



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO MEXICANO AL TENOR DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1997"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN GERARDO CABALLERO PEREZ

ASESOR: LIC. ANDRES OVIEDO ROSA VEGA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

OCTUBRE DEL 2000

284387



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.

## DEDICATORIAS

*A DIOS, POR HABERME DADO EL DON DE LA VIDA Y CON EL, LA SATISFACCION DE ENCONTRARME CON MI CARRERA COMO UN MEDIO DE SUPERACION CONSTANTE Y DE DESEMPEÑO PROFESIONAL EN FAVOR DE LOS DEMAS.*

*A MIS PADRES JUAN Y MABIL POR SU AMOR, SU EJEMPLO EN EL TRABAJO Y SUS VALIOSOS CONSEJOS QUE ME HAN PERMITIDO CRECER Y SER RESPONSABLE. CON MUCHO CARIÑO LES DEDICO ESTA TESIS.*

*A MIS HERMANOS SUSANA Y MIGUEL, POR TODOS LOS AÑOS EN QUE HEMOS COMPARTIDO MUCHAS VIVENCIAS Y EXPERIMENTADO JUNTOS NUESTRO CRECIMIENTO Y DESARROLLO. GRACIAS POR EL APOYO QUE ME HAN DADO Y A SUSANA ESPECIALMENTE POR SU GRAN APOYO PARA LA ELABORACION DE ESTA TESIS.*

*A JUAN PABLO, POR SU AMISTAD SINCERA QUE VALORO MUCHO Y POR SU APOYO DE SIEMPRE.*

*A MARISELA, MARTIN, SERGIO, AIDA , OSWALDO, DELFINO, POR SU SINCERA AMISTAD.*

*A MARIO Y ROBERTO, POR SU SINCERA AMISTAD Y APOYO EN EL TRABAJO.*

*A BASILIO, FERNANDO, FELIX, EDGARDO, POR EL GRAN APOYO QUE ME HAN DADO, TANTO PROFESIONAL COMO PERSONALMENTE. POR SU GRAN AYUDA DE SIEMPRE EN EL DESEMPEÑO DE ESTA HERMOSA Y APASIONANTE CARRERA.*

*AL LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA, POR SU GRAN AYUDA EN LA ELABORACION DE ESTA TESIS.*

# INDICE

<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>1</b>
---------------------------	----------

## **CAPITULO I LA SEGURIDAD SOCIAL**

1.1	Concepto y Fundamentos.....	1
1.2	Antecedentes Históricos Internacionales.....	5
1.3	Antecedentes Históricos Nacionales.....	9

## **CAPITULO II FUNDAMENTOS DEL DERECHO AGRARIO**

2.1	Antecedentes Histórico.sociales que dieron origen a la actual Ley Agraria.....	18
2.1.1	Organización Agraria Mexica.....	18
2.1.2	Organización Agraria Maya.....	22
2.1.3	Epoca Colonial.....	23
2.1.4	Epoca Independiente.....	27
2.1.5	Período Revolucionario.....	30
2.2	Principales Leyes Agrarias expedidas con posterioridad a la Constitución de 1917	
2.2.1	Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920.....	41
2.2.2	Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.....	43
2.2.3	Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927.....	43
2.2.4	Código Agrario del 22 de marzo de 1934.....	44
2.2.5	Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.....	44
2.2.6	Código Agrario del 31 de diciembre de 1942.....	44
2.2.7	Ley Federal de la Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971.....	45
2.2.8	Actual Ley Agraria.....	45

2.3	Sujetos de Derecho en el Campo Mexicano	
2.3.1	Ejidatarios.....	48
2.3.2	Comuneros.....	53
2.3.3	Pequeños propietarios.....	56
2.3.4	Trabajadores del Campo.....	57
2.3.5	Sociedades Cooperativas.....	65

**CAPITULO III**  
**LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO ANTERIOR A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1997**

3.1	Período Pre-revolucionario.....	71
3.2	Constitución de 1917 y periodo Post-revolucionario.....	73
3.3	La Ley del Seguro Social de 1943.....	75
3.4	La Ley del Seguro Social de 1973.....	77

**CAPITULO IV**  
**LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1997**

4.1	Generalidades.....	82
4.2	Tipos de Aseguramiento	
4.2.1	Seguro de Riesgos de Trabajo.....	89
4.2.2	Seguro de Enfermedades y Maternidad.....	92
4.2.3	Seguro de Invalidez y Vida.....	94
4.2.4	Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.....	97
4.2.5	Seguro de Guardería y Prestaciones Sociales.....	99
4.3	Principales Reglamentos	
4.3.1	Reglamento de Afiliación.....	101
4.3.2	Reglamento para el pago de Cuotas del Seguro Social.....	102
4.3.3	Reglamento del Recurso de Inconformidad.....	103

4.3.4	Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las disposiciones de la ley del Seguro Social y sus Reglamentos.....	104
4.3.5	Reglamento para el Trámite y Resolución de Quejas Administrativas ante el IMSS.....	105
4.3.6	Reglamento para la clasificación de Empresas y determinación de la Prima en Seguro de Riesgos de Trabajo.....	105
4.4	Sistemas de Aseguramiento en el Campo.....	106
4.4.1	Decreto del Ejecutivo Federal.....	109
4.4.2	Trabajadores del Campo.....	111
4.4.3	Convenio de Incorporación Voluntaria al Regimen Obligatorio.....	112
4.4.4	Prestaciones de Solidaridad Social.....	117
	4.4.4.1 Programa IMSS-Solidaridad.....	119
4.4.5	Seguro de Salud para la Familia.....	131
4.4.6	Sociedades Cooperativas de Producción.....	135
4.5	Situación Real en el Campo.....	138
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>147</b>
	<b>PROPUESTAS.....</b>	<b>157</b>
	<b>CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>161</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>163</b>

## INTRODUCCION

El objetivo de la presente Tesis es analizar las disposiciones de la nueva Ley del Seguro Social en especial, en lo que se refieren a la manera en que se aplican en el campo sus disposiciones con las modalidades que necesariamente conllevan las mismas, dada las particularidades en que viven los campesinos y en general la gente del campo.

El interés por este tema surgió a raíz de que entra en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, la cual introdujo modificaciones sustanciales en la aplicación de la seguridad social en nuestro país. Esta ley modificó entre otros aspectos, las prestaciones otorgadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en cuanto a su monto y forma de hacerse efectivas, las bases generales del funcionamiento del mismo Instituto y especialmente, le dió injerencia a las instituciones bancarias privadas en la administración de algunos de los seguros que contempla esta Ley, con la reglamentación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

A partir de la creación de esta Ley se introdujeron en el campo mexicano importantes disposiciones legales para la misma, como en los diversos reglamentos que la complementan, los cuales reglamentan actualmente la aplicación de la seguridad social entre los campesinos.

Siendo el campo y la labor de sus trabajadores la base del sistema alimentario nacional, resulta de gran importancia el hecho de analizar las disposiciones legales que se relacionan con la seguridad social a que tienen acceso los campesinos, incluyendo a los llamados trabajadores del campo quienes son personas que trabajan para un patrón, a cambio de un salario.

Al analizar este tema, debe tenerse en cuenta la precaria situación económica en la que vive la gran mayoría de esta gente, pues carecen de servicios fundamentales como son los servicios de salud; la falta de oportunidades de empleo y educación, la desnutrición que sufren; en suma, el poco apoyo que reciben del gobierno para su tener un desarrollo integral.

Tomando en cuenta este contexto, las leyes que al respecto son aplicables deben ser justas y en beneficio a quienes van dirigidas. Esta situación es real con algunas salvedades, en el espíritu de la nueva Ley del Seguro Social y de sus Reglamentos que son aplicables en el campo; sin embargo, como se verá en el desarrollo de este trabajo, el régimen de la seguridad social en el campo no se ha llevado a la práctica con resultados plenamente satisfactorios y con todos los beneficios que la misma otorga.

En el análisis de la Ley y de sus Reglamentos, fué fundamental no perder de vista la situación real imperante en el campo, pues resulta insuficiente realizar un análisis jurídico sin relacionarlo con la realidad existente en el medio rural mexicano.

## CAPITULO I

### LA SEGURIDAD SOCIAL

#### 1.1 CONCEPTO Y FUNDAMENTOS

El ser humano requiere de la satisfacción completa de diversas necesidades que en conjunto van a promover su desarrollo integral, ejemplos de estas necesidades son: el acceso a una educación de calidad; la obtención de un trabajo digno y de una vivienda adecuada; el tener derecho a la salud y el acceso a servicios sociales, culturales y recreacionales que fomenten un estado de bienestar, promoviendo su desarrollo y generando en él un sentimiento de satisfacción.

Siguiendo esta idea, resulta obvio pensar que la satisfacción inadecuada e incompleta de estas necesidades genera una serie de problemas muy graves que impedirán una vida digna y plena a quienes carezcan parcial o totalmente de estos satisfactores; tal es el caso de las consecuencias enormes y de los graves problemas que encierran la falta de vivienda, el desempleo, el rezago educativo, los problemas de salud como epidemias, desnutrición, altos índices de mortalidad, etc.

Resulta indudable que el ser humano como ente social, va a requerir del apoyo y la colaboración de los demás miembros de la sociedad para satisfacer estas necesidades, es con esta idea que comenzamos a adentrarnos a la teoría de la *seguridad social*.

El Estado debe asumir la obligación de atender a quienes se encuentran en necesidad, se habla ya de obligación porque al representar el Estado a los habitantes de una nación, tiene la obligación de velar por los intereses de estos siendo su principal objetivo su completo bienestar.

Es así como el Estado asume la responsabilidad de crear diversas instituciones encargadas de brindar servicios dirigidos a la promoción de un bienestar integral, como los servicios educativos, sociales, culturales, de salud, etc.

La idea de la seguridad social ha ido desarrollandose en todas las naciones y se ha reglamentado dentro de sus respectivas legislaciones, adquiriendo modalidades distintas en cada país, pero teniendo a su vez características similares.

Es con base en estas características similares que se han celebrado a nivel mundial diversas conferencias sobre el tema de la seguridad social tal es el caso de la realizada en México en 1960 donde se expresó el siguiente principio:

*“La seguridad social implica: garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad... Permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre... Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo puedan vivir sin temor, sin amenazas y sin recelos... Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos y la utilidad de sus tareas,*

*para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación...*"  
(De la Cueva, 1989 pag 44) .

