidaridad Social por acción comunitaria tendrá por objeto "propiciar la ampliación del ámbito de cobertura de los servicios de solidaridad social y la consolidación de un sistema de cooperación comunitaria en beneficio de las colectividades destinatarias de dichos servicios, en los términos de los decretos respectivos que señalen a los núcleos de población marginados que deben considerarse como sujetos de solidaridad social hasta alcanzar el número de 10 millones de habitantes"²⁰.

(20). Convenio HISS-COPLAMAR para el establecimiento de servicios de salud en el medio rural, suscrita por la Administración Federal de Salud y la Comisión Nacional, México, 1973.

CAPITULO III

PROTECCION DE LA SALUD DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS DEL CAMPO, EN EL TIPO DE UN MODELO DE CRECIMIENTO CAPITALISTA.

EL OBJETO DEL ESTUDIO.

La presente investigación intenta contribuir al análisis de los regímenes de protección de la salud de los trabajadores asalariados del campo; fuerza de trabajo que ha permitido un crecimiento del desarrollo capitalista en México.

Este estudio tiene por objeto, demostrar que: a) el ámbito de operación del IMSS, ha crecido paralelo al desarrollo capitalista en el agro. Este desarrollo se sitúa en aquellas zonas donde la penetración capitalista se ha dejado sentir con mayor fuerza y, por lo mismo, el papel del IMSS en el campo es el de mantener una fuerza de trabajo en "aceptables" condiciones de salud, - de manera que permitan la reproducción del trabajador asalariado y faciliten el desarrollo capitalista en el campo; b) la institución, como parte de los aparatos ideológicos de poder del Estado, actúa como un mecanismo de integración social que hace menos acusadas - las contradicciones de clase, con el fin de mantener y reafirmar - la ideología burguesa dominante.

El periodo de análisis que abarca la investigación comprende de 1970 a 1982. Aún cuando el IMSS había extendido sus servicios a algunos grupos de trabajadores rurales, antes de 1973, puede afirmarse que es a partir de ese año cuando se agilita masiva y progresivamente a toda la república; como una expresión, tal vez, no sólo del desarrollo de la institución sino del sistema po-

lítico en general.

De las estadísticas disponibles, se prefirieron las correspondientes a 1977, por tener un carácter más uniforme y confiable, lo que hace posible realizar comparaciones con años anteriores. - Donde no existían cifras, se hicieron estimaciones y proyecciones, sobre todo para los años 1980-82.

Con base en los datos manejados puede apreciarse una correlación entre la expansión del capitalismo en el agro mexicano, específicamente en estados y regiones determinados, y la extensión del HSS a esos mismos puntos. Como se planteó adelante, parece existir una concomitancia de intereses, e intenciones por parte del Estado en lo que se refiere a facilitar, subsidiar y fortalecer el proceso arriba indicado.

Aunque el proceso de consolidación del capital en el campo se inicia mucho antes (la década de los 40's) que la extensión sistemática del HSS a regiones específicas del país -extensión que tiene su época de apogeo a partir del periodo cheverriista, especialmente de 1973 a 1976 en un momento en que la producción agrícola decrece-, no puede negarse que el acceso tardío de la institución a importantes regiones agrícolas trae aparejado un apoyo significativo de los intereses capitalistas, como se verá posteriormente.

Por otra parte, hay igualmente evidencias de que, en años recientes, el propio Estado ha utilizado los recursos, la imagen y el contenido teórico del HSS para resolver conflictos de clase, y mitigar, contradicciones, el margen de los propósitos for-

malta explicitadas en los programas institucionales.

Estas observaciones sirven de base a las hipótesis centrales que se acaban de plantear. Como marco de referencia específico se apuntan enseguida dos consideraciones relacionadas estrechamente con el objeto de estudio, una sobre el fenómeno salud-enfermedad, y la otra sobre capitalismo y descomposición. En el siguiente apartado se explica lo referente a uno de los instrumentos básicos de este trabajo, el modelo agropecuario que se tomó para clasificar, analizar y comparar los datos, y se precisan también las variables estudiadas.

Para mostrar la correlación entre la variable dependiente, el IMSS y la protección del trabajador asalariado, y las independientes fuerza de trabajo y extensión territorial del IMSS, se utilizaron las siguientes criterios: ámbito de operación del Seguro Social, asalariados de campo con protección institucional, patrones inscritos en relación con los del sector agropecuario, distribución de los recursos materiales, prestaciones para los asalariados de campo, régimen de contribución, el programa de Solidaridad Social y los esquemas tradicionales de protección.

MARCO DE REFERENCIA ESPECIFICO.

El fenómeno enfermedad-salud.

Durante el siglo pasado se enfrentaron dos corrientes de pensamiento médico: una que interpretaba la enfermedad como resultado del proceso histórico social -corriente sociomédica y otra que la consideraba como respuesta a la acción de agentes externos o desequilibrios internos del organismo individual -corriente biomédica.

Si bien es cierto que la manifestación concreta de la enfermedad es un fenómeno biológico en el individuo, no se puede negar su carácter social. La salud, tanto en lo general como en lo particular, es un fenómeno que guarda una estrecha relación con la estructura y superestructura que caracteriza a una sociedad, en un momento específico de la historia; la enfermedad, por consiguiente, será un reflejo de la imbricación económica y social.

A fin de poder erradicar muchos de las enfermedades más comunes en nuestro medio, se hace necesario contar con toda una infraestructura médica y social, que permita no sólo combatir la enfermedad sino a la vez proporcionar servicios tales como: agua, luz, escuelas, viviendas, servicios sanitarios, etcétera. Estos servicios, llamados de bienestar social, son indispensables para lograr objetivos mediatos e inmediatos -salud ocupacional, por ejemplo-, y dependerán de cómo esté conformada la sociedad. En este sentido, el papel que juega el Estado, como la expresión más clara de la división de la sociedad en clases, es el de un instrumento político-ideológico que rige y regula las condiciones en que han de desenvolverse los servicios médicos y asistenciales para la sociedad mexicana.

Por las condiciones y situación prevaleciente en el país, se puede decir que los servicios se proporcionan en relación con las clases sociales y de acuerdo a intereses clasistas determinados. Así, si la salud y la enfermedad, fenómeno dialéctico, no puede solucionarse sino en el marco de la estructura económica y la ideología imperante, todo intento que se realice en favor de la sociedad en su conjunto, sólo solucionará en apariencia, y no de facto, las necesidades de la misma.

Los problemas que presenta la protección de la salud y bienestar del trabajador asalariado de campo, no pueden verse exclusivamente en el marco de las instituciones públicas o privadas. - Es necesario hacer referencia a la estructura social, a la médica, e, inclusive, a la política y económica, que conforman a la sociedad mexicana actual.

Sólo en el contexto señalado se podrá comprender por qué el Seguro Social ha encontrado y encuentra grandes obstáculos para la realización de los objetivos que se plantea, como institución encargada de la salud de los trabajadores y, en general, de la población económicamente activa. Obstáculos que nacen de la pretensión de socializar la medicina en el marco de un sistema capitalista, con problemas de contenido y de forma, la mayoría de las veces indisolubles e insolubles.

El trabajador agrícola dentro del proceso productivo.

Para mejor situar el fenómeno relacionado con el asalariado de campo y los problemas de salud, es conveniente tomar en cuenta dos aspectos fundamentales: a) la penetración del capitalismo en el campo, y b) el proceso de descomposición del campesinado, que trae aparejado ese capitalismo.

El desarrollo de estos dos puntos, primero en términos teóricos, y después, en relación ya con el caso de México, darán la pauta para comprender el proceso de expansión del capitalismo mexicano y el nacimiento de un proletariado agrícola, en tanto sujeto principal del presente estudio.

Desarrollo capitalista en el agro y descampesinización. -
 Labores teóricos.

En el esquema clásico, la gran división social del trabajo y la acumulación de capital tiene su origen en la agricultura, por ser una de las primeras y principales actividades desarrolladas por el hombre. En la medida en que se hace más clara la división entre los propietarios de los medios de producción y los que únicamente poseían su fuerza de trabajo, las unidades de producción fueron variando: unidades de economía campesina, unidades artesanales y mercantiles y, así, hasta llegar a las empresas capitalistas de producción. Proceso que, en términos generales, ha sido investigado detalladamente por Lenin, Kausky y otros teóricos.

Según Lenin¹, el proceso de expansión capitalista en la agricultura está marcado en sus momentos fundamentales, por los siguientes fenómenos: a la diferenciación entre agricultura y ganadería sigue un incremento de la agricultura comercial, que también abarca regiones con diferentes tipos de producción, como son, por ejemplo, la ganadería comercial y la producción lechera. Por otro lado, la especialización de las diferentes ramas del sector agrario crea la posibilidad de que este sector responda a las necesidades de productos agropecuarios y materias primas para la industria, con lo que se da un importante paso para la creación definitiva de un mercado interno.

Paralelamente, en el campo, se rompe en definitiva con la propiedad territorial (latifundio) y las tierras se convierten en mercancía, con lo que surge la posibilidad de que estas mercancías se las apropien hombres que se disponen a trabajarlas y desarrollar sus recursos productivos, en provecho propio y del

(1). V.I. Lenin, El desarrollo del capitalismo en Rusia, Ed. "Progreso", Moscú, 1971.

capital. Esta creciente fuerza de trabajo, con la que se apuntala y fortalece la industria trae como consecuencia un importante decremento en la masa de población rural, que se transforma en mano de obra, libre de vender su fuerza de trabajo en otros sectores de la economía, principalmente, en el secundario.

Los aspectos brevemente expuestos están fuertemente ligados con el fenómeno de la descomposición. Esta descomposición se produce con aquella fuerza de trabajo que es expulsada del sector rural al cual inicialmente pertenecía, y para la que existe la posibilidad de proletarianizarse, es decir, de convertirse en mano de obra asalariada, contratada por la industria o por las empresas agrícolas de corte capitalista o plenamente capitalistas.

Seguindo a Lenin, se puede decir que este proceso de introducción del capital al campo, puede darse mediante dos vías: la vía Junker, o sea la transformación paulatina de la economía terrateniente en capitalista, o la vía Farmer, el predominio de la unidad familiar de producción. Como afirman Roger Bartra, "cualquiera de los dos caminos lleva a la empresa agrícola capitalista a un proceso de descomposición y sustitución del sistema de pago en trabajo (u otras formas precapitalistas) por el sistema de salarios. La descomposición es en realidad el nacimiento de un proletariado agrícola arrancado con mayor o menor violencia de la tierra; ello sólo puede ocurrir paralelamente a una acumulación de capital y a una concentración de la producción que tiene por base el trabajo asalariado".

(2). Roger Bartra, Introducción agraria y clases sociales en México, Ed. Loe, México, 1974, p. 10.

Independientemente de la presencia de los factores señalados, como dice Luisa Paró⁽³⁾, "parte del fenómeno de la descampesinización se debe al desajuste entre el incremento demográfico y las posibilidades de absorción de mano de obra de la propia economía campesina que se ve expulsado a otros sectores de la economía o queda marginalizada". Sin embargo, las posibilidades de absorción de la mano de obra campesina liberada, no siempre se dan dentro del propio sector agrícola, ni menos aún en el sector industrial. Muchas veces la emigración de campesinos a zonas suburbanas constituye un ejército de reserva que regula los salarios, ejerce presión sobre el ejército industrial en activo, en períodos de estancamiento y de prosperidad media, y freno sus exigencias en tiempos de superproducción.

Por otra parte, el desarrollo del capitalismo en el campo conlleva necesariamente una agudización de la descampesinización. Existe la posibilidad de incorporar al régimen capitalista de producción formas no capitalistas, mediante su posesión o a través del capital financiero o industrial-comercial. De esta manera, el capital asimila y absorbe las unidades de producción no capitalistas y éstas "se convierten", para el capitalismo, en sus relaciones de producción específicas (subsumión formal del trabajo campesino al capital):

Lo anterior es posible, aunque cabe señalar que, a largo plazo, la tendencia del capitalismo es la eliminación de las formas no capitalistas de producción.

(3). Luisa Paró, El proletariado agrícola en México, Siglo XXI Editores, México, 1977, p. 116.

El caso de México.

El breve esbozo teórico, descrito tiene un comportamiento diferente y específico en México, debido a su historia y condiciones estructurales concretas, mismas que se plantearán enseguida, en términos generales.

Si siguiendo los planteamientos de Roger Bartra⁽⁴⁾, se puede decir que la vía Junker de desarrollo latifundista se rompe en México a partir de la Revolución, 1910-1917 y de las reformas originadas en los años posteriores. Con la liquidación de los latifundios (propiedad territorial) y sus sistemas de explotación del trabajo (peonaje, por ejemplo), aparece una gran masa de obra libre. Con la Reforma Agraria puesta en marcha por el Estado se da nacimiento a una nueva vía de desarrollo capitalista en el agro.

La ejidalización junto con el desarrollo paralelo de los minifundios privados permitió el desarrollo de una agricultura tipo *Farmer* que "... se materializó en la creación de miles de pequeñas unidades de producción campesina individual"⁽⁵⁾. Sin embargo, el hecho de que el ejido sea un bien inclinable, colocó un buen número de hectáreas productivas fuera de la dinámica del mercado capitalista.

A lo largo de su proceso histórico, este modelo de desarrollo ha provocado la creación de dos grupos fundamentales en la vida del campo mexicano: por una parte, el minifundista y ejidal -- empobrecido que no ha alcanzado un grado considerable de desarro-

(4). Bartra, *op. cit.*

(5). *Ibid.*, p. 131.

No, y, por otra, el agricultor capitalista modernizado. En el sistema mexicano coexisten relaciones capitalistas con relaciones no capitalistas de producción que favorecen una constante acumulación de capitales en favor del grupo desarrollado, como cita Roger Bartra⁶ en relación con los planteamientos de Rosa de Luxemburgo.

Estos fenómenos, la descomposición del campesinado como producto del desarrollo capitalista; la dificultad de absorción de esta mano de obra por el sector capitalista agrícola industrial; la refuncionalización de las unidades campesinas no capitalistas que lleva a cabo el Estado y la necesidad manifiesta de garantizar a los campesinos ingresos y alimentación, dan un carácter muy particular al fenómeno de proletarianización en México. Por una parte, conserva al campesino atado a su parcela y, por otra, le obliga a proletarianizarse en cierta medida; es decir, se da un proceso de campesinización-descampesinización.

Se habló ya de la formación de dos grupos básicos dentro del campo mexicano, pero no se han ubicado las clases que se movían dentro de ellos, lo que es importante señalar para poder situar mejor al sujeto principal de investigación, el asalariado del campo.

Por un lado está la burguesía agraria, cuyos intereses se identificaron plenamente con la burguesía capitalista del país; y en el otro, las unidades campesinas, en las que se ubican los campesinos pobres y medios que, aun cuando conservan todavía su carácter campesino, se ven en la necesidad de proletarianizarse,

(6). Ibid., p. 23.

en muchas ocasiones, con un carácter eventual, ya que conservan la propiedad sobre sus medios de producción.