La idea de la seguridad social surge como primera instancia en sociedades urbanas para posteriormente extenderse a comunidades rurales en virtud de que estas ultimas se habían quedado resagadas y olvidadas durante mucho tiempo en materia de seguridad social. Actualmente, la idea de la seguridad social incluye a todos los miembros de una sociedad, sea rural o urbana.

Por otro lado, García, (1989) afirma que dentro de un país la seguridad social se determina por factores internos y externos:

### **Factores Internos**

- ❖ **Demográficos:** es el estudio del crecimiento de la población, sus modalidades de expansión y distribución dentro del país, así como la migración, los cuales son fundamentales para realizar una adecuada planeación de la seguridad social.
  
- ❖ **Económicos:** Para planear de una manera realista el desarrollo de la seguridad social, el Estado debe analizar cuidadosamente los recursos económicos con los que puede contar, de dónde los va a obtener y cómo los va a distribuir, para que no caiga en el error de elaborar un plan de seguridad social incosteable que como consecuencia fracase.

- ❖ **Factor de la estructura social:** Los diferentes grupos socioeconómicos, su número e importancia de sus actividades dentro de la estructura social, influyen en el tipo de seguridad social que se adoptará, tomándose en cuenta el peso social y económico de cada uno de esos grupos.
  
- ❖ **Políticos:** Con frecuencia la seguridad social se convierte en una bandera enarbolada por partidos políticos de izquierda y otros grupos políticos en ocasiones representantes de grupos socioeconómicos de bajos ingresos.
  
- ❖ **Factores de los grupos de presión:** Existen algunos grupos en particular que por sus intereses influyen enormemente en la dirección que tome la seguridad social, algunos de estos grupos son los sindicatos, las asociaciones patronales, las Sociedades de Beneficio Mutuo, las asociaciones médicas y las compañías de seguros.
  
- ❖ **Factor de la evolución institucional:** La institución que otorgue los servicios de seguridad social, deberá analizar su desarrollo interno, el grado de cumplimiento de sus objetivos y la demanda de servicios de la población a fin de determinar las modificaciones necesarias.

### **Factores Externos**

- ❖ **La difusión cultural:** El intercambio de las diferentes ideas sobre la seguridad social en los diversos países influye mucho, y cuando un país introduce una

nueva modalidad en su seguridad social, busca comparar sus resultados con los obtenidos en otros países.

- ❖ El desarrollo tecnológico: El desarrollo de los conocimientos científicos y tecnológicos influye en la mejor aplicación de la seguridad social.
  
- ❖ La estandarización Internacional y Asistencia técnica: La Oficina Internacional del Trabajo que depende de la Organización Internacional del Trabajo ha establecido diversas normas internacionales en materia de seguridad social.

## 1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS INTERNACIONALES

A lo largo de toda la historia, el hombre siempre ha tratado de mantener y conservar su salud, Rafael Mójica, hace referencia a este tema con los siguientes acontecimientos:

*“En el Antiguo Egipto ya existía un servicio de Salud Pública;... en Grecia existían asociaciones como los “hetairies”, que tenían fines religiosos y practicaban la ayuda mutua; en Roma se legisló sobre la protección a la salud de los ciudadanos, también se crearon los “collegia” que fueron asociaciones creadas por intereses profesionales donde se prestaban ayuda mutua, principalmente durante los funerales...*

*...Durante la Edad Media con la influencia del catolicismo, surgieron grupos de beneficencia que asistían a las personas necesitadas, es en ese momento donde surgen las “cofradías”, asociaciones que regulaban los oficios: los artesanos se asociaban y se prestaban ayuda*

*mutua. Estas cofradías posteriormente darían lugar a otros sistemas como el seguro privado y los seguros sociales. En el siglo XIV Venecia estableció un Consejo de Salud y las órdenes religiosas crearon hospitales para sus miembros...*

*...El concepto moderno de seguridad social surgió por primera vez en Francia durante el siglo XVI, en palabras del mismo autor citamos lo siguiente: “ Cuando en Francia tomó raíces la idea de que todos los conocimientos se basan en la razón... el ideal religioso de la caridad fue cambiado por el deber fraternal de ayudar al necesitado y que cada ciudadano tiene como tal el derecho de recibir ayuda de la comunidad de la cual es miembro, y de disfrutar del bienestar al cual contribuye con su trabajo... así se planteó que el Gobierno debía asistir al individuo para lo que le faltara.... ” (Mójica, 1975 pag. 28 y29).*

Reafirmando lo anterior, en 1701 en Inglaterra se promulgó una ley sobre “el derecho a la asistencia pública”.

A fines del siglo XVIII con la Revolución Francesa, la teoría de la seguridad social continuó desarrollándose, en Francia se promulgó la “Declaración de Derechos” en 1793 en la cual se establecieron tres deberes sociales: proporcionar trabajo a todos los hombres, subsistencia para todos los que no estuvieran en aptitud de trabajar y hacer efectiva la instrucción.

Años después, en América, Simón Bolívar preparó un proyecto de Constitución para Venezuela en 1819, en el cual utilizó el término “seguridad social” aunque no se sabe a ciencia cierta el significado que le dió a dicho término.

Paralelamente con el desarrollo de la Revolución Industrial, fue surgiendo la clase trabajadora y junto con ella surgió su explotación por parte de los patrones,

explotación que llegaba a extremos enormes como el trabajo de mujeres y menores de edad por más de 12 horas diarias. Entonces surgió el Derecho del Trabajo en el siglo pasado bajo la influencia de grandes pensadores como Marx y Engels y se reglamentaron algunos derechos de los trabajadores.

Fue entonces cuando surgió la idea de la previsión social, la cual postulaba que toda vez que en las relaciones laborales el patrón se beneficiara del trabajo de su empleado, este debería ser responsable de los accidentes que sufriera en su trabajo.

Fue en Alemania donde por primera vez en 1883, se legisló en materia de previsión social; se reglamentaron los seguros contra la enfermedad y contra accidentes en 1884, vejez, invalidez y muerte en 1889, aplicables a los obreros de la industria y con las características de obligatoriedad, ramas separadas, financiamiento tripartita, organización nacional y descentralización administrativa. El Canciller Bismarck dijo en su Mensaje Imperial de 1881: *“Que el Estado se cuida en mayor grado que hasta hoy de sus miembros necesitados de ayuda”* (Pérez, 1994).

A partir de esto, se extendieron los seguros sociales en Europa y posteriormente en todo el mundo, por ejemplo, en 1929 con la grave crisis económica norteamericana, el presidente de Estados Unidos Roosevelt, envió al Congreso Federal un proyecto de ley sobre la seguridad social ofreciendo en un mensaje al pueblo lo siguiente: *“...combatir las perturbaciones de la vida humana, especialmente el desempleo y la vejez, a fin de afirmar la seguridad social.”* (De la Cueva, 1989). En 1935 se promulgó la Social Security Act.

La Carta del Atlántico suscrita por Churchill y Roosevelt el 12 de agosto de 1941, pidió la colaboración entre todas las naciones para llevar a cabo los fines de la seguridad social.

En 1942, el inglés William Beveridge presentó al gobierno un plan de reestructuración y ampliación de los seguros sociales que adquirió una gran importancia, sobre todo porque une totalmente la idea de la seguridad internacional con la seguridad social de cada comunidad nacional.

La ONU en 1948 promulgó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual expresa en su art. 22 que *“toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”* (De la Cueva, op cit.).

La Conferencia de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo logró la aprobación del Convenio 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, desempleo, vejez, accidente o enfermedad profesional, familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes, (Mójica, op cit).

En el Continente Americano se han celebrado múltiples conferencias de países americanos miembros de la Organización Internacional del Trabajo con el tema de la seguridad social. También se han realizado congresos y jornadas iberoamericanas de Derecho del Trabajo y de la seguridad social. En Brazil durante el IV

Congreso en 1972 se habló de la extensión de la seguridad social a las gentes del campo:

- A) La seguridad social de la gente del campo debe extenderse a todas las personas que ejecutan materialmente los trabajos de la agricultura, de la ganadería y forestales, por cuenta propia o ajena, a sus familiares y a las personas que se encuentren en situación de desempleo.
- B) La seguridad social debe proporcionar a la gente del campo las mismas prestaciones e iguales en cantidad y calidad, a las que conceda en la ciudad. (De la Cueva, 1989).

### 1.3 ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES

Entre los mexicas ya se practicaban aspectos de la seguridad social, García, (1989) refiere que cerca de los templos existían almacenes de provisiones que algunas veces se utilizaban para repartir ropa y comida a los pobres; también existían edificios que albergaban a enfermos e inválidos, y sus sistemas educativos establecían como obligación realizar trabajos en beneficio de la comunidad.

Al sobrevenir la conquista, surgió una institución de previsión basada en la solidaridad social, constituida por la *cajas de comunidad* instaladas en cada comunidad indígena, su función era sostener hospitales, procurar bienes a huérfanos, viudas, ancianos y enfermos; se sostenían con los productos de una parcela cultivada colectivamente, (Soustelle, 1970).

Durante los años de 1525 a 1535 un religioso español llamado Vasco de Quiroga, aplicó en Michoacán un sistema de seguridad social basado en dos hospitales de indigenas los cuales eran en realidad dos grandes edificios en los que se agrupaban varias familias que se repartían el trabajo, obedecían a los padres de familia y tenían varias reglas que permitían la equidad económica de todas las familias y garantizaban el que toda la comunidad tuviera, de manera suficiente, los elementos necesarios para vivir. También dispuso que cada pueblo se dedicara a una actividad económica en especial y así evitó la competencia entre éstos logrando la prosperidad de todos y cada uno de esos pueblos ubicados en Michoacán. Sin embargo, después de su muerte este sistema económico exitoso que aplicó algunos aspectos de la seguridad social, desapareció (Riva, 1985).

Durante el siglo XVIII se fundó un establecimiento para el amparo de personas en casos de extrema necesidad, con autorización del rey Carlos III. En este período colonial se expidió una ley el 2 de julio de 1792, por medio de la cual se creó una institución dedicada a proporcionar crédito a los agricultores (García, 1989).

Esta serie de medidas evidencia el interés que en algún grado existió en esta época hacia la seguridad social, no obstante, en realidad muy poco se logró hacer a favor de los indígenas.

Posteriormente, durante la guerra de Independencia, Morelos en su documento titulado "Sentimientos de la Nación", pedía que las leyes moderaran la opulencia e indigencia y aumentaran el jornal del pobre para mejorar sus costumbres y alejarlo de la miseria.

Debido a las constantes luchas en las que se veía envuelto el país en sus primeros años de vida independiente, no fue sino hasta 1861 cuando Benito Juárez inició la etapa de la beneficencia pública al crear la Dirección General de Fondos de Beneficiencia. En 1899, Porfirio Díaz creó la primera Ley de Beneficiencia privada, independizándola de las asociaciones religiosas y pasando a ser vigilada por el Gobierno, (Meyer, 1987).

En la primera década del siglo XX, las ideas sobre la previsión social estaban en ebullición. En 1905 el programa del Partido Liberal Mexicano, entre otras medidas, pedía la indemnización por accidentes y el otorgamiento de pensiones para los obreros que se agotaran por las condiciones de trabajo.

En 1905 en el Estado de México, José Vicente Villada emitió un decreto en el que reconocía la existencia de accidentes de trabajo y responsabilizaba a los patrones para el pago de indemnizaciones. En 1907 en Nuevo León, bajo el gobierno de Bernardo Reyes, el congreso local aprobó una ley muy parecida (García, op cit).

Es de hacerse notar durante este período conocido como porfiriato, que a pesar de los intentos para establecer la previsión social, los campesinos y obreros eran gravemente explotados, siendo su condición de vida la esclavitud, pues en el caso de los campesinos no poseían tierras, eran terriblemente explotados en las grandes haciendas trabajando como peones en las peores condiciones.

Los obreros no gozaban de ningún derecho laboral: no tenían prestaciones tales como descanso vacacional, pago de primas de antigüedad, dominical, derecho al reparto de utilidades ni ninguna otra. Trabajaban en las fábricas, incluso mujeres y niños sin ninguna distinción. Esta situación originó al final del porfiriato dos grandes huelgas obreras: en Río Blanco, Veracruz, y en Cananea, Sonora, (Meyer, 1987).

Las fábricas textiles de Río Blanco eran un ejemplo de enorme explotación: los trabajadores incluidos mujeres y niños, trabajaban 13 horas diarias en pésimas condiciones, por lo que se organizaron y protestaron y apoyando a una huelga realizada en Puebla, se declararon ellos mismos en huelga interviniendo el Ejército Federal resultando cientos de muertos. Así quedó en evidencia que el Gobierno apoyaba incondicionalmente a los patrones, (Meyer, op cit.).

En las minas de cobre de Cananea, en Sonora, los trabajadores se organizaron y los patrones, con apoyo del Gobierno porfirista y con la intervención de algunos norteamericanos, los reprimieron con gran violencia.

Los hermanos Ricardo, Enrique y Jesús Flores Magón combatieron al régimen de Díaz y debido a ello sufrieron el destierro, así como muchos mexicanos que fueron reprimidos por intentar organizarse políticamente.

En 1911, Francisco I. Madero habló de la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo y estableció el Departamento del Trabajo; para 1914 en Veracruz, se expidió la “Ley de Candido Aguilar” la cual

obligó a los patrones a cubrir la asistencia médica y a proporcionar alimentación a los trabajadores enfermos; más tarde entre 1916 y 1917, el Congreso Constituyente de Queretaro, a través de la comisión integrada por Pastor Rouaix, Esteban Baca Calderon, Luis Manuel Rojas y Dionisio Zavala, consideró necesario dedicar todo un artículo de la nueva Constitución a consagrar los derechos de los trabajadores y así en el actual artículo 123 Constitucional, en su Apartado A, Fracción XXIX, se establece el carácter de utilidad pública que tiene la Ley del Seguro Social el cual contiene un concepto muy amplio sobre la misma, (García, op cit).

En general, la nueva Constitución fue redactada con un sentido muy profundo de los derechos sociales del pueblo mexicano y fué resultado de la ideología de los pensadores revolucionarios. Este sentido social se manifestó principalmente, en los artículos 27 y 123 Constitucionales, los cuales establecieron primordialmente, los derechos de los campesinos y de los trabajadores. Al señalarse tales derechos en una Constitución, se rompió con los modelos de Constituciones entonces existentes en el mundo y así la de 1917 fué la primera Constitución que a nivel mundial consagró los derechos sociales de un pueblo.

En 1920, el Gobierno reorganizó la beneficencia pública, con todos los recursos obtenidos por la Lotería Nacional, expidiéndose en 1926, una Ley General de Pensiones Civiles de Retiro.

En los Estados de Aguascalientes e Hidalgo en 1928, se expidieron leyes estatales que crearon regímenes de seguridad social con la característica de ser de

utilidad pública. En 1929 se creó la Asociación de Protección a la Infancia, que se proponía prestar asistencia, protección y amparo a niños de escasos recursos.

En 1931 se expidió la primera Ley Federal del Trabajo y en ella se consignó el deber de asegurar el futuro de los asalariados y sus familias mediante el pago de indemnizaciones en el caso de riesgos profesionales.

García, (op cit.) declara que en 1938, Lázaro Cárdenas encargó la preparación de un anteproyecto de Ley del Seguro Social al Lic. Ignacio García Téllez, este fue auxiliado por una comisión mixta de profesionistas y representantes gubernamentales que estudió ampliamente la situación de la seguridad social en México; sin embargo, debido a diversos problemas, no fue sino hasta el 19 de enero de 1943 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley del Seguro Social, la cual dispuso, entre otras normas, las siguientes:

- ◆ Determinaba que el seguro social constituía un servicio público nacional que se establecía con carácter obligatorio; la Ley comprendía los seguros de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada.
  
- ◆ Establecía como obligatorio el asegurar a los trabajadores que prestaran sus servicios a otra persona, a los miembros de las sociedades cooperativas de producción y a los que prestaran sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje.

- ◆ La Ley creó para la organización y administración del Seguro Social, un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia y domicilio en la ciudad de México, denominado *Instituto Mexicano del Seguro Social*.

Así quedaron sentadas las bases de la seguridad social en México, con la creación del IMSS y el establecimiento de su financiamiento tripartita, por medio del pago de cuotas a cargo del patrón y de cada trabajador, junto con una aportación del Gobierno Federal. Es así como el IMSS a partir de ese momento, se ha encargado de otorgar diversas prestaciones ya sea en efectivo o en especie a los asegurados.

En 1960 se reformó el artículo 123 Constitucional y se creó el Apartado B para regular las relaciones laborales entre las dependencias federales de Gobierno y sus trabajadores, así mismo, meses atrás en 1959, se creó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que quedó abrogada por la actual ley vigente desde el 1o. de enero de 1984. El ISSSTE es también un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio el cual administra las prestaciones que marca la ley en beneficio de los trabajadores de gobierno, comúnmente llamados burócratas.

En 1973 entró en vigor una nueva Ley del Seguro Social la cual quedó abrogada por la actual ley vigente a partir del 1o. de Julio de 1997.

Se ha visto hasta ahora el desarrollo histórico que en nuestro país ha tenido la seguridad social y en la actualidad su importancia en nuestro país es de gran relevancia.

En efecto, en un primer nivel la Constitución Política Nacional en sus artículos 27, 123 y en el Capítulo de las Garantías Individuales, junto con la regulación que hace sobre las funciones del Estado en la economía para que esta sea justa y equitativa para toda la población y con el sentido de la planeación democrática del desarrollo; se basa en los principios de la teoría de la seguridad social.

Puede continuarse la exposición con otras leyes, como son la Ley del Seguro Social, la Ley del ISSSTE, la Ley del INFONAVIT que busca dotar de vivienda digna a los trabajadores, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSSFAM), entre otras, todas las cuales buscan llevar a la práctica la teoría de la seguridad social en nuestro país. Especial mención merece la Ley Federal del Trabajo, la cual protege en muchos aspectos a los trabajadores de los posibles abusos del patrón.

Al mismo tiempo, existen otras instituciones como el Servicio Nacional de Empleo y el Fondo Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO), las cuales integran todo un sistema nacional de seguridad social; en virtud de que cada una de las leyes anteriormente mencionadas conlleva la existencia y funcionamiento a nivel nacional de su correspondiente institución de seguridad social. Sin embargo aunque este sistema nacional aún no haya llegado a ser tan satisfactorio como se quisiera y no haya podido abarcar a la totalidad de la población mexicana especialmente en el campo, su importancia en el desarrollo nacional es innegable.

Continuando con la idea anterior, una de las principales causas que influyen para que las instituciones de seguridad social no haya logrado otorgar sus beneficios a la totalidad de los mexicanos, estriba en las dificultades financieras que con mucha frecuencia atraviezan. En efecto, es muy común el hecho de que dichas instituciones no cuenten con recursos económicos suficientes porque dependen de los recursos que el Gobierno Federal les otorga y son frecuentes los recortes al presupuesto destinado al gasto público, implicando así la reducción en los servicios que proporciona.

En conclusión, la importancia que tiene la seguridad social radica en la manera de contribuir para que la existencia de cada ser humano sea digna y se desarrolle de manera positiva. Hemos visto el panorama general de nuestro país en la actualidad, el cual reviste situaciones verdaderamente precarias, lo cual tendrá que considerarse de manera obligatoria cuando se analicen los fundamentos de la Ley del Seguro Social en capítulos posteriores.

## **CAPITULO II**

### **FUNDAMENTOS DEL DERECHO AGRARIO**

#### **2.1 ANTECEDENTES HISTORICO-SOCIALES QUE DIERON ORIGEN A LA ACTUAL LEY AGRARIA**

A través de la historia de nuestro país se han desarrollado diferentes ordenamientos, leyes y reglamentos legales relacionados con la labor de los campesinos.

Resulta importante conocer los antecedentes históricos y sociales que se relacionaron con el surgimiento de estas disposiciones legales para así conocer y comprender los fundamentos en que se basa la actual ley agraria.