Finalmente, aunque no ligado totalmente ni con la unidad de producción capitalista ni con la unidad campesina de producción, está el proletariado asalariado agrícola que "en sentido amplio - abarcaría a aquellos productores - sean o no dueños de tierras, - campesinos parcelarios o arrendatarios- cuya producción está fincada y organizada por una empresa capitalista estatal o privada, que generen un excedente apropiado por el capital y que no obtienen como remuneración más que una cantidad que les permite reproducir su fuerza de trabajo"⁷.

Se puede concluir que, por las condiciones en las que se ha desarrollado y se desarrolla el capitalismo en el agro, el proletariado agrícola en México no tiene un carácter homogéneo.

El fenómeno de descampesinización, que despoja al campesino de la tierra y lo pone frente a la necesidad de proletarianizarse,⁸ es una de las formas que da lugar al surgimiento del proletariado agrícola; fenómeno que puede adquirir diversos matices y ser contemplado desde distintos puntos de vista. Para Luisa Paré⁹ existen básicamente dos tipologías: a) proletarios y b) semiproletarios. Los proletarios, obreros agrícolas sin tierra, pueden tener el carácter de obreros calificados, trabajar exclusivamente en su región y ser empleados por capitalistas empresarios; los no calificados generalmente trabajan para otros campesinos.

(7). Paré, *op.cit.*, p. 51.

(8). *Ibid.* pp. 63-69.

El segundo tipo, los semiproletarios -asalariados agrícolas con tierra- son utilizados eventualmente como jornaleros. Los calificados trabajan exclusivamente en su región y son empleados por empresarios capitalistas. Los no calificados trabajan fuera de su región -colodrías- y son empleados por campesinos.

El Centre de Investigaciones Agrarias⁹ elaboró, con datos de 1970, la siguiente tipología, con base en el valor de la producción.

- a) Predios de intrasubsistencia. Con un valor de producción inferior a \$1,000.00 y una media de \$350.00. Se considera que esta percepción no logra satisfacer las necesidades de la familia, por lo que tiene que vender su fuerza de trabajo. No hay predios con riego.
- b) Predios de subsistencia. Con valor de producción entre \$1,000.00 y \$5,000.00 al año, con una media de \$2,600.00. Para el tener de este tipo de propiedad, la percepción no es suficiente y se ve obligado a vender su fuerza de trabajo. El 3.9% de estas unidades tienen riego precario. En estos dos grupos se localizan el 77.4% de las dotaciones ejidales.
- c) Predios familiares. Con valor de producción entre \$5,000.00 y \$25,000.00 y una media anual de \$8,600.00. Las percepciones alcanzan a cubrir necesidades familiares y pueden incrementarse. El 57% de las unidades tienen riego.
- d) Predios multifamiliares medianos. Su valor de producción está entre \$25,000.00 y \$100,000.00 y la media es \$39,870.00 anuales. Además de ser suficiente para cubrir las necesi-

(9). Revista del Centre de Investigaciones Agrarias, Subsecretaría de Agricultura y Operación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México, 1973.

- das familiares, edificación, mecanización y contratación de fuerza de trabajo complementaria. El 31.5% de estos predios tiene riego y el 77% de estos predios son ejidales.
- c) Predios multifamiliares grandes, con un valor de producción superior a \$100,000.00 y una media de \$372,220.00. El 37.0% de los predios cuentan con riego y todos pertenecen al sector privado.

Del total de población rural calculada en 1977 en unos 27 millones de habitantes, más de 15 millones que dependen de una población económicamente activa de 4 millones aproximadamente, no poseen tierra y tienen que recurrir a la venta de su fuerza de trabajo, ya sea en el campo o emigrando a la ciudad, donde forman los cinturones de miseria.

Para el objeto de este estudio, tanto los proletarios como los semiproletarios, los no poseedores de tierra y los que tienen predios de infra y subsistencia forman parte de una misma categoría, trabajadores asalariados de campo. Terminología que maneja el IMSE, haciendo una sola diferenciación: a) trabajadores permanentes, o sea, los contratados por obra o tiempo determinado, y b) trabajadores estacionales; aquellos contratados por tiempo indeterminado.

EL MODELO DE CRECIMIENTO AGROPECUARIO.

El proceso histórico social que caracteriza al desarrollo agropecuario de México muestra diversos giros. Estos giros responden, en lo esencial, a determinados factores económicos y políticos tanto del ámbito nacional como de la hegemonía capitalista mundial.

La penetración capitalista en el campo está íntimamente relacionada con factores tales, como: transferencia de capital del sector agrario al industrial, proletarianización de la mano de obra rural, compresión del salario mínimo de campo, disminución de los precios de garantía, compresión de la inversión nacional y extranjera, etcétera. Estos factores, con mayor o menor intensidad se han dejado sentir desde hace 45 años, o sea, a partir de la consolidación del Estado, con Cárdenas y, en la actualidad, mantienen a la agricultura en un punto verdaderamente crítico.

De 1940 a 1970, se fueron conformando diversas regiones agropecuarias, que, en síntesis podrían quedar explicadas por los siguientes datos basados en el Censo Agrícola Ejidal¹⁰ de 1970: en esa fecha existían 3'284,000 predios en el país, con una superficie de 139'000,000 de hectáreas. De este total, 14% se consistía de tierra de labor, 46% de pastos, 25.5% de bosques, 6.7% tierras susceptibles de cultivo y 6.8% improductivas.

De la superficie productiva, al sector privado les corresponden 69 millones de hectáreas y 70 millones al ejidal. El censo reporta para 1970 un total de 22,681 ejidos en el país, dotados con 69'415,063 hectáreas; cifra que corresponde al 35% del total de hectáreas del país. El mismo documento da un total de 2'182,486 que, con respecto al número total de hectáreas laborables arroja una tenencia media nacional de 5.56 hectáreas por ejidatario. Al sector privado le corresponden 782,056 predios menores de 5 y 319,458 mayores de 5 hectáreas.

(10). Directorio de ejidos y de comunidades agrarias, V Censo Ejidal 1970, Dirección General de Estadística, México 1972.

Por lo que respecta a las tierras de riego, están divididas casi al 50% entre el sector oficial y privada, con la diferencia de que en la inversión de capital el sector privado aporta el 73%, lo mismo sucede con la maquinaria agrícola y la tecnología en general.

Para este trabajo se tomó como modelo de crecimiento agropecuario, la regionalización utilizada por Martín Luis Guzmán¹¹. Dicho estudio toma como base el comportamiento agropecuario a lo largo de los años 1940 hasta 1970 y establece, posteriormente, un modelo matemático con once indicadores. Los indicadores seleccionados, una vez procesados, arrojan un índice "biológico", mismo que permite comparar el crecimiento agropecuario de cada uno de los Estados con respecto a las demás entidades.

Los once indicadores seleccionados por el autor, son:

- 1.- El producto bruto interno agropecuario por trabajador "económicamente activo" en el sector agropecuario.
- 2.- El producto bruto interno agropecuario por hectáreas de superficie laborable.
- 3.- La relación producto-capital del sector agropecuario.
- 4.- La relación entre la superficie de labor y la superficie cosechada.
- 5.- Las hectáreas bajo riego de la superficie de labor.
- 6.- El índice de capitalización agrícola.
- 7.- La inversión público federal en el sector agropecuario por trabajador "económicamente activo" ocupada en el mismo sector.

(11). Martín Luis Guzmán, "Crecimiento agropecuario comparativo de las entidades federativas (1940-1970)", en Revista del México Agrario, Año VIII, No. 1, México, 1975, pp. 113-169.

- 8.- Los créditos agropecuarios otorgados por las instituciones de crédito privadas entre la población económicamente activa del sector.
- 9.- El grado de mecanización de la superficie de labor.
- 10.- La superficie fertilizada con respecto a la superficie laborable total.
- 11.- Los salarios mínimos rurales por entidades.

Los tres primeros indicadores permiten medir la productividad monetaria a precios constantes por hombre ocupado, hectáreas de labor y acumulación de capital en el desarrollo agropecuario.

Los siguientes 8 indican el comportamiento de los factores de la producción y, en sentido más amplio, el de los insumos fundamentales que aplican el proceso de crecimiento: aprovechamiento de la tierra, disponibilidad de superficie con riego, capital agrícola, inversión pública agropecuaria, créditos privados concedidos, tendencia de la remuneración social del trabajo en el medio rural y empleo de insumos, como maquinaria y fertilizantes.

De este estudio se desprende una regionalización que establece seis zonas:

- 1) Entidades Estables Desarrolladas: Baja California Norte, Sonora, Coahuila, Sinaloa.
- 2) Entidades Ascendentes: Baja California Sur, Tamaulipas, Morelos, Tabasco, Michoacán, Colima, San Luis Potosí y Querétaro.
- 3) Entidades Estables Intermedias: Nuevo León, Estado de México y Tlaxcala.

- 4) Entidades Erráticas: Aguascalientes, Quintana Roo, Jalisco, Veracruz, Puebla, Zacatecas y Guanajuato.
- 5) Entidades Descendientes: Chihuahua, Durango, Coahuila, Yucatán, Tlaxcala e Hidalgo.
- 6) Entidades Estables Subdesarrolladas: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Se utiliza esta regionalización por considerarse adecuada para el estudio del desarrollo capitalista en el campo y de la salud de la fuerza de trabajo asalariada ubicada precisamente en las entidades de mayor desarrollo. Además, facilite el estudio comparativo con base en la extensión del ámbito geográfico del IMSS, que también se maneja por entidades y no por regiones.

La regionalización es útil para comprobar el establecimiento de esquemas de solidaridad social, justamente en aquellas zonas de regular y poco crecimiento, como una medida del Estado para tratar de equilibrar las contradicciones de clases existentes.

Para terminar, cabe señalar de nuevo que, el papel desempeñado por el Seguro Social como parte del Estado, sigue un curso que abarca tanto el nivel estructural como el superestructural. En el plano económico, el IMSS, protege la fuerza de trabajo asalariada del campo bajo dos condicionantes que: a) la fuerza de trabajo esté vinculada a un proceso de producción y se establezca una relación formal obrero-patronal; y b) la extensión territorial por ámbito de aseguramiento del IMSS, abarque las entidades con una infraestructura adecuada. Ante estos supuestos, se han tomado como variable dependiente al IMSS, que protege la fuerza de trabajo asalariada, y, como variables independientes, la fuerza de trabajo

baja vinculada a un proceso de producción y reconocida en una relación formal; y en segundo lugar, la extensión territorial del IMSS que se dirige tradicionalmente a las entidades de mayor desarrollo agropecuario.

SEIS INDICADORES.

Ambito de operación del IMSS en el marco de un modelo de crecimiento agropecuario.

El Seguro Social empezó a operar en el campo en 1954 y su ámbito de acción se ha extendido en forma paulatina, tanto en la cantidad y tipo de sujetos protegidos, como en el número de municipios en los que otorga servicios.

En un principio, el Seguro obligatorio para trabajadores del campo, comprendió a los peones acasillados, trabajadores de temporada, eventuales, para obra determinada y, también a los miembros de sociedades locales de crédito agrícola o ejidal, y abarcó, primordialmente, las entidades que, en la clasificación propuesta, se consideran como estables desarrolladas (Baja California Norte, Sonora, Coahuila y Sinaloa).

En el lapso 1954-1970, se incorporaron al Seguro Social tanto trabajadores asalariados del campo, como grupos mas o menos importantes de trabajadores independientes (ejidatarios, comercios, pequeños propietarios), caracterizados, en general, por una situación socioeconómica solvente, imprescindible para hacer frente a los requisitos del financiamiento de las prestaciones. En la práctica, esta apertura se limitó y contra, también, en las entidades estables desarrolladas.

La incorporación de los productores de azúcar y de sus trabajadores en 1963, marcó el inicio de las incorporaciones masivas por tipo de cultivo, aunque en este caso, y a diferencia de lo que plantea la Ley de 1973, se concibe un esquema de protección idéntico al que se otorga en el ámbito urbano. No son ya las entidades establecidas desarrolladas las únicas que reciben el impacto de esta incorporación, pero la selección de este grupo, por la facilidad de gravar el producto en cuestión, para asegurar el financiamiento conlleva criterios selectivos ligados estrechamente al desarrollo y la situación socioeconómica.

En 1973, la Ley del Seguro Social trasciende sus lineamientos tradicionales con el llamado esquema modificado. Con dicho esquema trata de adecuar las diversas prestaciones médicas, económicas y sociales a las condiciones existentes en el campo. Se incorporan, así, grupos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios dedicados a cultivos específicos, en zonas tan distintas como Yucatán (henequeneros), Nayarit y Jalisco (tabacaleros) la zona de Laguna negra (algodón), Tabasco (ejidatarios del Plan Chontalpa).

A esta incorporación por calidad de asegurado -trabajador- asalariado, trabajador independiente-, y por tipo de esquema de protección, ámbito: de campo general, de campo cañero y de esquema con modalidades, corresponde una incorporación de municipios que conforma el ámbito territorial o geográfico de operación del ISSS. Esta extensión territorial, que permite consignar el número de municipios en los que funciona el Seguro Social, en los distintos esquemas o ámbitos de protección y en cada uno de los Estados del país encaja perfectamente con la clasificación de estos últimos hecha por Currián, en el trabajo citado. Cabe aclarar que no

CUADRO No. 1.- Los tipos de ocupación al 15 de Septiembre de 1977 en la Seguridad Social en el Ambiente de Campo.