##### **2.1.1 ORGANIZACION AGRARIA MEXICA**

Entre los mexicas, existió el sistema de posesión de la tierra conocido como CALPULLI, el cual es el antecedente más lejano del actual ejido; en virtud de su importancia, se analizará:

En relación a lo anterior, Soustelle, (1970 pp 87 y 88) afirma lo siguiente:

*“En un principio, nadie era “propietario” de un trozo de tierra. Las tierras pertenecían colectivamente, ya al calpulli, que era el conjunto de tierras destinadas a una comunidad o barrio, ya a las instituciones públicas como los templos ya, finalmente, a la ciudad misma. No existía la propiedad privada del suelo, sino una propiedad colectiva con derechos individuales de uso. “Estas tierras, no son en particular de cada uno del barrio, sino en común del calpulli y el que las posee no las puede enajenar, sino que goce de ellas de por vida y las puede dejar a sus hijos y herederos. Se trataba pues, de un usufructo transmisible.”*

El jefe del Calpulli se encargaba de tener al día el registro de las tierras y su reparto. Con los ancianos, vigilaba que cada familia fuera dotada de la parcela que necesita. Si un hombre dejaba de cultivar su tierra durante dos años seguidos, se le dirigía una seria advertencia que si no la tenía en cuenta y pasaba un año más, se le privaba de su derecho: la tierra que le había sido asignada regresaba entonces al fondo común. Lo mismo sucedía cuando una familia abandonaba el barrio o se extinguía sin dejar descendencia. La propiedad del calpulli se extendía a todas las tierras, aún las no cultivadas que se encontraba dentro de sus límites; no existían tierras “vacantes”, no había suelo sin dueño. El jefe y su concejo podían dar tierras en alquiler a campesinos que no fuesen miembros del barrio, pero la renta paraba al fondo común y no a manos de particulares.

La propiedad era colectiva, pero el usufructo era individual. Todo adulto casado tenía derecho -un derecho imprescriptible- a recibir una parcela y cultivarla. Desde el momento de su matrimonio, quedaba inscrito en los registros y si no había heredado de su padre el derecho a trabajar un trozo de tierra, el calpulli

tenía obligación de darle uno. Nadie podía quitárselo mientras la cultivara y si no estaba satisfecho con esta podía pedir otra.

Finalmente, a su muerte no transmitía la tierra sino el uso de ella a sus hijos.

Tal era el derecho primitivo de la ciudad mexicana, que en la tribu igualitaria todo hombre libre estaba dotado de un trozo de tierra y tenía el deber de trabajarla.

Con el transcurso del tiempo y a medida que se acentuaba la diferenciación de las funciones sociales, esta regla había sufrido numerosas excepciones, ya que muchos mexicanos llevaban una vida exclusivamente urbana.

Los dignatarios, funcionarios, sacerdotes y guerreros no cultivaban el campo a que tenían derecho, los comerciantes y artesanos estaban exentos del trabajo agrícola; además el suelo cultivable era caro sobre los islotes de la laguna; por ello los macehuales (o clase social más baja), sólo podían pedir prestadas parcelas situadas en la tierra firme. Muchos mexicanos llevaban una vida exclusivamente urbana.

Debían ser relativamente raros los casos en que una familia se veía desposeída de su parcela. De generación en generación, el mismo campo de maíz o la misma huerta seguían en poder de una sola familia. Sin duda el calpulli conservaba la propiedad, pero en la práctica el ciudadano que sucedía en el cultivo de la tierra a su padre y a su abuelo la sentía como propia.

En la época inmediatamente anterior a la invasión española, parece que las leyes previeron los casos de ventas de tierras. Estaba en vías de creación una propiedad privada a partir de la propiedad colectiva tradicional ( Soustelle, op cit.).

Además de las tierras comunales del calpulli, los mexicas crearon otros tipos de propiedad de la tierra, entre ellos los siguientes:

- TLATOCATLALLI o tierras del rey o Tlatoani: El Tlatoani no podía disponer de tal clase de tierras, pero sí podía arrendarlas siendo sus productos utilizados para cubrir los gastos del señor.
- MITLCHIMALLI o tierras para la guerra: Como su nombre lo indicaba, servían para solventar las necesidades de la guerra y el aprovisionamiento de los guerreros.
- YAOTLALLI: Eran las tierras destinadas al sostenimiento de los guerreros y de las guerras, pero que habían sido tomadas de territorios conquistados y que eran cultivadas por los pueblos vencidos.
- TECPANTLALLI o tierras del palacio: Estas tierras estaban destinadas al mantenimiento de los altos servidores que rodeaban al Tlatoani, quienes las poseían en usufructo hasta que estuviesen en servicio, principalmente para el palacio.
- TEOTLALPAN o tierras de los dioses: Tales bienes raíces servían para cubrir los gastos del culto y además para sostener a los sacerdotes.
- PILLALLI o tierra de los nobles: Este tipo de terrenos era la principal fuente de riqueza de los nobles y la cultivaban los maceques quienes se encontraban en una situación social inferior a la de los macehuales.

### 2.1.2 ORGANIZACION AGRARIA MAYA

Los historiadores clásicos de los mayas aseguran que la propiedad era comunal entre estos, no solo por lo que respecta a la nula propiedad sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra.

Mendieta y Nuñez, (1989 pp 23) en relación a esto afirma lo siguiente:

*“ La nobleza era la clase social privilegiada. Los nobles tenían sus solares y sus casas en la ciudad de Mayapán y quienes vivían fuera de la ciudad eran los vasallos y tributarios.... Las tierras eran comunes y casi entre los pueblos no habían términos mejores que las dividieran; aunque sí entre una provincia y otra, por causa de las guerras ... y tierras que hubiesen sido compradas por algún respeto de mejoría.*

*Esta que pudiéramos llamar institución comunal, entre los mayas, parece que se debía a las condiciones agrícolas especiales de la península, que obligan a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos... En un país como Yucatán, privado de minas, la tierra tenía que ser la principal fuente de sustento para la población, no había propiedad exclusiva en los terrenos: se conservaban en el dominio público; su uso era del primer ocupante y la ocupación misma no daba sino un derecho precario... No obstante lo anteriormente expuesto, debieron haber seguido alguna regla para la distribución, aunque fuera temporal, de sus tierras...”*

### 2.1.3 EPOCA COLONIAL.

En relación a esta época Rivera, (1983) señala que durante la Edad Media en España, el poder real sobre los señoríos fue poco a poco consolidándose, por lo que la extensión de los dominios territoriales del rey se aumentaron considerablemente y pasaron a formar parte de los bienes del patrimonio regio los cuales no podían confundirse con los bienes personales del monarca: unos eran los bienes de la Corona o bienes realengos y otros los bienes personales del rey. Estos bienes de la Corona se consideraban inalienables y no susceptibles de apropiación privada, aunque el monarca por medio de una **merced o gracia** podía conceder el derecho del uso, disfrute y aprovechamiento de los mismos. Entre estos bienes, también se situaban los bienes vacantes y las tierras yermas llamadas específicamente tierras realengas.

Al derecho del rey para disfrutar de estos bienes se le llamaba **regalías** y comprendía, además del dominio sobre las tierras, el derecho sobre las minas, salinas, aguas, fuentes, montes, prados, bosques, la caza y la pesca.

Al llegar la época de los grandes descubrimientos, los monarcas de Castilla y Aragón tomaron posesión de los dominios indianos recibidos como otra regalía más, y así empezaron a distribuir mediante las **capitulaciones** y las **instrucciones** las tierras de las islas y después las de Mesoamérica prehispánica, a estas últimas se les consideró tierras **realengas** (o del dominio de la Corona), desde el momento

en el que los conquistadores, capitanes generales o adelantados toman posesión del territorio indiano en nombre de los reyes de Castilla, (Rivera, 1983).

*“Esta fué la manera en que actuó Cortés... posteriormente, y en ejercicio de sus propios derechos, los monarcas distribuyeron las tierras realengas mediante los títulos llamados de gracia o merced, o demás títulos o medios de cesión reconocidos entre los cuales se encontraban las **encomiendas** y los **repartimientos**...De ésta manera, a partir del siglo XVI con exclusión de las tierras reservadas a los indígenas por derechos anteriores a la conquista, el resto de las extensas tierras de la Nueva España sólo pudieron pasar al dominio particular y privado en virtud de una Gracia o Merced Real.... Las tierras restantes se consideraron bienes mostrencos, tierras realengas o tierras de la Corona;... a partir de la titularidad a favor de la Corona de la propiedad de la tierra otorgada por las bulas Alejandrinas, se reconocerán a favor de los conquistadores y sus huestes, a los misioneros, eclesiásticos y evangelizadores, los títulos y modos para usar y disfrutar de la antigua tierra mesoamericana, y posteriormente a los colonizadores y pobladores para fundar ciudades y poblados de nuevo corte castellan”. (Rivera, 1983 pp 25).*

Este autor continúa señalando que los títulos desde el punto de vista de los favorecidos fueron en un principio: *las capitulaciones o asientos, el derecho de la conquista, las gracias o mercedes reales y la composición*, dadas por los reyes y apoyadas en el derecho consuetudinario castellano, por lo que el gobierno español reconoció dos formas de propiedad de la tierra en los pueblos indígenas supervivientes a la conquista: la individual o privada y la comunal. De igual forma, en las comunidades posteriormente constituidas llamadas **reducciones o congregaciones** que formaban la República de Indios, se reconoció la legalidad de la propiedad privada individual y la comunal de la que hacían parte el Fondo Legal y los Ejidos. Las bases jurídicas de la propiedad eran diversas para cada uno de estos tipos de asentamientos: a los pueblos sobrevivientes se les reconoció y

respetó su derecho de propiedad de la tierra –excepto la pública perteneciente a los templos y señores- o sea, se reconocía la propiedad privada, individual y la comunal, ejemplo de ello son las Cédulas Reales de fechas 1534, 1546 y 1570.

Entre tanto, en la República de Indios, la tierra dada en propiedad fuera individual o comunal, se obtenía por dotación de la Corona, por concesión de los caciques o señores naturales o por compraventa a otras comunidades o propietarios. En ambos casos el rey manifestó su deseo de que tales propiedades fueran respetadas; sin embargo, al correr del tiempo no sucedió y tanto los altepetl, como las reducciones fueron poco a poco perdiendo sus propiedades a manos de los fortalecidos terratenientes hispanos, no importando si fueran civiles o eclesiásticos. La propiedad privada indígena, aunque reconocida y aceptada, sufrió una limitación frente a la propiedad privada del español: la tierra no podía ser vendida sin la previa autorización de las autoridades competentes (Rivera, op cit.)