ESTADO FEDERATIVO.	Total Mujeres Feb. 1970	Mujeres incorporadas 1970		Incorporadas al total País	Mujeres Incorporadas 1977		% con respecto al total País	Variación Porcentual 70-77			
		Campo	Ciudad		Campo	Ciudad		Campo	Ciudad		
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS											
1. Chiapas	29	10	-	10.84	-	12	-	17.39	-	1.45	-
2. Baja California Norte	4	4	-	100	-	4	-	100	-	-	-
3. Coahuila	50	9	-	23.68	-	9	-	23.68	-	-	-
4. Durango	17	4	4	23.53	23.53	10	3	53.02	17.65	35.29	5.38
AGUASCALIENTES											
5. Baja California Sur	3	1	-	33.33	-	1	-	33.33	-	-	-
6. Tlaxcala	48	5	-	11.43	-	13	10	29.23	23.25	18.6	23.25
7. Jalisco	19	4	3	20.93	25.0	8	5	40.00	50.00	40.0	25.0
8. Veracruz	32	10	10	37.5	62.5	13	21	40.65	65.63	3.15	3.13
9. Guerrero	17	-	2	-	11.76	4	7	23.53	41.18	23.53	29.42
10. Querétaro	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11. Hidalgo	113	2	12	1.77	10.62	9	14	7.96	12.39	6.19	1.77
12. San Luis Potosí	56	1	8	1.79	14.29	1	10	1.79	17.36	-	3.57
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS											
13. Nuevo León	50	7	-	13.46	-	7	-	13.46	-	-	-
14. Tamaulipas	121	-	-	-	-	1	-	0.83	-	-	0.83
15. Quintana Roo	19	-	4	-	21.05	-	6	-	31.58	-	10.53
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS											
16. Yucatán	124	-	19	-	15.32	-	26	-	20.97	-	5.65
17. Campeche	200	-	73	-	36.50	-	90	-	44.33	-	3.37
18. Chiapas	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19. Quintana Roo	9	3	-	33.33	-	4	-	44.44	-	11.11	-
20. Campeche	46	1	-	2.17	-	1	-	2.17	-	-	-
21. Quintana Roo	213	-	9	-	4.15	-	17	-	7.83	-	3.63
22. Yucatán	56	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS											
23. Quintana Roo	47	11	-	16.42	-	16	-	23.33	-	7.46	-
24. Campeche	38	4	-	10.53	-	5	-	13.16	-	2.63	-
25. Quintana Roo	44	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26. Campeche	106	2	-	1.89	-	2	-	1.89	-	-	-
27. Quintana Roo	2	2	1	25	12.5	3	1	37.5	12.5	25.0	-
28. Campeche	84	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS											
29. Quintana Roo	110	12	2	10.91	-	12	3	10.91	2.73	-	-
30. Campeche	75	-	1	-	-	-	2	-	2.66	-	1.33
31. Campeche	373	-	10	-	-	-	8	-	1.40	-	0.35
TOTAL	2,377	97	167	4.03	1.56	134	224	5.64	9.43	1.56	2.4

Fuente: Censos y Estadísticas de Población 1970
 y Estadísticas de Ocupación al 15 de Septiembre de 1977
 y Estadísticas de Ocupación al 15 de Septiembre de 1977

se consideraron los municipios incorporados en esquema modificado, por ser mínimos las cifras de trabajadores asalariados contemplados en este tipo de incorporación.

Del total de 2,392 municipios en toda la República, cifra de la que se pueden restar los 16 que corresponden al Distrito Federal (2,376), para 1970 se encontraban incorporados 264, 97 en el ámbito de campo general y 167 en el cañero.

Como puede observarse en el cuadro 1, los municipios incorporados en los seis grupos en que se clasificó a las entidades del país con base en un modelo de crecimiento agropecuario, tuvieron la siguiente distribución: en 1970, las entidades Estables Desarrolladas contaban con el porcentaje más alto de municipios incorporados, mismo que se incrementó también en 1977, con excepción del Estado de Sonora y de Sinaloa que disminuyeron en un municipio -- del campo general y del campo cañero respectivamente.

El grupo de las entidades ascendentes presentó un incremento fuerte entre 1970 y 1977, del que cabe señalar el caso especial de Cuernavaca, entidad que hasta la fecha no tiene municipios incorporados.

En el grupo de las Intermedias Estables, el aumento realmente significativo se localizó en el estado de Bayarit, por la extensión del ámbito cañero; de las Emergentes destacan dos entidades, Veracruz y Jalisco -- en ámbito Cañero y Aguascalientes en campo general. En las entidades descendentes los incrementos se localizan en los estados de Campeche, Chihuahua y Durango en campo general y Las Estables Subdesarrolladas realmente presentan

variaciones muy poco importantes.

Con base en los datos del cuadro 1, se puede plantear que, efectivamente, el ámbito de extensión territorial del IMSS se dirige a los estados de mayor crecimiento agropecuario como son los -- que forman el grupo de entidades Ascendentes y entidades Estables Desarrolladas.

La extensión, en general y como puede apreciarse en el cuadro citado, va disminuyendo gradualmente de las entidades Intermedias Estables a las Estables Subdesarrolladas, lo que de acuerdo con el planteamiento de la hipótesis, permite concluir que el crecimiento del Seguro Social ha sido paralelo al desarrollo del capitalismo en el campo.

Población rural económicamente activa (PEA) amparada por el IMSS, en calidad de asalariados y en el marco de un modelo de crecimiento agropecuario.

De acuerdo con el Censo General de Población, para 1970 existían en el país un total de 2'214,682 jornaleros o empleados agrícolas que laboraban en el sector agropecuario¹². Esta población -- desigualmente distribuida en toda la república, se concentra principalmente en los estados que se caracterizaron por tener en su mayor parte cultivos de exportación.

La población económicamente activa amparada por el IMSS estaba ubicada, en 1970, en los estados de mayor crecimiento agropecuario, como es el caso de las Entidades Estables Desarrolladas, -

(12). Incluye ganadería, silvicultura, agricultura y pesca.

ESTADÍSTICA DE LA PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA DEL PAPEL EN EL SECTOR AGRICOLA EN LOS AÑOS 1976 Y 1977.
SEGUN SU TIPO DE MATERIALES PRODUCTIVOS.

Entidad Federativa	Producción Total Agrícola 1976 (1)	Producción Agrícola por el Total 1976 (2)	Porcentaje del Total	Producción Total Industrial 1977 (3)	Producción Agrícola por el Total 1977 (4)	Porcentaje del Total	Variación Percentual
Estado Libre Asociado de Puerto Rico							
P.R. - P.R.	41,250	51,512	81.30	71,728	52,207	72.87	13.91
Estados Unidos Mexicanos							
Baja California	20,000	13,345	47.26	34,429	17,316	51.75	4.29
Baja California Sur	25,047	1,590	3.71	52,319	12,321	20.50	16.79
Belize	59,022	29,848	33.53	100,138	44,859	44.79	11.26
Campeche							
Chiapas	3,218	0	0.00	6,782	0	0.97	0.31
Chihuahua	17,110	10,000	17.65	68,598	19,788	28.84	10.79
Coahuila	14,000	3,014	17.82	20,234	6,037	30.31	12.68
Colima	11,100	3,777	13.95	37,314	13,807	28.46	14.50
Durango	10,000	2,635	6.34	49,157	6,255	12.62	6.33
Guanajuato	22,711	-	0.00	34,690	-	0.00	-
Guerrero	13,000	3,022	2.51	162,319	10,366	5.69	3.17
Hidalgo	71,000	3,189	4.31	82,083	11,091	13.41	8.39
Jalisco							
Jalisco - León	11,000	3,512	11.19	27,000	2,352	6.35	4.53
Jalisco - Toluca	10,000	-	0.00	100,000	1	0.00	-
Jalisco - Toluca	11,331	2,794	6.68	49,000	44,803	91.37	84.69
Jalisco - Toluca							
Jalisco - Toluca	172,007	10,197	6.45	177,001	31,168	18.78	7.13
Jalisco - Toluca	20,000	43,074	17.05	292,341	91,471	30.75	12.99
Jalisco - Toluca	12,000	-	0.00	12,000	-	-	-
Jalisco - Toluca	15,000	3,015	21.01	17,736	2,497	14.08	7.99
Jalisco - Toluca	13,000	0	0.00	155,193	1,317	0.84	1.23
Jalisco - Toluca	170,703	2,693	1.50	263,921	7,771	3.72	2.22
Jalisco - Toluca	17,000	-	0.00	36,076	1	0.00	-
Jalisco - Toluca							
Jalisco - Toluca	61,000	4,777	7.86	70,000	7,191	10.17	2.31
Jalisco - Toluca	17,000	152	1.19	55,337	2,316	4.17	3.01
Jalisco - Toluca	23,133	-	0.00	29,171	-	-	-
Jalisco - Toluca	129,207	15	0.12	33,185	20	0.75	8.65
Jalisco - Toluca	8,000	1,193	18.03	9,911	2,490	25.21	7.13
Jalisco - Toluca	10,197	-	0.00	126,502	0	0.00	-
Jalisco - Toluca							
Jalisco - Toluca	10,000	9,001	11.71	33,007	14,740	15.06	3.00
Jalisco - Toluca	10,000	170	0.17	100,007	251	0.19	1.09
Jalisco - Toluca	100,000	0	0.00	100,000	0	0.00	-
Jalisco - Toluca	100,000	0	0.00	100,000	0	0.00	-
Total	110,000	21,501	0.75	273,000	398,700	15.43	5.65

Elaboración: (1) Censo General de Producción Agropecuaria, Dirección General de Estadística.
(2) Muestreo de la producción del 1976. Departamento de Estadística.
(3) Censales.
(4) Censo por Muestreo del 1977. Departamento de Estadística.
* Toluca pertenece a la Delegación de Puebla.

ni bien existían otros estados menos desarrollados que concentrasen mayor fuerza de trabajo asalariado como Veracruz, Puebla, Hidalgo, Oaxaca, por citar algunos, y cuyo porcentaje de asegurados era menor.

Como puede apreciarse en el cuadro 2, en 1970 el mayor porcentaje de asalariados de campo preparados por el Régimen de Seguridad Social en las entidades Estables Desarrolladas, se concentra en primer lugar en Sonora (83.80%), lo sigue Baja California Norte (47.26%) y después Sinaloa (33.53%). En las Ascendentes destaca la de Tamaulipas (18.05%), Colima (17.63%) y Morelos (13.66%), y en las Intermedias Estables la de Nuevo León (17.36%) y Nayarit (6.68%). En las Erráticas, la incorporación se concentra en Veracruz con un porcentaje de 17.86% que se explica por la cantidad de trabajadores que acuden en tiempos de zafra. En las Descendentes el mayor porcentaje corresponde a Campeche (18.03%), y en las Estables Subdesarrolladas a Chiapas (11.74%).

La variación porcentual en el lapso 1970-1977 guarda cierta correspondencia con la incorporación de grupos bastante numerosos en osquera con modalidades, algunos de los cuales, como en Tlaxiaco y Nayarit, dieron pie a la incorporación de trabajadores asalariados estacionales.

El incremento de la población asalariada preparada por el ISS se puede explicar, en términos generales y con base a las zonas - en que los porcentajes son mayores, por la política de protección hacia los asalariados agrícolas que prestan sus servicios a patrones con cultivos importantes para el mercado de exportación, los que, concomitantemente, contribuyen a un proceso de expansión epi-

Realista.

Los resultados del cuadro 2 muestran que, para 1970, la población operada por el INSS responde efectivamente a las demandas de protección que planteaban los trabajadores ubicados en los estados más desarrollados y que, en el lapso 1970-1977, se incrementó la población asegurada en el resto de la República, tomando en cuenta la distribución de la PIA, del sector agropecuario por tipos de cultivo. Ahora bien, en términos concretos, puede decirse que existe, evidentemente, un bajo porcentaje de asalariados rurales protegidos por el INSS: para 1970 sólo estaban inscritos 715,561 de los 2'211,692 asalariados por el sector, es decir, menos del 30% del total; para 1977 el número de trabajadores agrícolas asegurados se incrementó a 398,749, lo que representa el 15.42% de la PIA estimada en 2'584,528 para ese año.

En el lapso de un año de obra inscritos en el INSS, en el marco del modelo de crecimiento agropecuario.

Como un indicador más para el análisis que se pretende, se presenta ahora el del número de patronos inscritos en el INSS, - por entidad federativa. Según se desprende de las cifras del - cuadro 3, en 1970, ninguna de las entidades llega al 50% en la cantidad de patronos registrados en el INSS con respecto al total de empleadores de fuerza de trabajo en el sector agropecuario.

Los mayores porcentajes se encuentran distribuidos en cuatro grupos principales: Coahuila (42.49) en las Entidades Fronterizas; Nuevo León (36.47) en las Intermedias; Tlaxcala (33.57) en las Intermedias; Tamaulipas (33.10) en las Fronterizas.

ESTADÍSTICA DE EMPRESAS Y DE PERSONAS EMPLEADAS EN EL SECTOR AGRICOLA EN LOS AÑOS 1970 Y 1977,
SECTOR GENERAL DE EMPRESAS REGISTRADAS, EL SECTOR ESPECIALIZADO,
POR PRODUCTOS Y TIPO DE EMPRESAS.

Categoría	Total de patentes Empresarias (1)	No. de personas Empleadas in- dependientes (2)	% con respecto al total (3)	Total de patentes Empresarias 1977 (2)	No. de personas Empleadas in- dependientes en el 1977 (3)	% con respecto al total (4)	Variación Porcentual
SECTOR GENERAL DE EMPRESAS							
1. Cereales	5,363	2,373	44.23	6,464	3,555	54.93	12.24
2. Hortalizas y hortalizas	3,310	500	15.13	3,812	362	9.50	3.37
3. Cereales	4,217	521	12.36	2,819	1,163	41.29	19.50
4. Diversas	6,456	500	7.74	7,537	2,147	28.49	23.75
SECTOR ESPECIALIZADO							
1. Hortalizas	643	3	0.46	190	25	3.15	2.89
2. Hortalizas	3,911	927	23.71	4,399	1,036	23.53	0.83
3. Cereales	1,993	199	15.33	1,973	242	15.99	0.66
4. Diversas	2,411	77	3.09	2,965	180	6.19	3.10
5. Diversas	3,111	76	2.44	3,665	92	2.51	0.39
6. Diversas	1,213	-	-	1,309	163	11.92	11.92
7. Diversas	2,212	20	0.25	2,347	267	2.86	2.81
8. Diversas	3,931	63	2.36	3,468	133	3.73	1.47
SECTOR ESPECIALIZADO							
1. Diversas	2,111	996	33.47	3,183	1,470	46.03	6.81
2. Diversas	7,191	-	-	8,379	16	0.19	0.19
3. Diversas	4,391	-	-	5,015	61	1.23	1.23
SECTOR ESPECIALIZADO							
1. Diversas	10,773	77	0.71	12,289	365	3.73	3.57
2. Diversas	13,662	409	3.23	15,677	589	3.23	0.81
3. Diversas	113	-	-	205	18	3.65	3.65
4. Diversas	1,021	353	30.67	1,276	631	49.67	17.40
5. Diversas	6,293	62	0.27	7,611	293	3.85	2.60
6. Diversas	7,116	22	0.30	8,679	177	2.01	1.71
7. Diversas	2,813	-	-	3,042	33	1.09	1.39
SECTOR ESPECIALIZADO							
1. Diversas	4,111	735	18.11	5,002	356	17.77	1.59
2. Diversas	2,211	194	7.11	2,315	513	21.93	11.73
3. Diversas	1,013	-	-	1,011	-	-	-
4. Diversas	1,013	19	0.70	1,077	574	54.22	33.52
5. Diversas	1,121	44	3.69	1,325	86	6.16	2.47
6. Diversas	3,870	-	-	4,036	69	1.71	1.71
SECTOR ESPECIALIZADO							
1. Diversas	3,117	687	11.36	6,350	873	13.70	11.34
2. Diversas	2,111	-	-	2,733	13	0.49	0.49
3. Diversas	4,211	3	0.19	5,139	77	1.39	1.11
TOTAL	111,711	17,113	15.31	119,376	16,723	11.51	4.47

(1) Censo General de Empresas 1970. Dirección General de Estadística.
 (2) Censo General de Empresas del 1977. Departamento de Estadística.
 (3) Estimación.
 (4) Censo General de Empresas 1977. Jefatura de Servicios Técnicos.
 * Diversas, correspondiendo a la Diversidad de Cultivos.

dentos. Para 1977 se repite el mismo fenómeno, con pequeñas variaciones, encontrándose los mayores porcentajes en Sonora (51.43) en las Estables Desarrolladas; Aguascalientes (49.57) en las Intermedias; Nuevo León (46.05) en las Intermedias Estables; Yucatán (34.27) en las Descendentes.