En este momento, es conveniente analizar la estructura social que existió durante el gobierno virreynal, para entender el grado de acumulación de la tierra que ocurrió en manos de las principales clases sociales:

*"Componiase la población de la Nueva España... de razas y castas, tomado éstos nombres de los que entonces se usaron, y que no por dejar de ser científicos, son menos claros, expresivos y conocidos. Llamábanse razas a los españoles, a los indios, a los negros, a los chinos y a los naturales de las Filipinas que comenzaron a llegar en crecido número con las naos por el puerto de Acapulco. El cruzamiento de éstas razas y de los mestizos que de ellas resultaban, dió origen a una multitud de castas, que ya en los registros oficiales, ya en el lenguaje popular, tuvieron sus nombres propios, muchos de los cuales desaparecieron y están*

*olvidados. Pero todas éstas castas eran como arroyos que nacidos de lejanas fuentes se mezclaban y se subdividían para venir en fuerza de repetidos cruzamientos a reunirse y confundirse, olvidándose hasta la memoria de sus orígenes en un solo cauce y en una nueva raza para formar la nacionalidad mexicana". (Riva, 1985 pag. 16).*

De acuerdo a este autor, los nombres que recibían las castas según su procedencia, eran los siguientes:

Los hijos de español y española nacidos en México no podían considerarse como casta y eran llamados **criollos**; pero los de español e india se llamaban **mestizos o coyote**; de mestizo y española **castizo**; de castizo con española **español**; de español con negra **mulato**; de mulato con española **morisco**; el **salta-atrás** era el que tenía caracteres de negro, naciendo de una familia blanca. Del salta-atrás casado con india, nacía un hijo llamado **chino**; del chino con una mulata salía el **lobo**; del lobo con mulata el **gíbaro**; del gíbaro con india el **albarrazado**; del albarrazado con negra el **cambujo**; de éste con una india nacía el **zambo** o **zambaygo**, lo mismo que del negro con una india; del negro con zamba el **zambo-prieto** y del zambo con mulata el **calpan-mulata**. Los hijos del calpan-mulata con una zamba se llamaban **tente en el aire** del tente en el aire con mulata el **no te entiendo** y del no te entiendo con india **ahí te estás**.

Esta relación de castas entonces existentes, permite comprender el alto grado de marginación y humillación en que se encontraban todas ellas, pues cada vez que se formaba un nuevo tipo de casta, suponía un grado más bajo en la escala social de la Nueva España.

Como se ha visto, los terratenientes de raza española tanto civiles como eclesiásticos, fueron los que poco a poco se apoderaron de las tierras de los indígenas, siendo los eclesiásticos los que se quedaron de la mayor parte de las tierras. Todos los integrantes de el resto de las razas y de las castas, salvo contadas excepciones, no tuvieron acceso a ninguna de las formas de propiedad de la tierra entonces existentes.

#### 2.1.4 EPOCA INDEPENDIENTE

Este apartado será explicado con palabras de Enrique Krauze:

*“Al consumarse la Independencia, una nueva filosofía sentaba sus reales: el liberalismo. En nombre de la igualdad de todos los individuos, las nuevas legislaciones volteaban la espalda a las formas de protección y tutela hacia los derechos indígenas, sin advertir que con ello propiciaban mayor desigualdad. “El sistema comunal –escribía Francisco Pimentel– ha hecho perder al indio todo sentimiento de individualismo, de empresa individual”. Había que volverlo, según implicaba el razonamiento liberal, a su estado natural. No otra cosa sancionaron la Ley de Desamortización de 1856 y la prohibición a las corporaciones civiles de adquirir o administrar tierras, que validó la Constitución de 1857 ...No sólo la filosofía política de la época cercaba a las comunidades indígenas hasta el punto de su virtual extinción o asimilación. También el cuadro político que siguió a la Independencia. En la medida en que el nuevo Estado nació débil, pobre e incapaz de reintegrar la estructura del antiguo régimen, los poderes locales y regionales se fortalecieron hasta convertirse en feudos que actuaban con impunidad frente a los pueblos. Pero las verdaderas tensiones comenzaron hacia 1840, ligadas a movimientos políticos más amplios como fueron las guerras civiles y con el extranjero. De pronto en varios puntos del territorio nacional las antiguas comunidades –desprovistas ya de protección legal,*

*concientes del desmoronamiento del poder central- optan cada vez más por la vía de la violencia. Joel Poinsett había escrito en los albores de la Independencia: "Suspira el indio deseando el retorno del Virrey que le aseguraría garantías personales y contribuciones moderadas". Dos decenios más tarde, desde Sonora hasta Yucatán, los indios habían trocado los suspiros por las armas....*

*...Aquella geografía bélica fué impresionante. Sin tomar en cuenta las guerras apaches que asolaron todo el septentrión novohispano y mexicano por más de dos siglos y cuya raíz y razón no distaba mucho, en el fondo, de la que animó a muchas rebeliones indígenas, los focos de violencia campesina brillaron en buena parte del territorio nacional. En 1825 se inicia la guerra de los yaquis y mayos en defensa del valle que "Dios les dió". Duraría un siglo sin solución de continuidad. En 1833 hay levantamientos contra propietarios de haciendas en Temascaltepec. Un año después y provisto ya del lema "Tierra y agua para los pueblos", estalla un movimiento reivindicatorio en Ecatzingo, Hidalgo. En 1843, el clamor por la defensa de las tierras se escucha en Guerrero. En 1847 un testigo describe la situación de las Huastecas "existen dos tendencias nefastas: la magia y la posesión común de tierras". Mientras las tropas norteamericanas invaden México, los indios mayas defienden otra nación: la de sus antepasados. La Guerra de Castas duraría más de medio siglo. Años más tarde, no muy lejos de aquél escenario sagrado, los tzeltales, en Chiapas, vindican por la fuerza sus tierras y sus valores religiosos. En otro polo del país, Nayarit, Manuel Lozada el "Tigre de Alica", intenta por espacio de casi veinte años recuperar las tierras de las comunidades y sueña con un ideal aún más ambicioso: el renacimiento de un imperio indígena....*

*... No es casual (continúa diciendo) que contemplando aquel vasto despliegue de resistencia Guillermo Prieto ( miembro del Gabinete de Benito Juárez ), haya dicho: "Nos hemos convertido en los gachupines de los indios". Tampoco lo es que Maximiliano se convirtiera en una especie de campeón de la causa indígena. "Los indios escribe un testigo- le manifestaron en todas partes un fanático entusiasmo". Tanto Lozada como Tomás Mejía -cacique indio de Sierra Gorda- lucharon del lado imperialista. Por su parte, Maximiliano no los defraudó. Conforme su efímero reinado se acercaba al fin, perfiló a tal grado sus ideas agraristas e indigenistas que sus propios ministros lo acusaban de volver a las Leyes de Indias. Y no estaban*

*muy lejos de la realidad. En un primer decreto reconoce a los pueblos personalidad jurídica para defender sus intereses y exige a los particulares la devolución de sus tierras y aguas. El 16 de Septiembre de 1866 expide una ley agraria que habla de restitución y dotación de tierras y que, en esencia, se adelanta 50 años a la Constitución de 1917....*

*...Aquella ley tendría la vigencia del Imperio. Durante la República Restaurada, en muchos lugares volvería la zozobra. En 1877 estalla en Hidalgo un movimiento cuyo origen es el afán de los pueblos por traspasar los estrechos límites a que está reducido su fundo. Entre 1879 y 1881, los indios de Tamazunchale pelean por recobrar ciertos terrenos que alegaban ser de su propiedad....*

*....Con el ascenso del régimen porfiriano se introducen las famosas Leyes de Baldíos (1883) que a juicio de varios autores, provocaron aún más tensión en el campo. No obstante, fuera de la Guerra del Yaqui en el noroeste y la de Castas en Yucatán, no ocurrió ningún levantamiento mayor en México después de la pacificación de la Huasteca en 1883. Con la sola y notable excepción de Chihuahua isla histórica y geográfica siempre inquieta- la era porfiriana transcurrió en una paz construida sobre bases injustas, pero paz al fin. A pesar de sus raíces liberales, el Presidente Díaz aplicaba con los hacendados el imperativo de LESSEZ FAIRE, LESSEZ PASSE, ( DEJAR HACER, DEJAR PASAR);... como buen heredero de la nobleza indígena y el paternalismo colonial, atendía, escuchaba y por excepción, protegía a los representantes indígenas o campesinos, siempre y cuando no le fueran hostiles como los yaquis o mayas, no obstante a lo anterior en 1910 el 41% de los pueblos indígenas había logrado retener sus tierras". (Krauze, 1987, pp. 10–13).*

A pesar de lo anterior, durante la época del porfiriato, los hacendados acapararon enormes extensiones de tierra y dentro de las mismas, explotaron hasta el grado de esclavizar a los campesinos, haciéndolos trabajar por jornadas injusta de más de 12 horas, estableciendo terribles torturas para los que no rindieran lo suficiente, creando también dentro de las haciendas las tiendas de raya, únicos lugares en las que se les permitía a los campesinos adquirir los productos que necesitaban, teniendo prohibido comprar algún artículo de consumo

fuera de la tienda. De esta manera, Díaz permitió plenamente la impunidad de los hacendados en sus abusos con los campesinos.

Todo lo anterior nos lleva a comprender la forma en que los indígenas y campesinos defendieron en todo momento sus tierras, es esta defensa la que sentó las bases para el advenimiento de la revolución.

En suma, la ideología liberal del siglo XIX, si bien se orientó a establecer la igualdad entre las personas, no evolucionó hacia un estado de protección para los grupos más necesitados ni protegió del todo la propiedad de las tierras indígenas.

### **2.1.5 PERIODO REVOLUCIONARIO**

La injusta situación social que prevaleció durante el Porfiriato motivó desde la primera década del siglo XX, que muchos mexicanos se organizaran políticamente, a pesar de la represión porfirista y comenzaron a plantearse un modelo de organización política y social muy diferente para México. Dentro de éste modelo, la preocupación por la situación del campesino fué muy importante.

De ésta manera, tenemos que, en 1909, el Partido Democrático incluyó dentro de su plataforma la propuesta de realizar mejoras laborales en la ciudad y el campo.

En el Estado de Morelos, existía desde tiempo atrás oposición al gobierno pues no se había resuelto la problemática agraria del Estado. Desde septiembre de 1909, la Junta de Defensa de Anenecuilco nombró como dirigente a Emiliano Zapata para abogar y tramitar ante las autoridades la causa local de restitución de tierras. Tres meses después, Porfirio Díaz expidió una ley que suspendía las denuncias de terrenos baldíos y creó una comisión agraria encargada de todo lo referente a la política deslindadora pero los intentos por frenar los abusos de ésta fueron tardíos pues las compañías deslindadoras habían perjudicado a muchos pequeños propietarios y a comunidades indígenas.

Francisco I. Madero en un discurso ante delegados a una convención antirreeleccionista reunida en mayo de 1910, sintetizó sus ideas respecto a la cuestión agraria en los siguientes términos: pedía la creación de instituciones de crédito que impulsaran la agricultura, la creación de obras de irrigación; pensaba fomentar la pequeña agricultura, cuidando de que los terrenos que aún poseía la nación no quedasen concentrados en las grandes propiedades, sino que sirvieran para fines de colonización por pequeños propietarios mexicanos y extranjeros. Estas ideas se ampliaron con una estimación del problema de los despojos sufridos por pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, mediante abusiva aplicación de la Ley de Terrenos Baldíos. (Meyer, 1987).

El Plan de San Luis Potosí suscrito por Madero exhortaba a los mexicanos a tomar las armas y derribar al régimen de Díaz y en su artículo 3o. establecía lo siguiente:

*“Abusando de la ley sobre terrenos baldíos, innumerables propietarios pequeños, casi todos pobres, han sido despojados de sus posesiones con la connivencia del Ministro de Fomento o por decretos de tribunales de la República. Siendo solamente justo y equitativo restituir a sus antiguos dueños, las tierras de que han sido despojados de manera arbitraria, tales disposiciones y decretos han sido declarados sujetos a revisión; y se exigirá, de aquellos que los adquirieron de manera tan ilegal, o de sus herederos, el que hagan la debida restitución a sus antiguos dueños, a los que indemnizarán por los daños que hayan sufrido. Solamente en los casos en los que tales tierras hayan pasado al dominio de tercera persona, antes de la promulgación del presente Plan, los primeros dueños recibirán indemnización de aquellos en cuyo provecho se haya verificado el despojo” (Meyer, op. cit. pp 94).*

Después de unas elecciones fraudulentas realizadas en 1910 mediante las cuales se reeligió nuevamente Díaz, estalló la revolución y en marzo de 1911 circuló el Plan Político Social proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, el cual entre otras disposiciones, dictaba una serie de medidas agrarias entre las que se encontraba la devolución de las propiedades usurpadas.

Krauze, (1987) en relación con lo anterior explica que poco después de la llegada de Madero a la Presidencia, el 25 de noviembre de 1911 los zapatistas expidieron el Plan de Ayala, en el cual la cuestión agraria era muy importante, tres de sus artículos expresaban lo siguiente:

Artículo 60. *“Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia penal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas*

*propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.*

*Artículo 70. " En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son dueños del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes o aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".*

*Artículo 80. "Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan". (Krauze, 1987, pag. 23).*

La situación de Morelos traslucía un importante problema de carácter social considerado por Madero resultado de la impaciencia de los zapatistas. El presidente juzgaba que se había dado un paso significativo para solucionarlo con la creación de la Comisión Nacional Agraria y anunciaba la puesta en práctica de medidas adecuadas para el fraccionamiento y colonización de tierras, a través de la Comisión Agraria Ejecutiva, instruida durante su mandato, encargada de analizar y ejecutar las acciones correspondientes. Refiriéndose a la violenta situación prevaleciente en ese estado, Madero declaraba en su primer informe de gobierno

en abril de 1912, que las promesas en materia agraria serían cumplidas por la vía constitucional y administrativa, una vez realizados los estudios correspondientes y esperaba que para entonces el ambiente social y político fuera propicio para su puesta en marcha. El zapatismo continuó en pie de lucha extendiendo su radio de acción al Estado de México, Puebla y Tlaxcala, no obstante el envío de fuerzas para combatirlo a sangre y fuego, (Meyer, 1987).

Al derrocar Victoriano Huerta a Madero en Chihuahua, Pascual Orozco pactó con Huerta el apoyo que le daría a este último a cambio de algunas concesiones entre las que estaban el ofrecimiento de expedir leyes agrarias que contribuyesen a dotar de tierras a los desposeídos.

Venustiano Carranza se rebeló contra Huerta y poco después el 30 de agosto de 1913, la necesidad de encauzar las demandas sociales llevó a Lucio Blanco a realizar el primer reparto agrario en el norte del país, cuando hizo entrega a campesinos tamaulipecos de la hacienda de los Borregos. Carranza no reconoció este reparto arguyendo que los revolucionarios no estaban autorizados para imponer transformaciones agrarias. La lucha de éstos momentos sólo debía encaminarse a derrocar a Huerta para implantar el gobierno de la revolución, tras lo cual vendrían las reformas.

El año de 1914 fue de grandes triunfos militares y de movilizaciones populares. El zapatismo cobró fuerza en Morelos, Puebla, Tlaxcala y Guerrero. En mayo, al disolver Huerta la Casa del Obrero Mundial por la resistencia que oponían algunos de sus miembros entre ellos Antonio Díaz Soto y Gama,

preocupados por la cuestión agraria, ocuparon puestos del cuartel general de Zapata. En julio los rebeldes de Morelos ratificaron el Plan de Ayala y declararon que no cesarían en sus esfuerzos hasta conseguir que sus principios agrarios quedaran elevados al rango de preceptos constitucionales. En ese mismo año, Zapata expidió un decreto agrario aún más radical que el Plan de Ayala: la nacionalización de los bienes del enemigo comprendería las propiedades urbanas, y estableció formas de propiedad que recordaban al calpulli. Este decreto anunciaba al futuro ejido como producto de la Revolución Mexicana pues no era el simple pastizal común que en España llevaba el mismo nombre, sino que para México desde ese momento comprendería esencialmente tierras de cultivo (Meyer, op cit).

Francisco Villa por su parte, pensaba dotar de tierras a sus soldados al triunfo de la Revolución. Para él, la reforma agraria consistía en la confirmación de la pequeña propiedad; en este año de 1914 los villistas se encargaron de forjar un cuerpo de doctrina en torno a la problemática agraria, fijando un límite de 25 hectáreas a la pequeña propiedad.

En ese mismo año comenzó a celebrarse una convención de jefes revolucionarios y en ella Carranza propuso solucionar el problema agrario mediante el reparto de terrenos nacionales.

La convención reunió en su seno a la mayor representación de fuerzas populares, y en ellas todos coincidieron en dar solución a las reivindicaciones económico sociales del pueblo. Aspiró a ser el gobierno popular efectivo del país,

así la adopción de los principios del Plan de Ayala fue su primer compromiso oficial junto con el de llevar a cabo una política encaminada al bienestar de los campesinos.

El 6 de Enero de 1915 Carranza expidió una Ley cuya finalidad fue dar carácter legal a las expropiaciones de grandes propiedades para dotar de tierras a los pueblos. Dicha Ley, en unos de sus considerandos establecía lo siguiente:

*“... Una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que, a pretexto de cumplir con la Ley del 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores... que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas, sino también por concesiones, composiciones y ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretextos de apeos y deslindes... Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió... y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía..”*  
(Meyer, op cit. pp 87).

Todos esos despojos que la Ley declara nulos deben ser – agrega – restituidos a sus antiguos poseedores pero además, los pueblos que no puedan lograr tierras por medio de la restitución, tienen derecho a que se les proporcionen por vía de

la dotación conforme a las necesidades de su población y por cuenta del gobierno nacional.

Intentando contrarrestar el poderío de Carranza, Villa expidió una Ley Agraria el 24 de mayo de 1915, con esta pretendía dotar de tierras a sus soldados en las zonas dominadas por sus fuerzas, con el fin de establecer pequeñas propiedades que no excedieran de veinticinco hectáreas; las tierras de pastoreo y bosque serían consideradas de uso común; los recursos de agua se expropiarían sentando el precedente de que la nación debía tener jurisdicción sobre tan importante recurso natural. En dicha Ley, Villa proponía también que los estados en uso de su soberanía, adecuaran estas disposiciones a sus necesidades.

El debate sobre la cuestión agraria dividió a los hombres del norte de los del sur, a pesar de que por táctica los primeros se habían adherido al Plan de Ayala. Los villistas creían que el nuevo régimen debía garantizar igualdad de oportunidades para todos; ellos aspiraban a la democracia y respecto a la cuestión agraria ponían énfasis en la formación de la pequeña propiedad. Los zapatistas en cambio, creían en el autogobierno de los pueblos e insistían en volver a la antigua forma de tenencia de la tierra.

La ley agraria de la Convención expedida el 16 de octubre de 1915, presentó los puntos comunes de ambos movimientos: se defendían las reivindicaciones agrarias como “finalidad suprema de la revolución” y se fijaba el objetivo de reglamentar los principios del Plan de Ayala para que su aplicación fuera inmediata. Por esta ley se restituían a las comunidades e individuos los terrenos,

montes y aguas de que hubiesen sido despojados siempre y cuando poseyeran títulos anteriores a 1856; se declaraba el derecho de los pueblos a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento y sus ejidos en la forma que juzgaran conveniente. Se reconocía además el derecho de todo mexicano a poseer y cultivar un terreno que le permitiera cubrir sus necesidades. A fin de crear la pequeña propiedad se expropiarían tierras con excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades y los que no excedieran del máximo fijado por la ley. Las tierras expropiadas se dividirían entre los mexicanos que las solicitaran, y que fueran preferentemente campesinos. En ésta Ley la propiedad comunal propugnada por los zapatistas y la pequeña propiedad individual propuesta por los villistas se unían en un solo orden legal.

También en octubre de 1915, los intelectuales zapatistas por su cuenta, expidieron también su Ley agraria, esta es un antecedente fundamental del artículo 27 Constitucional, si bien no reivindicaba para la nación la totalidad del suelo y del subsuelo; entre sus preceptos principales destacaba el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos, rancherías y comunidades; las superficies máximas de propiedad por clima y tipo de tierra; la expropiación de bosques y montes; la pérdida de las tierras al cabo de dos años de inactividad, entre otros.