Cabe señalar, con base en las cifras del cuadro 3, que para 1977 el mayor número de patronos cotizantes se localiza en las entidades que forman el grupo de las Estables Desarrolladas, hecho que podría explicarse por la extensión territorial del Instituto que abarca más municipios en esos Estados. Sin embargo en esa fecha en 1977 el Instituto llega a captar a más del 55% de los patronos en las zonas más desarrolladas, lo que implica que la protección de la salud de los trabajadores asalariados del campo queda la mayoría de las veces fuera del ámbito de acción de la institución. Esto se debe, en ocasiones, a la falta de cumplimiento de la obligación del patrón de inscribir a sus trabajadores.

Por otra parte, se da con frecuencia el caso de que un empleador registre un número determinado de trabajadores en calidad de estacionales y no de permanentes, ya que esto beneficia su economía en lo que respecta al pago de las cuotas correspondientes a los tres ramos de seguro que por ley tiene derecho el trabajador asalariado permanente. Además, como ya se dijo, no existe un control efectivo por parte del IMSS, para verificar la cantidad de patronos y asalariados que quedan dentro del ámbito de acción del Instituto; por lo general a un patrón se le dota de una cantidad determinada de Avisos de Trabajo, documentos con los que pueden demandar la existencia jurídica los trabajadores, y que los empleadores manejan a conveniencia. Hasta hoy el trabajador no cuenta

con una identificación más clara ante el IMSS, que ese "aviso" proporcionado por el patrón.

La mayor parte de los patrones, muchas veces poseedores de grandes extensiones, utilizan mecanismos "legales" en relación con la tenencia de la tierra y, así, con prestaciones registran un número pequeño de hectáreas, lo que les permite contratar trabajadores por un período corto de tiempo, determinado por el poco trabajo que requiere para cubrir las necesidades de una pequeña o un día de propiedad. Esto da lugar a que el asalariado sea siempre un trabajador estacional y que tenga que ir de propiedad en propiedad, y nunca o casi nunca adquiere los derechos de un propietario, ya que desde el punto de vista de la Ley Federal del Trabajo, se necesita que el asalariado trabaje un número determinado de días al servicio del mismo patrón.

Distribución de los recursos materiales para los trabajadores asalariados del campo en el marco de un modelo de crecimiento económico.

La distribución de los recursos de la institución para los trabajadores asalariados se ha dado de manera proporcional a las necesidades del desarrollo capitalista, primero en el ámbito urbano y, después, como respuesta el crecimiento agrícola.

El tipo de clínica que predominaba en 1970 para el ámbito rural era la Tipo B, que como se dijo anteriormente, en la unidad básica en la estructura piramidal elemental de servicios médicos; presentándose el mismo fenómeno para 1977 con un incremento a nivel nacional de 46 clínicas de este tipo.

CUADRO No. 4

TIPO DE PRODUCTOS DEPARTAMENTALES DE ALIMENTOS EN EL AÑO 1972, DEPARTAMENTO DE ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

GRUPO DE PRODUCTOS	1972		1971		1970		1969		1968	
	Producción	Consumo	Producción	Consumo	Producción	Consumo	Producción	Consumo	Producción	Consumo
Legumbres de semilla luda										
1. Legumbre	1	1	3	3	3	4	2	5	55	25
2. Habas (H.H. Norte)	1	1	3	3	1	1	3	9	5	6
3. Soya (S)	1	1	4	6	1	3	5	5	12	14
4. Alubias	1	1	3	3	2	2	19	10	3	8
Leguminosas										
5. Fava (H.H. Sur)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
6. Garbanzo	1	1	5	5	1	1	12	9	2	7
7. Alfalfa	1	1	1	1	1	2	5	3	1	1
8. Arvejas	1	1	1	1	2	2	1	1	19	15
9. Habas (H.H. Sur)	1	1	1	1	1	1	2	2	2	4
10. Garbanzo	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
11. Habas (H.H. Sur)	1	1	1	3	2	1	12	9	1	3
12. Fava (H.H. Sur)	1	1	1	2	1	1	3	4	6	5
Leguminosas forrajeras										
13. Fava (H.H. Sur)	2	3	2	5	1	3	7	5	2	3
14. Alfalfa	1	1	4	1	1	1	3	1	2	6
15. Arvejas	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
Speakers										
16. Alfalfa	3	3	1	2	2	4	19	19	3	4
17. Arvejas	1	1	5	6	4	3	24	16	1	31
18. Habas (H.H. Sur)	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1
19. Garbanzo	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
20. Alfalfa	1	1	2	2	2	3	13	11	1	4
21. Habas (H.H. Sur)	1	1	1	1	2	2	11	10	3	8
22. Arvejas	1	1	1	1	1	1	3	6	1	8
Leguminosas forrajeras										
23. Alfalfa	1	1	2	3	3	1	5	10	5	9
24. Arvejas	1	1	2	2	1	1	3	4	13	10
25. Habas (H.H. Sur)	1	1	1	2	1	1	5	3	5	7
26. Alfalfa	1	1	1	1	1	1	7	3	1	1
27. Arvejas	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2
28. Habas (H.H. Sur)	1	1	1	1	1	3	3	4	3	9
Leguminosas Subalimento										
29. Chiquito	1	1	1	2	1	1	4	8	13	11
30. Guisante	1	1	1	1	1	3	5	1	1	2
31. Arvejas	1	1	1	1	1	1	2	1	9	5
Total:	9	11	31	32	21	21	121	111	11	11

URM: Para 1972, Anuario Estadístico del ISTAT-1972.

Para 1977, Anuario Estadístico del ISTAT-1977, Departamento de Estadística, Secretaría de Servicios Económicos.

* La escala pertenece a la Delegación de Puebla.

Cómo puede observarse en el cuadro 4, el incremento proporcional para cada uno de los grupos tuvo el siguiente comportamiento: el grupo de las entidades Eróticas presentó un incremento de 16 clínicas, el de las Ascendentes 11; el de las Descendentes 9; el de las Estables Desarrolladas 8; los otros dos grupos presentaron una disminución en el número de clínicas: de 5 para las Estables Subdesarrolladas y de 4 para las Intermedias Estables.

En segundo lugar en cuanto a número de recursos se encuentran las Clínicas tipo 3. Entre 1970 y 1977 el número de unidades T-3 permaneció constante a nivel nacional, dándose para cada uno de los grupos de entidades, las siguientes variaciones: en las entidades Estables Subdesarrolladas un aumento de 5 clínicas; en las Eróticas 1; las Estables Desarrolladas y las Descendentes permitieron estables; las Ascendentes disminuyeron en 3 unidades y las Intermedias Estables en 5.

Los otros tipos de recursos presentan variaciones poco significativas (véase el cuadro 4), tanto a nivel nacional como para cada uno de los grupos de entidades, debido a que son unidades médicas con servicios especializados, poco frecuentes en el ámbito rural; o bien son unidades destinadas a las áreas urbanas pequeñas y/o medianas.

El hecho de que haya habido incremento, principalmente, en las Clínicas tipo 3, no implica que se esté dando un apoyo real al sector rural, ya que los servicios para éste son a nivel elemental; lo que permite suponer un apoyo preferencial del ILSA, a los trabajadores de la industria, ya que los recursos desarrollados para ellos son más completos y de mayor calidad que en el

hábito urbano. Este hecho permite pensar que los recursos disponibles para la población rural en el período estudiado, están muy lejos de las condiciones reales de vida en el campo, sobre todo si se toma en consideración que el ritmo de crecimiento de la población aumentó a razón de un 3.5 anual entre 1970 y 1975¹³.

Prestaciones médicas y sociales para los trabajadores asalariados rurales, en el marco de un seguro de contributivo agrario.

El tipo de prestaciones que se otorgan a los trabajadores asalariados del campo depende de la clasificación que el Seguro Social utiliza, con base en el tipo de régimen y modalidades de incorporación, como son el campo general y campo cañero. Dentro de estos dos esquemas o modalidades hay dos tipos de trabajadores: permanentes y estacionales.

Las prestaciones que se otorgan son médicas o en especie, en dinero y prestaciones sociales. En lo que se refiere a las prestaciones médicas los trabajadores permanentes tienen derecho a los siguientes ramos de seguro: Enfermedades y Maternidad; Riesgos de Trabajo; Invalidez, vejez, vejez, vejez y muerte, mientras que los estacionales sólo tienen derecho a los ramos de: Enfermedades y Maternidad así como al de riesgos de trabajo, con prestaciones limitadas en este último como se puede apreciar en el cuadro 3. Existe, también, el seguro de guarderías pero tanto los trabajadores permanentes como los estacionales carecen de él.

(13). Victor T. Brundage, El Perfil de México en 1970, Siglo XXI, Editores, México, 1970, p. 7.

CUADRO No. 5
PRESTACIONES EN ESPECIE Y EN DINERO POR RAMAS DE SEGURO, SEGUN ESQUEMA
DE ASEGURAMIENTO PARA LA POBLACION ASALARIADA RURAL *

RAMO DE SEGURO	PERMANENTES	ESTACIONALES
I Riesgos de Trabajo		
EN ESPECIE		
Asistencia Médica, Quirúrgica y Farmacia	X	X
Servicio Hospitalización	X	X
Aparatos de Prótesis y Ortopedia, y Rehabilitación.	X	X
EN DINERO		
Subsidio por Incapacidad Temporal	X	X
Pensión por Incapacidad Permanente, Total o Parcial	X	-
Ayuda para Gastos de Funeral	X	-
Pensión de Viudez	X	-
Pensión de Orfandad	X	-
Pensión de Ascendientes	X	-
Indemnización por Incapacidad Permanente Parcial	X	-
Aguinaldo a los Pensionados por Incapacidad Permanente o Parcial	X	-
II Enfermedades y Maternidad		
EN ESPECIE		
Asistencia Médica, Quirúrgica y Farmacia	X	X
Servicio Hospitalización	X	X
Asistencia Obstétrica	X	X
Ayuda Para Lactancia	X	X
Canastilla al Nacer el Hijo	X	X
EN DINERO		
Subsidio por Enfermedad	X	-
Subsidio por Maternidad	X	-
Ayuda para Gastos de Funeral	X	-
Gastos de Funeral a Pensionados	X	-
RAMO DE SEGURO		
III Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada, y Muerte		
Pensión por Invalidez	X	-
Pensión por Invalidez Total y Permanente	X	-
Pensión de Vejez	X	-
Pensión de Cesantía en Edad Avanzada	X	-
Pensión de Viudez	X	-
Pensión de Orfandad	X	-
Pensión a Ascendientes	X	-
Asignaciones Familiares	X	-
Ayuda Asistencial	X	-
Aguinaldo	X	-
Ayuda para Gastos de Matrimonio	X	-
IV GUARDERIAS		
	-	-

* Fuente: Extensión del Seguro Social en el Ambito Rural. Documento mecanografiado. Departamento de Extensión del Régimen. Jefatura de Servicios Técnicos I.M.S.S. 1978. Sin publicar.

En lo que se refiere a las prestaciones sociales desde el punto de vista formal, los dos tipos de trabajadores gozan de las siguientes: Centros Vacacionales, Centros de Bienestar Social Familiar y Centros de Capacitación. Sin embargo el acceso a estos centros está limitado por su ubicación misma, generalmente en áreas urbanas.

Cabe destacar que dentro de este tipo de prestaciones sociales, los centros de capacitación para trabajadores del ámbito rural, han presentado un comportamiento irregular desde su origen, expansión y extinción. Este tipo de centros se incrementaron a raíz de las reformas hechas a la Ley del Seguro Social en 1973. De suerte que para 1975, los centros de capacitación podían dividirse en dos tipos: a) centros de capacitación Teórico-Práctica para Ejidatarios, y b) Institutos de Capacitación para Administradores Ejidales. En este año existían 13 centros de tipo A de los que egresaron 1,932 sujetos. El número de centros (uno por entidad federativa) se encontraba distribuido así: Sinaloa (Estables Desarrolladas); Colima, Morelos, Querétaro y Michoacán (Ascendentes); Nuevo León (Intermedias Estables); Veracruz, Aguascalientes y Zacatecas (Erráticas); Durango y Tlaxcala (Descendientes); Chiapas y Oaxaca (Estables Subdesarrolladas). Ahora bien, de los centros del tipo B sólo existía uno en 1975, en el estado de Morelos (Ascendentes), y del mismo egresó en el año citado una población total de 495 alumnos. En 1977, el número de centros de tipo B permanece estable y los centros de tipo A desaparecen.

Esta variación manifiesta, en un primer momento, el comportamiento del Estado, a través del IMSS, frente a la crisis en el

campo. Se puede decir que no es una simple coincidencia el que se haya reformado en 1973 la Ley del Seguro Social, sino mas bien un hecho que responde a la política del Estado de "preocupares" por elevar el nivel de capacitación y productividad de los trabajadores del campo, como una medida para atenuar la crisis por la cual atravesaba el sector agropecuario y el país en general.

En una segunda instancia, el comportamiento revierte con el cambio de sexenio, lo que supone una modificación paralela en las estrategias generales de desarrollo. La reversión manifiesta por un lado, la tendencia de parte del gobierno a la aplicación de políticas conciliadoras en momentos meramente críticos; y por otro, pone en tela de juicio el propósito del Estado de mejorar realmente las condiciones de los trabajadores asalariados.

Lo ocurrido en los centros de capacitación sucede con otro tipo de programas llevados a cabo por el mismo Instituto en las Unidades de Servicios Médicos complementarios al Campo, cuyos objetivos planteaban la implementación de programas para elevar el nivel de vida del campesino en general, mediante educación para la salud, integración familiar, campañas de alfabetización, higiene y mejoramiento de la comunidad, campañas de vacunación, etcétera.

A partir de 1972 y hasta 1977, año en que se suspenden los programas, se trabajó con base en brigadas y promotores a favor de cortadores de caña, ixtleros, pizcadores de algodón, cafeticultores, henequeneros y candelilleros. La aplicación de programas específicos para trabajadores de cultivos de tipo comercial y de exportación, refleja el apoyo del IMSS al sector de la agricultura

CUADRO No. 6

REGIMEN DE CONTRIBUCION POR RAMO DE SEGURO, SEGUN ESQUEMA DE ASEGURAMIENTO PARA LA POBLACION ASALARIADA RURAL.