Como puede apreciarse, la problemática agraria fué una cuestión fundamental en la revolución mexicana y con todos éstos antecedentes en 1916 Venustiano Carranza convocó a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución de 1857.

Las elecciones de los diputados se realizaron el 22 de octubre y las sesiones del Congreso se llevaron a cabo de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917; sin embargo, este Congreso decidió que no era suficiente reformar la Constitución entonces vigente y que lo indispensable era crear una nueva, así el 5 de febrero de 1917 fué promulgada la nueva Constitución Federal, que se encuentra vigente en la actualidad.

El artículo 27 de ésta Constitución referente a la materia agraria, fue el más nacionalista y de mayor beligerancia, pues defendía la necesidad de una reforma agraria de grandes proporciones, dictando las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios con el propósito de crear pequeñas propiedades o propiedades comunales; fijaba severas restricciones a la propiedad extranjera y a la utilización del suelo y del subsuelo. Sus preceptos habían sido concebidos para crear un sistema agrícola que modernizara el sistema de tenencia y que no solo incrementara la productividad, sino que liberara a los trabajadores agrícolas de la explotación del pasado. También sentó las bases de los sistemas **ejidal** y **comunal** de tenencia de la tierra, que más adelante se analizarán.

Por otro lado, establecía el dominio directo de la nación sobre todos los depósitos del subsuelo. El gobierno sería el único facultado para otorgar concesiones a personas o corporaciones que operaran de acuerdo con las leyes mexicanas. En esencia, éstos ordenamientos controlaron las inversiones extranjeras en el país.

En éste artículo 27 Constitucional se plasmó la teoría de que la propiedad de las tierras y aguas que se encuentran dentro del territorio nacional corresponden originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, sentando con esto las bases de la llamada propiedad privada. Como consecuencia de lo anterior, la nación (representada, para estos efectos concretamente, por el Gobierno Federal o Estatal, con sus tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que sean necesarias para el interés público; de ahí que en ocasiones se expropien, previa indemnización, tierras a los particulares en beneficio de la colectividad.

Analizando con más amplitud el tema, puede citarse el comentario de Rubén Delgado Moya y de María de los Angeles Hidalgo Zepeda, al referirse al artículo 27 Constitucional:

*“Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones que se hubiesen hecho hasta entonces de conformidad con el decreto del 6 de Enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.*

*Como se ve, aquí surge un nuevo concepto sobre utilidad pública desconocido por nuestro antiguo derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, como la construcción de un ferrocarril, de un camino, etc., pero nunca el de privarse a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular”. (Delgado e Hidalgo, 1993, pp. 83 y 84).*

Al establecer el artículo 27 Constitucional las bases de los sistemas ejidal y comunal de tenencia de la tierra, se introdujo en México el concepto de la propiedad social de la tierra. Misma que consiste en la explotación de la tierra en beneficio colectivo de quienes la trabajan.

Por otro lado, tenemos que propiedad pública es la que pertenece al Estado, es decir, éste ocupa ciertas extensiones de tierra para utilizarlas en beneficio de las funciones que le son propias.

Después de promulgada la Constitución, el gobierno de Carranza continuó reivindicando la propiedad de los terrenos de la nación y dotando de tierras a las agrupaciones de campesinos que se formaban en los pueblos.

## **2.2 PRINCIPALES LEYES AGRARIAS EXPEDIDAS CON POSTERIORIDAD A LA CONSTITUCION DE 1917**

### **2.2.1 LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920**

La Ley de Ejidos fué la primera ley reglamentaria de la expedida el 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitucional; en parte era una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, pero

también introdujo nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria.

Consideraba vigentes las reformas hechas a la ley del 6 de enero de 1915 y por consiguiente sólo se refería a las dotaciones definitivas, es decir, no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios, sino hasta que el presidente de la república revisara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los estados, quedando así marcada una primera tendencia en materia de restituciones y dotaciones agrarias.

Otro principio que se derivó de esta ley fué el relativo a la categoría política de los sujetos colectivos de Derecho Ejidal, el cual declaró que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución serían en primera instancia los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y en segunda instancia, los núcleos de población señalados en la ley; todos ellos deberían probar para obtener la restitución o la dotación de ejidos, el derecho que tuviesen para reivindicarlos, en el primer caso y en el segundo, la necesidad o conveniencia de que se les otorgasen.

Por primera vez en la legislación agraria se trató de establecer la extensión de los ejidos pero se hizo de una manera ambigua; pues se pretendía que el mínimo de tierra debería ser tal, que pudiese producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.

Por decreto del 22 de noviembre de 1921 se abrogó ésta ley y se sentaron otras bases de la subsecuente legislación agraria.

### **2.2.2 LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927**

Esta ley estableció que todo poblado con más de 25 individuos capacitados para recibir una parcela de acuerdo con los requisitos que indicaba la misma Ley y que careciera de tierras y aguas o no las tuviera en cantidad suficiente para las necesidades agrícolas de su población, tenía derecho a que se le dotara de ellas. Por otro lado, también estableció las bases fundamentales del procedimiento agrario.

### **2.2.3 LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL DEL 25 DE AGOSTO DE 1927**

Fue la primera Ley que se refirió a la Administración de los Bienes Ejidales, al fraccionamiento y adjudicación de los ejidos y también fue la primera en la que se estableció por primera vez en la legislación agraria la naturaleza de la propiedad ejidal en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio o fuera de él, por autoridad alguna.

#### **2.2.4 CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934**

Fue el primer Código Agrario de México y en él se estableció la capacidad de los Núcleos de Población, la organización de la Parcela Ejidal, la pequeña propiedad y la creación de nuevos centros de población agrícola, entre otras medidas.

#### **2.2.5 CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940**

Fue en gran parte reflejo del Código de 1934 pero incluyó un Capítulo sobre “concesiones de inafectabilidad ganadera”. Por otro lado, se perfeccionó técnicamente, pues se estructuró sistemáticamente su articulado en tres grandes partes fundamentales: 1o.- Autoridades agrarias y sus atribuciones; 2o.- Derechos Agrarios; 3o.- Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

#### **2.2.6 CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942**

Introdujo solo algunos cambios de mediana importancia con relación al Código de 1940

### **2.2.7 LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DEL 16 DE MARZO DE 1971**

Esta ley estableció, entre otras medidas, las funciones de las autoridades agrarias, creó el Cuerpo Consultivo Agrario como auxiliar del Ejecutivo Federal en materia agraria, la organización interna del ejido, las funciones de sus autoridades, su organización económica; estableció algunas bases del sistema comunal de tenencia de la tierra; creó al Fondo Nacional de Fomento Ejidal y entre otras importantes disposiciones que reguló, destacan las formas de restitución y dotación de tierras y aguas.

### **2.2.8 ACTUAL LEY AGRARIA**

La actual Ley Agraria se encuentra vigente desde el 27 de febrero de 1992.

El artículo 1o. de esta ley establece que la misma es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República. De manera supletoria en lo que no prevenga, se aplica la legislación civil federal y en su caso la mercantil.

Algunas de sus disposiciones son las siguientes:

- a) El Ejecutivo Federal y las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal deben promover todas las medidas necesarias para capitalizar el campo, fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas y propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí.
  
- b) Los ejidos y las comunidades pueden unirse para constituir uniones y Sociedades de Producción Rural. La Ley señala la manera en que se organizarán éstas sociedades, que tienen la finalidad de mejorar la productividad de los ejidos y de las comunidades.
  
- c) Establece diversas reglas a las que deben sujetarse las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales.
  
- d) Menciona las bases generales de funcionamiento de la Procuraduría Agraria, la cual es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria. La principal función de la misma es defender los derechos de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y otros sujetos de Derecho Agrario, mediante una amplia serie de atribuciones jurídicas con las que cuenta dicha Secretaría.

- e) Dispone la creación del Registro Agrario Nacional, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el cual se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.
  
- f) Establece la reglamentación aplicable a los terrenos baldíos y nacionales. Considerando como baldíos a los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos. Considera como nacionales a los terrenos baldíos deslindados o medidos y aquellos los que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.
  
- g) Detalla el procedimiento contencioso con el cual se resuelven las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones de la misma Ley, dicho procedimiento es el Juicio Agrario, el cual es ventilado en los Tribunales Agrarios y en su procedimiento se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

### **2.3 SUJETOS DE DERECHO EN EL CAMPO MEXICANO**

### 2.3.1 EJIDATARIOS

Como se ha venido observando, el sistema ejidal reviste una gran importancia para el sistema agrario, sus fundamentos tienen antecedentes históricos que parten desde tiempos prehispánicos y es en sí un producto de la Revolución Mexicana; los ejidatarios son los beneficiarios de este sistema por lo que juegan un papel fundamental el campo mexicano.

Delgado e Hidalgo, (1993) sustentan que el ejido ha sido definido como la persona moral de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un grupo o núcleo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible para que se exploten racional e íntegramente, como una unidad de producción, organizada preferentemente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión.

Rincón Serrano (cit.en Delgado e Hidalgo op cit. pag. 53) define al ejido como:

*“una sociedad mexicana privada, permanente, de interés social e intervención estatal, con personalidad jurídica integrada por campesinos mexicanos por nacimiento y un patrimonio inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado le entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible, sujeto en su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley bajo la dirección*

*del Estado en cuanto a la organización de su administración interna basada en la cooperación y democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio, la liberación de la explotación por terceros de su fuerza de trabajo y del producto de la misma y la elevación de su nivel de vida social, cultural y económico”.*

El artículo 12 de la Ley Agraria establece que los ejidatarios son los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales.

Más concretamente, puede decirse que el régimen de propiedad de la tierra ejidal se funda en la modalidad establecida por el artículo 27 Constitucional, la cual impuso la obligación al Estado de dotar tierras para cultivo a los núcleos de población rural que lo solicitaran.

Desde el momento en que el Estado otorga las tierras ejidales a los ejidatarios, (una parte de ellas divididas en parcelas), forman parte del uso y disfrute de éstas en virtud de que son ellos los únicos titulares de los derechos ejidales.

Los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas se acreditan con sus respectivos certificados de derechos agrarios o certificados parcelarios.