ESQUEMA DE PROTECCION	CAMPO GENERAL REGIMEN DE CONTRIBUCION		CAMPO CAÑERO REGIMEN DE CONTRIBUCION		ASALARIADOS DE CAMPO			
					PERMANENTES		ESTACIONALES	
					REGIMEN DE CONTRIBUCION		REGIMEN DE CONTRIBUCION	
RAMO DE SEGURO	Prima % sobre media de gpo. según ingreso diario.	% por aportante.	Prima % sobre media de gpo. según ingreso diario.	Cts. por Kg. de azúcar por aportante. 5 cuota-prod. de caña. 1 cuota-estacional.	Prima % sobre media de gpo. según ingreso promedio.	% por aportante.	Cuota por jornada de 4.00 hasta 8.00 según convenio.	% por aportante.
E Y M. ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	9%	50% asegurado. 50% Gob. Fed.	9%	50% UNPASA 25% Prod. caña. 25% Gob. Fed.	9%	12.5% - Gob. Fed. 25% asegurado 62.5% patrón	Cálculo del costo de las atenciones.	50% patrón 50% Gob. Fed.
R.T. RIESGOS DE TRABAJO	Clase II 15% cuotas obrero patronales de IVCH.	100% asegurado.	Clase II 15% cuotas obrero patronales de IVCH.	100% UNPASA	Clase II 15% cuotas obrero patronales de IVCH	100% patrón.	Cálculo del costo de los subsidios otorgados.	50% patrón 50% Gob. Fed.
I.V.C.H. INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE.	6%	50% asegurado 50% Gob. Fed.	6%	50% UNPASA 25% Prod. caña. 25% Gob. Fed.	6%	12.5% Gob. Fed. 25% asegurado 62.5% - patrón.	No	No

FUENTE: Eduardo Jaber. "Problemas de la extensión del Seguro Social al Campo", en documentos para el estudio de un nuevo reglamento, sin publicar. Subdirección de Servicios Institucionales. I.N.S.S., 1978.

que está permitiendo la expansión del capitalismo.

En lo que se refiere al régimen financiero y la contribución por cada una de las diferentes ramas de seguros se puede decir que, básicamente existen dos tipos de contribuciones en la incorporación de trabajadores asalariados, según convenios establecidos por el propio instituto y el sector obrero-patronal, como se puede apreciar en el cuadro 6. En el caso de los trabajadores permanentes las cuotas son totalmente cubiertas por el patrón. Esto explica la conveniencia que representa para este último el asegurar a sus trabajadores en calidad de estacionales y no como permanentes, ya que los primeros reciben menos prestaciones que los permanentes, como puede observarse en el cuadro 5.

Impacto del Programa de Solidaridad Social en el proceso de Desarrollo Capitalista en el campo, en el marco de un modelo de desarrollo agropecuario.

La implantación del Programa de Solidaridad Social es el resultado de la promulgación de la Ley de 1973, que establece las bases de un sistema de seguridad que cubre los riesgos mínimos para las "clases marginadas" principalmente en zonas rurales. Contiene además en su artículo 236 una serie de prestaciones sociales, que desde un punto de vista formal, pretenden elevar el nivel de vida de las comunidades que quedan al amparo del Programa.

En la Exposición de Motivos de la Ley de 1973¹⁴, el Presidente Luis Echeverría Álvarez, asienta la "necesidad de extender los servicios de seguridad social a los grupos marginados como una política que plantea una mejor distribución del ingreso nacional co-

(14). Ley del Seguro Social de 1973 "Exposición de motivos"; publicaciones del IMSS, México, 1977, p. 43.

mo expresión de justicia social y solidaridad colectiva?

En el Programa de Solidaridad Social se planteaba la construcción de 408 unidades hospitalarias para 1982, considerando -- que, por el ritmo de desarrollo del país, la población rural des-- protegida ascendería para entonces a 28 millones, de los cuales -- se incorporarían 4 millones en Esquema Modificado y 24 requerirían la protección que se otorga mediante los servicios de Solidaridad Social. En una primera etapa, se planteó la construcción de 32 -- unidades con 1,660 camas para atender a una población estimada de 1'660,000 sujetos de solidaridad social.

Todos los hospitales que en la actualidad están en servicio cuentan con: sala de operación, sala de expulsión, recuperación -- postanestésica, control de abastecimientos y esterilización, labo-- ratorio de análisis clínicos, Rayos X y farmacia. Esas unidades -- cuentan además con servicio de consulta a nivel de Médico Familiar, dental y medicina preventiva, y en el área de hospitalización, Me-- dicina Interna, Cirugía, Gineco-Obstetricia y Pediatría, con sec-- ción de cueros y prematuros.

Los Consultorios Médicos Rurales establecidos en los granje-- ros de la CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) empezaron a operar como unidades de primer nivel de atención médi-- ca de consulta externa, medicina preventiva y medicamentos de pri-- mera necesidad. En su primera etapa se programaba atención a --- 1'330,000 sujetos de Solidaridad Social en 266 Unidades Médicas -- Rurales.

Actualmente se cuenta con 30 Clínicas Hospitalares de Campo

y 310 Unidades Médicas Rurales del total programado en 1974. Sin embargo, ha surgido como parte de la política del actual gobierno, la extensión de este tipo de Programas; el establecimiento un convenio entre el IMSS y COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) que tiene proyectada la construcción de 1,786 unidades, para 1980.

A fin de determinar los criterios de atención a los solidariohábientes, el plan inicial se basaba en un estudio socio-económico que determinaba los sujetos de solidaridad social, quienes contarían con una tarjeta-credencial, de identificación, para recibir a su presentación los servicios del IMSS. Sin embargo, al empezar a funcionar dichas clínicas se operó con universo abierto, lo cual vino a provocar problemas de cupo y de no aprovechamiento de los recursos para los verdaderos necesitados.

En relación a la población solidariohábiente protegida por el sistema de solidaridad social del IMSS, cabe señalar que para 1974 era sólo de 710,820 y para 1977 ascendió a 3'833,876¹⁵ (véase tabla 2, anexo B). A partir de 1977 y hasta 1978 no hubo incrementos importantes.

Area de Influencia. El Programa de Solidaridad Social opera en 395 municipios del total de 2,376 que hay en todo el país, como puede verse en el cuadro 7, los estados que cuentan con mayor número de municipios incorporados de acuerdo con el modelo de crecimiento agropecuario son en primer lugar Puebla con 53 (Erráticas) Oaxaca con 45 (Estables Subdesarrolladas); Hidalgo con 35 y Tlaxca-

(15). Sumario Estadístico. Departamento de Estadística del IMSS, - México, 1978, p. 9

CUADRO No. 8

POBLACION TOTAL RURAL Y LA AMPARADA POR EL I.M.S.S. (SUJETOS DE SOLIDARIDAD SOCIAL, ASALARIADOS Y FAMILIARES) Y PORCENTAJE EN 1977, SEGUN GRUPO DE ENTIDADES FEDERATIVAS

ENTIDAD FEDERATIVA	Población Rural 1977 1)	POBLACION AMPARADA I.M.S.S. 1977			
		Sujetos de Soli- didad Social 2)	de S. de S. S. Respecto a la Po- blación Tot. Rural 3)	de S. de S. S. Población Asala- riada 3)	% de Derecha- bientes respecto Pop. Total Rural
Estables Desarrolladas					
1 Sonora	395 508	48 230	12.19	178 297	45.08
2 Baja California Norte	153 512	-	-	23 808	15.51
3 Coahuila	305 249	128 068	41.96	38 208	12.52
4 Sinaloa	781 829	160 892	20.58	171 232	21.90
Ascendentes					
5 Baja California Sur	64 508	-	-	66	0.10
6 Tamaulipas	483 981	48 843	10.09	76 367	15.78
7 Colima	83 663	-	-	23 350	27.91
8 Morelos	188 148	109 737	58.32	51 578	27.41
9 Tabasco	655 324	-	-	28 329	4.32
10 Querétaro	362 100	134 805	37.23	-	-
11 Michoacán	1'363 098	225 362	16.53	40 925	3.00
12 San Luis Potosí	850 013	181 738	21.38	44 079	5.19
Intermedias Estables					
13 Nuevo León	465 824	72 248	15.51	7 552	1.62
14 México	1'694 465	184 167	10.93	3	0.0
15 Nayarit	313 031	45 634	14.58	180 079	57.53
Erráticas					
16 Jalisco	1'055 533	409 008	38.75	102 749	9.73
17 Veracruz	2'333 831	92 148	3.95	356 857	15.29
18 Quintana Roo	90 497	-	-	-	-
19 Aguascalientes	145 400	194 324	-	3 543	2.87
20 Guanajuato	1'215 451	228 497	18.80	5 130	0.42
21 Puebla	1'468 142	393 095	26.77	28 250	1.92
22 Zacatecas	697 369	194 906	27.95	3	0.0
Descendientes					
23 Chihuahua	580 739	86 226	14.85	24 342	4.19
24 Durango	549 693	79 533	14.47	7 793	1.42
25 Tlaxcala *	224 488	-	-	-	-
26 Yucatán	279 293	-	-	79	0.03
27 Campeche	120 959	86 223	71.28	8 666	7.16
28 Hidalgo	923 080	227 398	24.63	17	0.0
Estables Subdesarrolladas					
29 Chiapas	1'323 416	277 635	20.98	54 233	4.10
30 Guerrero	1'148 316	101 277	8.82	975	0.08
31 Oaxaca	1'600 183	123 876	7.74	16 293	1.02
TOTAL =	21 896 643	3'833 876	17.50	1'472 803	6.72

Fuentes: 1) Censo General de Población Estimación
2) Sumario Estadístico del I.M.S.S. 1977.
3) Sumario Estadístico del I.M.S.S. 1977.

* Tlaxcala pertenece a la Delegación de Puebla.

la con 31 (Descendientes); Coahuila con 27 (Estables Desarrolladas); Jalisco con 22 (Erráticas); Chiapas con 21 (Estables Subdesarrolladas), por mencionar los más significativos.

La población amparada. Respecto a la población amparada en 1977 los mayores porcentajes de población se sitúan, de acuerdo con el modelo utilizado y por orden ascendente: Jalisco y Puebla (Erráticas), Chiapas (Estable Subdesarrollada), Guanajuato (Erráticas), Hidalgo (Descendente), Michoacán (Ascendente), Zacatecas (Erráticas), Aguascalientes (Erráticas), Estado de México (Intermedias - Estables) y San Luis Potosí (Ascendentes), que ocupan los 10 más importantes en este renglón. La columna 5 del cuadro 7, muestra que, de acuerdo a la extensión territorial del IMSS para grupos -- marginados, existe una mayor concentración de solidariorhábientes -- en primer lugar en las Entidades Erráticas, después en las Ascendentes, Intermedias Estables y por último las Descendientes y Estables Desarrolladas.

Recursos Materiales. Los recursos con que cuenta la población solidariorhábiente a la fecha, son: 30 Clínicas Hospitales de Campo, de las cuales 22 cuentan con hospitalización y 8 sin ella. Además de los consultorios IMSS-CONASUPO, que suman un total de 310 en toda la república, distribuidos en cada Entidad como se -- indica en el cuadro 7. Existe además un incremento de recursos -- a partir del programa IMSS-COPLAMAR, que sumará 52 Clínicas Hospitales de Campo y 2,196 Unidades Médicas Rurales proyectadas para 1980.

Las Clínicas Hospitales de Campo se encuentran distribuidas

en toda la República de la manera siguiente: para las Estables Desarrolladas 5; Ascendentes 6; Intermedias Estables 3; Erráticas 7; Descendentes 6; y Estables Subdesarrolladas 3. Como se puede observar en el cuadro 7, el grupo de las entidades Erráticas es el que cuenta con mayores recursos, y el que concentra el porcentaje más alto de solidariorhábientes. Le sigue en importancia el grupo de las Ascendentes que también ocupan el segundo lugar de concentración de población amparada por el IMSS, y enseguida las Ascendentes y Descendentes; después las Estables Desarrolladas y por último las Estables Subdesarrolladas y las Intermedias Estables.

En relación a los Consultorios Médicos Rurales se concentra la mayor parte de ellos en: Jalisco, Chiapas, Estado de México y Zacatecas. De este cuadro se deduce que, si bien tanto la mayor concentración de recursos, como de población solidariorhábiente, se encuentra principalmente en las Entidades Erráticas, y después en las Ascendentes y Descendentes y Estables Subdesarrolladas existen otros estados que cuentan con una mayor población rural, que no es considerada en el ámbito de operación del programa de Solidaridad Social del IMSS; tales son los casos de Guerrero, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán, Hidalgo, estados que no sólo cuentan con mayor cantidad de población rural como puede apreciarse en el mismo cuadro, sino especialmente con comunidades de profunda marginación social.

Servicios Médicos y Asistenciales. De acuerdo al artículo -- 236 de la Ley del Seguro Social de 1973, los Servicios de Solidaridad Social comprenden: asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, en los términos establecidos en los artículos 237 y 239 de dicha Ley (véase Anexo B, cuadro 6), y los artículos 223

y 235. Contando además con programas complementarios de medicina preventiva y servicios sociales que implican:

Acción Comunal: Investigación y promoción social que permita identificar los problemas y necesidades, alternativas de solución y participación activa, consciente y organizada de la población en la realización de actividades, cuyos objetivos son:

- a) propiciar que los habitantes de las áreas rurales alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento.
- b) desarrollar los programas básicos de salud, tanto a nivel intrainstitucional, como en los ámbitos del hogar, laboral, escolar y comunal en general.
- c) lograr la motivación, concientización y organización de la comunidad, para su participación activa en el desarrollo de los programas básicos de salud.
- d) fomentar en la población el sentido de solidaridad y de responsabilidad individual y colectiva, en relación con su salud y el mejoramiento de sus condiciones de vida. -
Con tal finalidad se realizan las siguientes actividades:

Promoción de Obras y Servicios: Los tipos de obras y servicios comprenden:

- a) El saneamiento rural.
- b) La atención médica integral de la mujer y del niño.
- c) La detección, prevención y control de enfermedades transmisibles y degenerativas.
- d) Odontología preventiva.
- e) El adiestramiento de empíricos y capacitación de voluntarios de salud.

f) La promoción económica y social en general.

Promoción del Saneamiento Rural. Tiene por objetivos:

- a) Lograr la transformación del medio ambiente para la obtención de condiciones favorables para la salud de la población, especialmente en los aspectos de disposición sanitaria de excretas y basuras; alojamiento, abastecimiento de agua y control de fauna nociva.
- b) Promover un cambio de actitud positiva en la comunidad, en el equipo de salud, en relación con el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio y su importancia para la salud.
- c) Ampliar el conocimiento de las características de las condiciones sanitarias del medio en busca de mejores soluciones aplicables en el saneamiento rural.

Atención Médica Integral de la Mujer y del Niño: Pretende contribuir a la disminución de la morbi-mortalidad materna e infantil en el medio rural, y promover en la madre y el niño a través de la educación la incorporación de aquellos valores culturales, base para el mantenimiento y conservación de la salud.

El Programa de Salud Integral de la Mujer y del niño comprende:

- Vigilancia profesional del embarazo, parto y puerperio.
- Planificación familiar voluntaria.
- Detección oportuna del cáncer.
- Detección y control de enfermedades venéreas.
- Detección y control de diabetes.

- Control de tuberculosis.
- Prevención de tétanos.
- Odontología preventiva.
- Vigilancia y control de nutrición, crecimiento y desarrollo.
- Control y prevención de enfermedades transmisibles agudas.
- Prevención y control de parasitosis intestinales y de la piel.
- Control de fiebre reumática.
- Odontología preventiva.

Odontología Preventiva en la Comunidad: Tiene por objeto, incrementar y mejorar la atención odontológica en la población, aplicar los métodos y técnicas de odontología preventiva, especialmente en la población infantil y materna, y educar a la población acerca de la prevención de enfermedades orales y el cuidado y fomento de la salud oral.

El Programa de Solidaridad Social está financiado en un 60 por ciento por el Gobierno Federal y el 40% por el IMSS y contempla también, la aportación en efectivo o por medio del trabajo comunitario como la forma de financiación de los servicios por parte de los beneficiados. El Programa de Solidaridad Social IMSS-CUPLAMAR, que inauguró ya 873 unidades médicas rurales, opera las ya existentes y pondrá en funcionamiento en diciembre de este año 917 unidades médicas rurales mas, está financiado en su totalidad por el Gobierno Federal.

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL DE - MUNICIPIOS DEL PAIS. (1)	MUNICIPIOS INCORPORA- DOS (2)	SUJETOS DE SOLIDA- RIDAD SOCIAL 1977. (3)	RECURSOS 1977			RECURSOS 1970-1980(3)	
				C.H.C. SIN HOSPITA- LIZACION	C.H.C. CON HOSPIT- TALIZACION	UMR INSS- CONASUPO (2)	UMR INSS- COPLAMAR (4)	UMR INSS- COPLAMAR (5)
Estables Desarrolladas								
1. Sonora	69	17	48,230	---	1	1	35	1
2. Baja Calif.Norte	4	**	---	---	---	---	4	---
3. Coahuila	38	27	128,068	---	2	---	29	---
4. Sinaloa	17	10	160,892	2	---	9	59	1
Ascendentes								
5. Baja Calif.Sur	3	**	---	---	---	---	2	---
6. Tamaulipas	43	8	48,849	---	1	---	37	---
7. Colima	10	**	---	---	---	---	5	---
9. Morelos	32	14	109,737	---	1	5	3	---
9. Tabasco	17	**	---	---	---	---	25	1
10. Querétaro	19	7	134,805	---	1	7	40	1
11. Michoacán	113	12	225,362	---	1	15	72	1
12. San Luis Potosí	56	14	181,738	---	2	12	103	2
Intermedias Estables								
13. Nuevo León	52	11	72,248	---	2	---	29	---
14. México	121	17	184,167	---	1	22	61	1
15. Yucatán	19	**	45,634	---	---	9	32	---
Erráticas								
16. Jalisco	124	22	409,008	---	2	48	31	1
17. Veracruz *	203	**	92,148	---	---	13	94	2
18. Quintana Roo	7	**	---	---	---	---	40	---
19. Aguascalientes	9	10	194,324	---	1	15	16	---
20. Guanajuato	46	12	228,497	---	1	7	50	---
21. Puebla	217	53	393,095	1	1	13	115	1
22. Zacatecas	56	6	194,906	---	1	20	66	1
Descendentes								
23. Chihuahua	67		86,226	1	---	19	47	1
24. Durango	39		79,553	1	---	17	43	---
25. Tlaxcala*	44	31	---	---	1	10	11	---
26. Yucatán	106	**	---	---	---	---	30	1
27. Campeche	9	7	86,223	1	---	3	9	---
28. Hidalgo	84	35	227,398	2	---	13	120	---
Estables Subdesarrolladas								
29. Chiapas	110	21	277,635	---	1	38	215	2
30. Guerrero	75	16	101,227	---	1	7	126	1
31. Oaxaca	570	45	123,876	---	1	6	232	1
Total:	2,377	395	3'883,876	8	22	310	1,786	21

- FUENTES: (1). Ambito Geográfico del Seguro Social 1970. Departamento de Estadística.
(2). Sumario Estadístico del INSS 1977. Jefatura de Servicios Técnicos.
(3). Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria INSS-COPLAMAR.
(4). En funcionamiento para diciembre de 1979.
(5). Programadas para 1979-1980.
* Tlaxcala pertenece a la Delegación de Puebla.
** No aparece en la fuente referida

La implantación de un programa como el descrito, muestra el interés del Estado por conciliarse con los campesinos marginados. No ha escatimado recursos, por ejemplo, para crear toda una infraestructura, 30 clínicas hospitales de campo y 310 unidades médicas rurales, con servicios que, en el caso de las primeras, superan a los que se otorgan en las clínicas tipo B, que son, como ya se dijo, las unidades básicas en el ámbito de campo.

El número de unidades construidas y puestas en operación para el programa de solidaridad social, en un periodo de 3 años, 1974-1976, contrasta con el incremento de solo 46 clínicas tipo B, en un lapso de 7 años, distribuidas, en su mayoría en las entidades Ascendentes, Descendentes y Estables Desarrolladas.

Por otra parte, con el programa de Solidaridad Social se llega a 395 municipios, distribuidos en un porcentaje alto en las entidades sintomáticamente políticas, como son: Puebla, Hidalgo, Oaxaca y Jalisco; número que resulta superior en 131 a los municipios reportados como incorporados en campo general y campo cañero (véase cuadro 1).

Como puede observarse en el cuadro 8, en 1977, el programa de Solidaridad Social amparaba al 17.50% de la población rural total; porcentaje que supone una diferencia de 7.78% en relación con el 6.72%, que representan los derechohabientes protegidos en calidad de dependientes y asalariados de campo.

En cuanto a los servicios, por lo menos en teoría, tienen un programa más completo de prestaciones sociales y educación para la salud los sujetos del programa de Solidaridad Social que los -

trabajadores asalariados, como puede verificarse si se comparan las enumeradas en este apartado y las consignadas en el cuadro 5.

Para terminar, se puede decir que, al resultar prácticamente nula la contribución por los servicios con jornadas de trabajo, los servicios de Solidaridad Social se perfilaron como gratuitos, con una gran carga populista y demagógica.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Las instituciones de un sistema socioeconómico juegan papeles específicos, a veces muy complejos, en especial cuando éstos se desempeñan fundamentalmente en el terreno de lo superestructural del propio sistema. Tal es el caso del Seguro Social, según se desprende del análisis de las hipótesis sostenidas en el trabajo. Con el análisis hecho, se considera haber demostrado que la expansión territorial y funcional del IMSS en el periodo 1970-1979, corre paralela a la implantación del modelo global de crecimiento agropecuario que el Estado trata de implantar.

El Seguro Social, producto de la formación social actual - adopta en su desarrollo las formas y direcciones que el Estado - le impone y, que, en última instancia, no son sino respuestas a los requerimientos que la persistencia y fortalecimiento del modo de producción le dicta.

Esta adaptación al modo de producción puede observarse con bastante claridad, en el proceso de extensión del IMSS a las zonas rurales de la república, en las que su relación con los trabajadores se establece con base en su carácter de asalariados. - Resulta significativo que la institución haya llegado primero, - precisamente, a las zonas del noroeste, cuando se explotaba ya - con criterios de rentabilidad capitalista, orientadas, en gran - medida, a la exportación.

Dentro de esa lógica, debe inscribirse la extensión del Instituto a zonas en las que predominan cultivos tales como café, cacao, copra, caña de azúcar, cuyos procesos de producción demandan el empleo intensivo de fuerza de trabajo asalariado. A pesar de que en estos cultivos no se requiere del mismo nivel tecnológico que en las regiones del noroeste y noreste, es indudable que su carácter de productos industriales o de exportación es el que ha guiado la expansión del IMSS en esos casos.

La llegada tardía y limitada del Seguro Social a las zonas temporales, que producen maíz y frijol, con el Programa de Solidaridad Social, tiene una explicación diferente, basada en los intereses ideológicos del Estado.

El IMSS y el crecimiento del país.

En otro aspecto, cabe señalar que el país presenta un proceso de crecimiento desigual y combinado, que en el campo se manifiesta en: bajos índices de producción, transferencia de capital a la industria y, en general, a la ciudad, surgimiento de zonas altamente productivas que concentran capital y tecnología y, por otro lado, depauperización, desempleo y hambre de millones de campesinos.

De acuerdo con la tesis propuesta, la salud del campesino mexicano se encuentra ligada a la suerte de la economía en general y, específicamente, al avance y penetración del capitalismo en el campo que se presenta ahora como implantación de agroindustrias y "asociaciones" entre pequeños propietarios y ejidatarios.

Esta modalidad de penetración capitalista podría suponer un

aceleramiento del proceso de proletarización. No hay que perder de vista, sin embargo, que los proletarios del campo no han dejado de aspirar a convertirse en campesinos, como lo demuestra la lucha -- que sostienen al margen de los organismos oficiales, uno de cuyos ejemplos mas destacados es la posición y militancia de la Central Independiente de Obreros Agrícolas Campesinos (CIOAC).

Los planes del Estado sobre el particular permiten prever -- el surgimiento de contradicciones en el seno del capital, ya que el área conquistada por las transnacionales en el agro mexicano -- difícilmente cederá terreno ante las formas nuevas de organización y penetración del capital que el Estado pretende promover e instrumentar.

En cuanto al plan agroindustrial, hasta la fecha constituye un proyecto amplio y ambicioso que aguarda la afluencia de los recursos generados por la exportación de petróleo.

El IMSS no escapa a las consecuencias de este crecimiento -- nacional asimétrico. Su desarrollo es zigzagueante y selectivo, -- su trato desigual y diferente para el asegurado urbano y el rural y, en este mismo sentido, entre trabajador permanente, estacional o bien, sujeto de solidaridad social, como se desprende de las -- prestaciones que cada uno recibe, consignadas en el cuadro 5 del capítulo anterior. En cuanto al número de sujetos protegidos, de una población total derechohabiente, en 1977, de 17'377,633, sólo 1'472,803 correspondían a los asalariados y sus familiares, en -- tanto que la población solidariohabiente sumaba, en ese mismo año 3'833,876 sujetos, según datos apuntados en el cuadro 2 y 8. La deficiente atención del IMSS para los trabajadores del campo y el

número relativamente bajo de trabajadores que protege, permite -- plantearse la pregunta: ¿cuál es el papel del Instituto Mexicano del Seguro Social en el ámbito rural?.

El IMSS y la respuesta ideológica estatal.

Existen otros indicadores del comportamiento de la institución, paralelo al crecimiento desigual del sistema. Uno de ellos se encuentra en la crisis iniciada en los últimos meses del pasado sexenio. Ante el abatimiento de la producción y de las inversiones, el IMSS disminuyó el número de asegurados, retrajo sus planes y suspendió programas, como los mencionados de capacitación y otro de apoyo a grupos campesinos.

Ahora bien, la expansión del Seguro Social hacia las zonas más desarrolladas se presenta de manera clara cuando la producción agropecuaria decae sensiblemente. Esto que parecería contradecir una de las hipótesis principales del presente estudio, tiene explicación y sustenta, a su vez, a la segunda hipótesis del trabajo: la función ideológica que el Estado marca al Seguro Social.

Si la institución no cumple eficaz y cabalmente con la protección y prevención de la salud y, menos con otros aspectos de la seguridad social, totalmente ajenos, aún en nuestro país, es dable suponer que su papel real tiene un marcado carácter demagógico-ideológico. Apoya los procesos que buscan legitimar al sistema y diluir las contradicciones que se mueven en su seno.

Tal parece ser el sentido que adquiere la extensión del régimen del Seguro Social a grupos como los henequeneros y cañeros-

que, en determinados momentos, representaron problemas y conflictos regionales, de los que se hizo eco la opinión pública.

En lo que respecta al grupo cañero, se puede añadir que, a pesar del grave desfinanciamiento que su incorporación plantea al Instituto y a los estudios realizados y factibles para que se rehabiliten sus cuotas, dicho aumento no se efectúa por consideraciones que rebasan la línea teórica del Seguro Social, y se explican solamente a nivel de políticas.

Se ha analizado la disparidad de prestaciones que reciben los trabajadores rurales asalariados, permanentes y estacionales, e, inclusive, los independientes, así como la distribución de recursos y el financiamiento real del Seguro Social en el campo. -- Con base en los datos analizados, se puede decir que la connotación política de la institución tiene un peso mayor que su función "natural": la protección de la salud del trabajador.

A este respecto, no hay que olvidar que las instituciones públicas en México han sido siempre vehículos de promoción de funcionarios de alto nivel, y el IMSS no constituye, ciertamente, la excepción.

Por los datos analizados, podría afirmarse que el Estado, por medio de los servicios de solidaridad social, seguirá ampliando los programas de salud básica en zonas no cubiertas en la actualidad, y que no dará gran impulso a la incorporación en los esquemas clásicos de protección, que implican, además, una cobertura económica. La atención médica, se puede suponer que continuará siendo deficiente, selectiva y de calidad inferior a la recibida por-

las fracciones y grupos de la clase obrera, que habita las ciudades.

De esta manera, los rasgos esenciales del sistema clásico se transmiten a todos los niveles, y, así, la concentración de recursos que se observa en las áreas urbanas, se refleja y seguirá reflejando también en los servicios de salud proporcionados por el Estado. La "natural" distribución de la población campesina y la limitación de recursos del propio Estado, dificultan la extensión y el otorgamiento de mejores servicios en esas áreas.

La práctica ha demostrado que los dirigentes del Estado carecen de una voluntad efectiva de elevar y mejorar el nivel de salud del campesino. Por el contrario, el mismo Estado utiliza su política sanitaria para amortiguar el efecto de las contradicciones sociales y mejorar su propia imagen, sin que por esto, deje de favorecer a los empleadores de fuerza de trabajo, al liberarlos de las obligaciones que la Ley les señala.

El IMSS y el economicismo.

La ineficacia de las políticas del Estado para promover el crecimiento agropecuario ha incidido de manera indirecta en la insuficiente y pobre prestación de servicios de salud a la población campesina del país. Si la conducta estatal prosiguiera por este camino, su proyectado auge financiero de ninguna forma garantizará un efectivo crecimiento y desarrollo del campo ni la ampliación y mejora de servicios médicos a los sectores rurales.

Dentro de la lógica del crecimiento institucional, es previsible que el ámbito de operación del IMSS se extienda primera-

mente hacia las zonas que contribuyan a la expansión del capitalismo en el campo, cumpliendo, así, como hasta ahora, con una función no explicitada de proteger y mantener la fuerza de trabajo de esas zonas en las condiciones mínimas de salud, que permitan su reproducción diaria y rentable.

De acuerdo con esta línea de razonamiento, se podría afirmar que seguirán siendo coincidentes la expansión del capitalismo -en términos de competitividad interna y externa- y la de la institución, a zonas de alta rentabilidad para el primero. Crecimiento del Instituto simultáneo al de: la colaboración entre ambos -continuará siendo cada vez más estrecha.

Con base en las implicaciones analíticas de los cuadros estadísticos consignados a lo largo de esta investigación, se podría concluir que el IMSS se ha regido en su expansión por criterios claramente economicistas. Así, por ejemplo, la instalación, prestación y ampliación de servicios ha sido dominada prácticamente por una estrategia basada en conceptos tales como rentabilidad de los servicios, apoyo especial a zonas de mayor rendimiento -- agropecuario, concesión o restricción de derechos y prestaciones en función de la productividad del trabajador. Esto último resulta evidente cuando se observa la distinción cualitativa y cuantitativa de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores asalariados permanentes y los estacionales.

PERSPECTIVAS.

Uno de los objetivos que la administración de López Portillo se ha planteado con mayor claridad e insistencia, consiste -

en incrementar la producción y eficiencia del campo. Sobre el particular huelga decir que hasta el momento dicho propósito no ha pasado del ámbito de los planes y las buenas intenciones.

En una economía como la mexicana, tan dependiente de la norteamericana, no puede negarse que sean los empresarios agrícolas que dedican sus tierras al cultivo de productos de exportación quienes obtienen los más altos rendimientos a la vez que contribuyen a equilibrar la balanza comercial en el ramo de alimentos.

Pero el problema real del campo no es éste. La insuficiencia para satisfacer el mercado interno por el desplazamiento de las mejores tierras a la producción de materias para la industria y los productos de exportación, supone una contradicción en relación con el abastecimiento interno, que el grupo gobernante ha tratado de solucionar mediante la modernización del campo, como parte de un proceso igual, que abarcaría a toda la economía.

La fórmula escogida en poco o nada difiere de las prácticas que los gobiernos posrevolucionarios instrumentaron en el pasado. El Plan Básico del actual Gobierno, pretende una participación conjunta de "inversión pública, crédito privado y trabajo campesino"¹, bajo el supuesto teórico de lograr la congruencia entre el desarrollo general del país y el correspondiente al papel de la agricultura: "Un país desarrollado en un país de agricultura desarrollada", sentencia el mismo Plan².

Sobre el particular hay que recordar, con Lenin, que el de-

- (1). Proyecto de Plan Básico de Gobierno, 1976-1982, Presidencia de la República, 1976, p. 141
- (2). Ibid, p. 156.

desarrollo asimétrico de las diferentes áreas de la economía no es sino expresión lógica de la dinámica del propio sistema. Dentro de tal razonamiento, a lo más que puede aspirar el Estado es a disminuir las contradicciones regionales generales en el marco de la producción nacional.

Es tal vez en ese sentido que el actual régimen pretende otorgar un apoyo importante al campo, a través del Plan de Desarrollo Agrícola y Forestal, proyecto que hasta el momento se encuentra a su etapa de investigación y planeación, pero que busca resolver algunos de los problemas más graves del país: incrementar el empleo en zonas con muy elevados niveles de desempleo temporal o permanente, incentivar la producción agrícola y, colateralmente, detener o disminuir la migración de campesinos a las grandes ciudades.

Salud pública y "sectores marginados"

La firma reciente de un convenio entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Coordinación Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de Presidencia de la República (COPLAMAR), según el cual el primero atenderá progresivamente a una población que en 1980 llegará a diez millones de "marginados rurales," permite prever la canalización de una importante suma de recursos federales para resolver problemas de salud.

De 1974 a 1977 la población solidariorhabiente tuvo un incremento significativo, ya que se quintuplicó al pasar de 710,820 en el primer año a 3'833,876 en el segundo; al tiempo que la población total de derechohabientes pasaba apenas de 14'306,391 a - -

17'377,633. El significado de las primeras cifras revela sin duda un cierto afán de rectificación del Estado mexicano en su comportamiento con los menos favorecidos por el sistema, y, al mismo tiempo, el propósito de mediatizar a importantes sectores de población potencialmente explosiva por su posición social desamparada.

Después de la crisis económica de 1977-78, que se reflejó en un estancamiento -retroceso, en ocasiones- del aparato de salud pública, los signos de recuperación y las expectativas alentadoras a corto plazo, vienen a revitalizar a las instituciones sanitarias. A tal grado sucede esto que, con sus planes de expansión el IMSS, por ejemplo, pretende amparar a fines de sexenio, a un número total aproximado de 13.5 millones de personas con el programa de solidaridad social por cooperación comunitaria, que ha puesto en marcha conjuntamente con COPLAMAR.

Dicho programa tiene especial significación política y, así, basta cuestionar por qué lo tienen a su cargo las instituciones citadas y se deja de lado a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Cuestionamiento que, a pesar de su importancia coyuntural, queda fuera del objeto de estudio de la presente investigación.

El crecimiento de los recursos destinados a los servicios de solidaridad social es congruente con el de la población que se piensa atender. Las unidades médicas rurales, que al inicio de 1979 sumaban apenas 310, se incrementarán a 2,100, al final de dicho año. A 30 clínicas hospitales de campo hay que añadir 26 que se inaugurarán entre 1980 y 1981. Los estados que contarán con mas unidades médicas rurales son:

Entidad:	En funciona- miento, 1978.	Inaugura- das Spbre. 1979.	Inauguración Inauguradas- Dic. 1979.	Total
Chiapas	38	104	108	250
Oaxaca	7	196	36	239
San Luis Potosí	12	42	80	134
Guerrero	7	49	86	142
Hidalgo	13	44	76	133
Veracruz	13	62	40	115
Zacatecas	20	8	60	88
Michoacán	15	37	35	87
Edo. de México	22	36	25	83
Sinaloa	9	12	48	69
Guajuato	17	---	50	67

La relación de unidades médicas rurales programadas y de --
clínicas hospital de campo abarca a todos los estados de la repú-
blica, situación que nos da una idea de la amplitud y gravedad del
fenómeno de la marginación social en el país.

IMSS y población asalariada.

El comportamiento del IMSS para con los asalariados del cam-
po resulta difícil de prever en razón a la inestabilidad y/o es-
tancamiento de la situación de este último de 1965 a esta fecha.

Con base en los índices de crecimiento de la población asa-
lariada protegida por el IMSS en el campo entre los años de 1970
a 1977, (véase cuadros 2 y 8 del capítulo III), pueden hacerse las

siguientes consideraciones: a) la institución tuvo un desarrollo bastante acelerado al crecer en 12.10% promedio por año; b) si este índice continuara con la misma tendencia y dinamismo se tendría para 1982 una población de asegurados asalariados aproximadamente de 639,992; en el lapso de 1970-77 la población beneficiaria tuvo un crecimiento explosivo de 25.09% por año, índice que, de seguir con igual ritmo, provocará que la población llegue aproximadamente a 3'320,434 beneficiarios rurales.

Llegados a este punto, es preciso tomar en cuenta el posible impacto del programa agroindustrial en las políticas de salud del Estado. En la medida que no se han publicado informes específicos sobre las agroindustrias, sólo puede afirmarse que, si una parte -- significativa de los ingresos por exportación petrolera son destinados por el Estado para promover agroindustrias y los otros el índice de crecimiento de asalariados asegurados y sus beneficiarios será notablemente mayor que el 12.10% y 25.09% consignado respectivamente para cada concepto.

En resumen, puede afirmarse que, de ocurrir la bonanza petrolera prevista y su canalización al campo a través de ampliación del crédito, infraestructura y mecanización, el Estado, mediante los organismos respectivos seguirá impulsando la modernización del campo y, en último término, la extensión del capitalismo a zonas que conviene explotar más intensivamente y con mejores técnicas, dentro de la lógica y exigencias internas del sistema nacional de gobierno y, en especial, de las que surgen de la relación con el imperialismo internacional.

A N E X O A

TABLA No. 1
Camas en Unidades Médicas según Institución en 1975.

Instituciones	Núm. de Camas	%
Instituciones de seguridad social	30,787	33.5
IMSS.	21,051	22.9
ISSSTE.	4,768	5.2
PEMEX.	694	0.8
FFCC.	1,422	1.5
SDN.	2,493	2.7
SMN.	359	0.4
Instituciones de asistencia	27,181	29.5
SSA.	25,042	27.2
DDF.	2,139	2.3
Particulares	21,517	23.4
Otros *	12,489	13.6
Total	91,974	100.0

* Incluye camas hospitalarias de instituciones descentralizadas, civiles, estatales, cruz roja y otras no consideradas en la clasificación.

Nota: A partir de datos de una encuesta bibliográfica realizada por la Asesoría Técnica de la Subsecretaría de Asistencia de la SSA.

Fuente: Educación de pregrado en medicina y enfermería, Subsecretaría de Planeación SSA, 1977.

TABLA No. 2
PERSONAL MEDICO Y PARAMEDICO SEGUN INSTITUCION, 1971.

Instituciones	Médicos		Enfermeras Generales.		Enfermeras especializadas.		Auxiliares de enfermería.		Otro Personal.		TOTAL	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Instituciones de - seguridad social	19,776	53.6	10,140	52.5	1,183	43.9	15,677	48.2	9,191	81.2	55,973	54.5
IMSS	13,159	35.7	7,021	36.4	641	23.8	12,233	37.6	6,827	60.3	39,891	38.8
ISSSTE	4,308	11.7	1,123	5.8	415	15.4	2,767	8.5	917	8.1	9,530	9.3
PEMEX	806	2.2	406	2.1	51	1.9	271	0.9	164	1.5	1,698	1.6
FFCC	528	1.4	577	3.0	48	1.8	9	0.0	34	0.3	1,196	1.2
SDH	734	2.0	874	4.5	20	0.7	336	1.0	1,190	10.5	3,154	3.1
SMN	241	0.6	145	0.7	8	0.3	61	0.2	59	0.5	514	0.5
Instituciones de - Salubridad y Asis- tencia	8,186	22.2	3,920	20.3	529	19.6	8,595	26.4	957	8.4	22,187	21.6
SSA	7,169	19.4	3,823	19.8	529	19.6	6,902	21.2	900	7.9	19,323	18.8
DDF	1,017	2.8	97	0.5			1,693	5.2	57	0.5	2,864	2.8
Particulares	5,684	15.4	3,690	19.1	690	25.2	5,148	15.8	595	5.3	15,797	15.3
Otros	3,240	8.8	1,556	8.1	303	11.3	3,129	9.6	578	5.1	8,806	8.6
TOTAL:	36,886	100.0	19,312	100.0	2,695	100.0	32,549	100.0	11,321	100.0	102,763	100.0

FUENTE: Estadísticas de Servicios Médicos y de Salud, DGE/SIC, 1975. Tomado de Educación de pregrado en medicina y enfermería, Subsecretaría de Planeación, SSA, 1977.

TABLA No. 3

SECTOR SALUD - GASTOS POR PERSONA ESTIMADOS PARA DISTINTOS REGIMENES.

Años	IMSS			ISSSTE			SSA		Gastos por persona.
	Gastos Totales. (miles \$)	Población amparada. (miles)	Gastos por persona.	Gastos Totales. (miles \$)	Población amparada. (miles)	Gastos por persona.	Gastos Totales. (miles \$)	Población amparada. (miles)	
1968	4,346	8,037	507	892	1,255	710	863		
1969	4,621	8,976	514	959	1,329	721	847		
1970	5,640	9,895	569	995	1,247	738	933		
1971	6,444	10,677	603	1,229	1,584	775	944	10,000	94

TABLA No. 4

Esperanza de vida al nacer en distintos países de América
alrededor de 1978.

País	Esperanza de vida al nacer (en años)
Canadá	73
Estados Unidos	73
Puerto Rico	72
Cuba	70
Barbados	69
Uruguay	69
Argentina	68
Costa Rica	68
Jamaica	68
Guyana	68
Bahamas	66
Panamá	66
Trinidad y Tobago	66
Surinam	66
Guadalupe	65
Martinica	65
México	65
Venezuela	65
Chile	63
Grenada	63
Antillas Holandesas	62
Paraguay	62
Brasil	61
Colombia	61
Ecuador	60
El Salvador	58
República Dominicana	58
Perú	56
Honduras	55
Guatemala	53
Nicaragua	53
Haití	50
Bolivia	48

FUENTE: 1978 World Population data Sheet, Population Reference -
Bureau, Inc.

TABLA No. 5
ESTRUCTURA DE LA POBLACION DERECHOHABIENTE SEGUN AMBITO DE APLICACION

CONCEPTO	1944 - 52	1953 - 62	1963 - 72	1973 - 77
Población Derechohabiente.	1'154,487	4'776,822	11'591,972	17'377,633
Total Asegurados	434,557	1'594,315	3'581,084	4'553,817
Asegurados Permanentes	434,557	1'422,182	3'012,750	3'863,404
Asegurados Eventuales	- - - - -	172,133	568,334	685,413
Asegurados Permanentes				
Ambito Urbano	434,557	1'382,656	2'765,223	3'537,414
Esquema Integral (1)	434,557	1'378,147	2'742,060	3'286,080
Reversión de cuotas	- - - - -	- - - - -	- - - - -	148,113
Esquema con modalidades	- - - - -	- - - - -	- - - - -	57,529
Continuación voluntaria	- - - - -	4,509	23,163	45,692
Campo	- - - - -	39,526	247,527	330,990
Esquema Integral:	- - - - -	39,526	185,564	197,214
Campo no cañero	- - - - -	39,526	66,731	92,435
Campo cañero	- - - - -	- - - - -	118,833	104,779
Esquema con modalidades	- - - - -	- - - - -	61,963	133,776
Asegurados Eventuales				
Eventuales y Temporales Urbanos	- - - - -	96,598	372,888	484,143
Estacionales de campo	- - - - -	75,535	195,446	201,270
Pensionados y Familiares	13,729	91,204	314,895	559,922
Pensionados	- - - - -	- - - - -	244,442	379,517
Familiares	- - - - -	- - - - -	70,453	180,405
Familiares	706,201	3'091,303	7'695,993	12'263,894
Urbano	706,201	2'921,883	6'682,993	9'662,189
Campo	- - - - -	93,885	766,870	982,391
Eventuales Urbanos	- - - - -	- - - - -	- - - - -	1'364,637
Estacionales Campo	- - - - -	75,535	246,130	254,677
Solidariohabientes	- - - - -	- - - - -	- - - - -	3'833,876

(1) Incluye ordinario urbano, taxistas, domésticos y patronos personas físicas.

FUENTE: Anuarios y Memorias estadísticas 1972, 1975, 1977. Departamento de Estadística I.M.S.S.

INCORPORACIONES OBLIGATORIAS CON MODALIDADES POR DECRETO DE SUJETOS
NO ASALARIADOS. 1972 - 1978.

Nombre del Programa.	Fecha de Decreto.	No. de Asegurados (1)	Cpo. de Cotización vigente.	Cuota Total Anual	Aportación con cargo a asegurado.	Aportación con cargo al Gob. Fed.	Cuotas Totales Anuales.	Costo Total - Anual de los Asegurados. (2)	* Estacionales	
									Índice de jornada por hectárea.	Costo por jornada.
Henequeneros Yucatán	25-02-72	62,007	N	3,144.96	1,572.48	1,572.48	195'009,534.72	102'093,984.31		
Ejidatarios Plan - Chontalpa Tabasco.	28-08-73	4,015	0	3,931.20	1,965.60	1,965.60	15'783,768.00	6'610,014.95		
Productores de cereales de candalilla. Coahuila Chihuahua Durango Zacatecas	21-04-75	9,899	0	3,931.20	1,965.60	1,965.60	38'875,636.80	16'280,557.37		
Cafeticultores del país Chiapas Yucatán Veracruz	24-07-75	2,100	0	3,931.20	1,965.60	1,965.60	8'255,520.00	3'457,293.00		
Tejedores de Palma (FIDEPAL). Oaxaca Puebla	23-08-74	8,646	N	2,358.72	1,179.36	1,179.36	20'393,493.12	14'234,169.18		
Comarca Lagunera Coahuila Durango (Estacionales)	28-08-73	24,414	0	3,931.20	1,965.60	1,965.60	95'976,316.80	40'193,500.62	55	2.66
Tabacaleros (3) Jalisco Yucatán (Estacionales)	23-01-73	13,655	0	3,931.20	982.80	982.80	53'680,536.00	22'480,636.15	90.10	3.21
SUMAS:		<u>124,726</u>					<u>374'294,269.44</u>	<u>205'310,155.58</u>		

(1) El número de asegurados se tomó de la emisión del 3er. bimestre de 1978.

(2) Es el resultado de multiplicar el número de asegurados por costo individual anual de \$1,646.33

(3) Es el único caso con régimen de contribución tripartito 50% Tabamex, 25% asegurado y 25% Gob. Fed., para el aseguramiento de los estacionales, corresponde cubrir un tercio de la cuota a los productores, un tercio a Tabamex y un tercio al Gob. Fed.

- En el ramo de E y H se otorgan todas las prestaciones en especie. Sólo se otorga la de ayuda para gastos de funeral en caso de muerte del asegurado.

- En el ramo de I.V.C.M. la pensión de invalidez sólo se otorga cuando ésta es total y permanente. No se otorga la pensión de Cesantía en Edad Avanzada.

* Proyecciones Estimadas.

FUENTE: Eduardo Jaber. "Problemas de la extensión del Seguro Social al Campo", en documentos para el estudio de un nuevo reglamento, sin publicar. Subdirección de Servicios Institucionales. I.M.S.S., 1978.

T A B L A No. 7

Población estimada asalariada de campo permanente y estacional no protegida por el IMSS, por entidad

(Ciclos agrícolas 1977 - población asegurada - junio 1978)

ENTIDAD.	Núm.de Has.de riego cosechadas.	Núm.de Jornadas Hombre Empleadas.	Núm.teórico de trabajadores empleados (220 días x trabajador les.	Asegurados Perma-nentes y Estaciona-les.	Población asalariada no protegida por el IMSS.**
Aguascalientes	56,288	2'485,840	12,429	1,942	10,487
Baja California	164,620	7'022,310	35,112	7,342	27,770
Baja California Sur	52,894	1'903,961	9,520	1,653	7,867
Campeche	3,596	220,551	1,103	1,267	- - - +
Coahuila	155,903	7'083,989	35,420	8,736	26,684
Colima	71,773	3'405,757	17,029	3,384	13,645
Chiapas *	160,301	18'533,647	92,668	10,942	81,726
Chihuahua	196,723	6'936,014	34,680	3,454	31,226
Durango	115,642	5'646,658	28,233	736	27,497
Guanajuato	356,131	13'032,127	65,161	1,289	63,872
Guerrero	46,562	1'601,484	8,007	65	7,942
Hidalgo	65,085	3'275,170	16,376		16,376
Jalisco	99,396	4'114,258	20,571	12,978	7,593
México	104,134	3'777,018	18,885		18,885
Michoacán	229,505	9'792,710	48,964	4,247	44,717
Morelos	48,299	3'163,180	15,816	5,586	10,230
Nayarit	58,793	5'413,625	27,068	42,039	- - - +
Nuevo León	84,270	3'493,547	17,468	2,245	15,223
Oaxaca	69,983	2'400,082	12,000	2,026	9,974
Puebla y Tlaxcala	97,976	4'922,332	24,612	3,488	21,124
Querétaro	49,410	2'273,728	11,369		11,369
Quintana Roo	1,480	91,599	458		458
San Luis Potosí	44,827	2'576,588	12,883	5,318	7,565
Sinaloa	691,057	19'024,828	95,124	21,302	73,822
Sonora	523,689	13'131,409	65,657	28,300	37,357
Tabasco *	197,761	7'924,008	39,620	4,734	34,886
Tamaulipas	528,908	15'036,851	75,184	10,444	64,740
Veracruz	34,287	1'850,446	9,252	43,782	- - - +
Yucatán	2,698	308,502	1,543	33	1,510
Zacatecas	68,603	2'862,071	14,310		14,310
SUMAS:	4'380,594	173'304,290	866,522	227,332	688,855

* En Tabasco se consideraron Has. de temporal para todos los cultivos y en chiapas para los cultivos de café y algodón.

**Incluye asalariados permanentes y estacionales.

+En estas entidades solo se consideraron cultivos de riego, consecuentemente la fuerza de trabajo necesaria es menor

Fuente: "Eduardo Jaber "Problemas de la extensión del Seguro Social al campo". en Documentos para el Estudio de un nuevo Reglamento. Sin Publicar.

Sub-Dirección de Servicios Institucionales IMSS 1978

A N E X O B

ANEXO B.

1. Sujetos de Aseguramiento del Régimen Ordinario.**ARTICULO 12**

"Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I. Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;**
- II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas; y**
- III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o --- unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola".**

2. Sujetos de Aseguramiento del Régimen Ordinario por decreto o -
vía Incorporación Voluntaria.

ARTICULO 13

"Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;
- III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores;
- IV. Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente.
- V. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y
- VI. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio cuando no estén ya asegurados en los términos de esta Ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por Decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria del Régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como de los trabajadores domésticos."

3. Modalidad en el esquema de incorporación en el Ambito de Campo.

ARTICULO 16

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

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

4. El Régimen Voluntario del Seguro Social, Seguros Facultativos y Adicionales.

ARTICULO 224

"El Instituto podrá contratar individual o colectivamente seguros facultativos, para proporcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de Enfermedades y Maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por esta Ley o bien para proporcionar dichas prestaciones a personas no comprendidas en los artículos 12 y 13, con las salvedades consignadas en los artículos 219 y 220 de esta Ley".

ARTICULO 226

"El Instituto podrá contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos Ley o en los contratos colectivos de trabajo que fueren superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del Seguro Social".

5. La extensión territorial del IMSS.

ARTICULO 14

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

6. Los Servicios de Solidaridad Social, sujetos, prestaciones y financiamiento.

ARTICULO 235

"Las prestaciones sociales son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La Asamblea General anualmente determinará la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones".

ARTICULO 236

"Los servicios de solidaridad social comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria en la forma y términos establecidos en los artículos 237 a 239 de esta Ley".

ARTICULO 237

"El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estadio de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social..

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán los servicios, pero en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud y seguridad social".

ARTICULO 238

"El Instituto proporcionará el apoyo necesario a los servicios de solidaridad social que esta Ley le atribuye, sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tiene derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen del -- Seguro Social".

ARTICULO 239

"Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiados.

La Asamblea General determinará anualmente con vista en las aportaciones del Gobierno Federal, el volumen de recursos propios que el Instituto pueda destinar a la realización de estos programas.

Los beneficiados por estos servicios, contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta Ley".

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

- BASSOLS, Batalla Angel. Geografía económica de México. Ed. Trillas, México, 1978.
- BERNALDO DE QUIROS, Juan. "Antecedentes de la Seguridad Social", en Revista Mexicana de Ciencia Política, año XIV, Núm. 54, octubre-diciembre, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1968. pp. 545-562.
- BARTRA, Armando. "Seis años de lucha campesina", en Investigación Económica, vol. XXXVI, Núm. 3, julio-septiembre, Facultad de Economía, UNAM, - México, 1977, pp. 177-209.
- BARTRA, Armando. "Sobre las clases sociales en el campo mexicano", en Cuadernos Agrarios. Núm. 1, enero-marzo, UNAM, Universidad de Yucatán y Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1976.
- BARTRA, Roger. Estructura Agraria y clases sociales en México. Serie Popular Era, Núm. 28, México, - 1974.
- BARTRA, Roger. El Poder Despótico Burgués. Serie Popular Era, México, 1978.
- CASTILLO, Heberto. "México en cifras, antes del informe", en Proceso, Semanario de información y análisis, Núm. 147, agosto, México, 1979. pp. 6-10.
- CASTELL, Cancino Jorge y Rello E. Fernando. "Las desventuras de un proyecto agrario 1970-1976", en Investigación Económica, vol. XXXVI, Núm. 3 julio-septiembre, Facultad de Economía, UNAM, México, 1977. pp. 131-155.
- CORDOVA, Arnaldo. La formación del Poder Político en México. Serie Popular Era, Núm. 15, México, 1974.

- CORDOVA, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana. Ed. Era, México, 1973.
- CORDOVA, Arnaldo. Sociedad y Estado en el mundo moderno. Ed. - Grijalvo, México, 1978.
- CREVENNA, Pedro y otros. Medicina y Salud. Ediciones de Cultura Popular, México, 1978.
- CUEVA, Agustín. Análisis marxista de las clases sociales.--- (mimeo), Centro de Estudios Latinoamericanos, UNAM, México, s/f.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA. Censos Agrícola Ganadero y Ejidal de 1960 y 1970, Secretaría de Industria y Comercio, México.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA. Censos Generales de Población de 1960 y 1970, Secretaría de Industria y Comercio, México.
- DIRECCION COORDINADORA DE LA PROGRAMACION ECONOMICA Y SOCIAL. Sector salud y bienestar social. Secretaría de la - Presidencia, México, 1976.
- ENGELS, Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. 2 tomos, Obras Escogidas, Editorial Progreso, Moscú.
- ESTEVA, Gustavo. "Y si los campesinos existiesen", en Revista de Comercio Exterior, vol. 28, Núm. 6, junio, México, 1978. pp. 49-65.
- FEDER, Ernest. "Campesinistas y descampesinistas", en Revista de Comercio Exterior, vol. 27, Núm. 1, enero, México, 1978.
- FLORES, Olea Victor. "Notas sobre política mexicana", en -- Revista Nueva Política, vol. 1, Núm. 2, abril-junio, México, 1976, pp. 5-14.

- GAMBOA, Villafranca Xavier. "1977, año de la reconstrucción": reforma política y alianza para la producción en el agro mexicano", en Revista del México Agrario, año XI, Núm. 4, octubre-diciembre, México, 1978, pp. - 67-130
- GARCIA, Cruz Miguel. Evolución de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1962.
- GILLY, Adolfo. La Revolución Interrumpida. Ediciones El Caballito, México, 1971.
- GUTELMAN, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México. Ediciones Era, México, 1974.
- GUZMAN, Ferrer Martín L. "Crecimiento agropecuario comparativo de las entidades federativas del país (1940-1970)", en Revista del México Agrario, año VIII, - Núm. 1, enero-marzo, México, 1975, pp. 113-170.
- JABER, Eduardo. "Problemas de la extensión del Seguro Social al Campo", en Documentos para el estudio de un nuevo Reglamento, IMSS, México, 1978. Sin Publicar.
- JACOBY, Erich. El campesino y la tierra en los países pobres. Ed. Siglo XXI, México, 1975.
- KAUTSKY, Karl. La cuestión agraria. Ed. de Cultura Popular, México, 1974.
- LAURELL, Cristina y otros. "Enfermedad y Desarrollo Análisis sociológico de la morbilidad en dos familias mexicanas", en Revista Mexicana de Ciencia Política, Núm. 84, abril-junio, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1974.
- LAURELL, Cristina y otros. "Medicina y capitalismo en México", en Cuadernos Políticos, Núm. 5, julio-septiembre, Ed. Era, México, 1975.
- LAURELL, Cristina "Proceso de trabajo y salud", en Cuadernos Políticos, Núm. 17, julio-septiembre, Ediciones Era, México, 1978.

- LENIN, V.I. El Desarrollo del Capitalismo en Rusia. Editorial Progreso, Moscú, 1974.
- LEAL, Juan Felipe. La Burguesía y el Estado Mexicano. Ediciones El Caballito, México, 1977.
- LOPEZ, Gallo Manuel. Economía y Política en la Historia de México. Ediciones El Caballito, México, 1970.
- LOPEZ, Acuña Daniel. "Salud, Seguridad Social y Nutrición", en México, Hoy. Editorial XXI, México, 1979. pp. 197-219
- MARX, Carlos. El Capital. Ediciones Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
- MARX, Carlos. Las Luchas de clases en Francia de 1848 a 1850. Tomo I, Obras Escogidas, Editorial Progreso, Moscú, 1971.
- MILIBAND, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. Ed. Siglo XXI, México, 1973.
- MORALES, Esteban. "El Movimiento y la Organización Revolucionaria del Campesinado Mexicano", en Folletos Bandera Socialista, Núm. 37, México, 1978.
- NACIONAL FINANCIERA, S.A. La Economía Mexicana en cifras. México, 1978.
- PALERM, Angel. "Sobre la Fórmula M/D/M y la Articulación del Modo Campesino de Producción al Sistema Capitalista Dominante", en Revista de Antropología, s/n. Agosto, Universidad Iberoamericana, México, 1977.
- PARE, Luisa. El Proletariado Agrícola en México. Siglo XXI, México, 1977.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982. VIII Asamblea Nacional Ordinaria, Septiembre, México, 1975.
- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. "Programa de la Comunidad-Rural frente al Estado Mexicano, (Seminario), octubre 1978. México.

- SANCHEZ, Vargas Gustavo. El Desarrollo del Seguro Social en México. Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, 1976.
- TERAN, Silvia. "Formas de Conciencia Social de los Trabajadores del Campo", en Cuadernos Agrarios. Año I, -- Núm. 4, octubre-diciembre, UNAM, Universidad Autónoma de Chapingo y Universidad de Yucatán, México, 1976. pp. 20-36.
- TENA, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1972.
- URQUIDI, Victor. "Perfil General: Economía y Población", - en El Perfil de México en 1980. Siglo XXI, México, 1976. pp. 3-13.
- ZUÑIGA, Antonio y Luna Lucía. "La deuda Externa, para mantener privilegios", en Proceso, Semanario de Información y Análisis, Núm. 148, septiembre, México, 1979, pp. 16-17.