En consecuencia, el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, a través de la aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico que no esté prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier otra autoridad. También puede aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades mercantiles o civiles. Así mismo, también posee derecho a enajenar sus

derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.

Aparte de las tierras parceladas, las tierras ejidales también pueden ser tierras para el asentamiento humano o tierras de uso común.

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se da la misma protección a la parcela ejidal, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas destinadas para el asentamiento.

Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por las tierras que no hayan sido reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni para tierras parceladas.

La propiedad de éstas tierras es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo en casos de evidente utilidad para el núcleo ejidal, en cuyo caso éste puede transmitir el dominio de éstas tierras a sociedades mercantiles o civiles, en conformidad con las reglas que la misma ley señala; por lo que el reglamento interno del ejido debe regular el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las mismas, así como los derechos y obligaciones de los ejidatarios y vecindados en relación con éste tipo de tierras.

Ahora bien, existen requisitos para ser ejidatario los cuales son: ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si se está a cargo de una familia o se es heredero de un ejidatario y ser avecindado del ejido correspondiente o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interior.

La calidad de ejidatario se puede acreditar mediante los siguientes requisitos:

Con un certificado de derechos agrarios que esté expedido por una autoridad competente, con un certificado parcelario o de derechos comunes, o con una sentencia o resolución respectiva del tribunal agrario.

Por otro lado, dentro de su respectivo ejido, los ejidatarios se organizan fundamentalmente en los siguientes órganos:

#### I.- La asamblea

Constituye el órgano supremo del ejido, está constituida por el total de los ejidatarios. Debe reunirse por lo menos cada seis meses o con mayor frecuencia si así lo determina su reglamento o la costumbre de los ejidatarios. Algunas de los asuntos de los que conoce de forma son:

- ◆ Formulación y modificación del reglamento interno del ejido.
- ◆ Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones.

- ◆ Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros.
- ◆ Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común.

## II.- El comisariado ejidal

Es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Está constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, con sus respectivos suplentes. Así mismo, debe contar con las comisiones y secretarios auxiliares que señale el reglamento interno; entre sus facultades y obligaciones se encuentran las siguientes:

- ◆ Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas
- ◆ Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios
- ◆ Convocar a la asamblea en los términos de la ley, así como cumplir los acuerdos que dicte la misma.
- ◆ Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a ésta sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que estas se encuentren.

## III.- El consejo de vigilancia.

Está constituido por un presidente y dos secretarios, propietarios y respectivos suplentes y opera conforme a sus facultades y el reglamento interno. Su función principal es la de vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la Ley Agraria y a lo dispuesto por el reglamento interno y por la asamblea.

La Ley Agraria señala los derechos y deberes de los ejidatarios, la manera en que se usarán los diferentes tipos de tierras y entre otras disposiciones, la manera en que la Asamblea ejidal puede decidir y llevar a cabo el paso del régimen ejidal al régimen de propiedad plena, regulada por las disposiciones del derecho común.

### **2.3.2 COMUNEROS**

La Ley Agraria reconoce el sistema de propiedad comunal sobre la tierra el cual implica que ciertas comunidades o núcleos de población ya detentan previamente a su reconocimiento legal, su posesión sobre cierta extensión de tierra que posteriormente la ley la reconoce junto con la personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra

En esto radica la principal diferencia con el sistema ejidal, toda vez que los ejidatarios no detentan previamente ninguna posesión sobre las tierras ejidales.

La máxima autoridad dentro del sistema comunal es la Asamblea de Comuneros, que se encuentra representada por el Comisariado de Bienes

Comunales de acuerdo con el estatuto comunal y la costumbre de los comuneros. Su figura jurídica lleva implícita la personalidad legal del comunero en particular y en virtud de aquella, permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la posibilidad de ceder sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y avecindados.

El estatuto comunal puede establecer que determinados bienes sean de uso común.

Las comunidades pueden adoptar el régimen ejidal y a su vez, los ejidos pueden adoptar el régimen comunal.

Ahora bien, el reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios puede deberse a lo siguiente:

- a) Una acción agraria de restitución para las comunidades que hayan sido despojadas de su propiedad.
- b) Cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal, un acto de jurisdicción voluntaria por quienes guarden el estado comunal.
- c) La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista oposición o litigio de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo.
- d) El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

Las tierras comunales están protegidas en el sentido de que son inalienables, imprescriptibles e inembargables; a menos que los comuneros decidan aportarlas a una sociedad, éstos también pueden constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes, siempre y cuando sean para su mejor aprovechamiento.

Para una mejor administración de sus bienes, los comuneros pueden establecer independientemente de la Asamblea grupos o subcomunidades con órganos de representación y gestión administrativa.

Semejante es la figura jurídica de los colonos, los cuales son llamados así por ser quienes integran a las colonias agrícolas o ganaderas, las cuales encuentran su fundamento en el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas y parten del principio de que un grupo social ocupa una parte de territorio previamente determinado para establecer una comunidad.

De acuerdo a la Ley Agraria, los colonos pueden elegir entre continuar sujetos al régimen establecido en el mencionado Reglamento o adquirir el dominio pleno sobre sus tierras.

El Reglamento citado establece entre otras medidas, la capacidad para ser colono, la forma en que se integra el patrimonio de las colonias, las zonas de urbanización, los derechos y obligaciones de los colonos, las causas de privación de los lotes, las autoridades coloniales y sus facultades.

### 2.3.3 PEQUEÑOS PROPIETARIOS

En el campo existen personas que a título particular, son propietarias de diversas extensiones de tierra, extensiones que la ley delimita y constituyen el grupo de los pequeños propietarios.

El artículo 27 Constitucional en su fracción XV establece que se considera pequeña propiedad agrícola a aquella que no exceda, siendo de un solo propietario, de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras, considerándose una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

En este sentido, se considera pequeño propietario a quien posee una extensión de tierra agrícola que no exceda de estos límites legales y si posee diversos tipos de tierras, la suma de todas ellas (de acuerdo con sus equivalencias), no deberá excedir esos límites.

Si las tierras de un solo propietario exceden los límites de la pequeña propiedad, deberán ser fraccionadas y enajenadas de acuerdo con lo que establezcan las leyes de las entidades federativas.

#### 2.3.4 TRABAJADORES DEL CAMPO

Existen personas que en el campo realizan actividades propias de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio de un patrón, estos constituyen el grupo de los trabajadores del campo.

La Ley Federal del Trabajo establece las disposiciones relativas a los trabajadores del campo, en virtud de que al no detentar estos trabajadores ni propiedad ni posesión de ningún tipo de tierras, no encuadra su actividad dentro de las disposiciones de la Ley Agraria; en cambio, al ser personas que prestan sus servicios para un patrón, su situación jurídica consiste en una relación de trabajo que es regulada por la Ley Federal del Trabajo, la cual de manera muy general, puede decirse que regula jurídicamente las relaciones entre un trabajador y su patrón, así como aspectos del Derecho del Trabajo, como el derecho de los trabajadores a formar y pertenecer a un sindicato.

El Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, regula jurídicamente a diversos tipos de trabajos especiales que por sus características son diferentes a la mayoría de los tipos de actividades laborales.

Dentro de este Título los artículos 279 y siguientes norman la actividad de los trabajadores del campo, en virtud de la importancia que su actividad tiene dentro del campo mexicano.

A continuación se analizarán cada uno de esos artículos.

El artículo 279 de la Ley Federal del Trabajo establece:

*“Los trabajadores del campo son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio de un patrón. Los trabajadores en las explotaciones industriales forestales se regirán por las disposiciones generales de esta ley.”*

Como se ve, los trabajadores de la industria forestal, si bien son trabajadores del campo, en virtud de que la industria forestal emplea tecnología desarrollada, no es diferente su trabajo del que se desarrolla en las fábricas urbanas, por eso se rigen por las disposiciones laborales generales.

Artículo 280: *“Los trabajadores que tengan una permanencia continua de tres meses o más al servicio de un patrón, tienen a su favor la presunción de ser trabajadores de planta”.*

Esta medida, como lo señala Néstor de Buen (1985), en su obra Derecho del Trabajo, no es favorable a los trabajadores del campo, en virtud de lo siguiente:

*“La parte final del artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo establece como medida general lo siguiente: “si no se ha dispuesto expresamente la duración de una relación de trabajo en el momento de contratar el patrón con el trabajador, esta duración de trabajo se considerará como de tiempo indeterminado. Siguiendo este razonamiento, se advierte que con respecto a los trabajadores del campo, no opera esta regla y así, ellos deben esperar que transcurran tres meses para que pueda considerarse que su relación de trabajo es por tiempo*

*indeterminado, y en consecuencia, sean clasificados como trabajadores de planta". (De Buen, N., 1985 pag. 447 ).*

*Artículo 281: "Cuando existan contratos de arrendamiento, el propietario del predio es solidariamente responsable con el arrendatario, si éste no dispone de elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores.*

*Si existieren contratos de aparcería, el propietario del predio y el aparcerero serán solidariamente responsables."*

En términos generales, esta disposición es beneficiosa para los trabajadores del campo porque obliga de manera solidaria a todos los que de alguna u otra forma se benefician de los frutos de la propiedad rural, con respecto a los derechos laborales de los trabajadores; como ocurre entre el arrendador y el arrendatario de una propiedad rural.

Existe de manera más particular, un problema interesante: cuando son los ejidatarios los que deciden contratar trabajadores para que trabajen sus tierras y suceda que no cumplen con sus obligaciones para con estos, resulta que los trabajadores no pueden demandar el respeto a sus derechos ni solicitar que se embarguen las tierras ejidales pues, como ya se ha visto, las mismas son inembargables.

Por otro lado, es conveniente precisar lo que se entiende por aparcería:

*“Aparcería rural: Contrato en virtud del cual una persona da a otra un predio rústico para que lo cultive, a fin de repartirse los frutos en la forma que convengan, o conforme a las costumbres del lugar, a falta de convenio (aparcería agrícola), así como el contrato en virtud del cual una persona da a otra un número de animales a fin de que los cuide y alimente, con objeto de repartirse los frutos en la proporción convenida (aparcería de ganados)...”* ( De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, México, 1998).

El Artículo 282 Establece que las condiciones de trabajo se redactarán por escrito, observándose lo dispuesto en el artículo 25 y siguientes.

El requisito consistente en que las condiciones de trabajo se redacten por escrito es fundamental ya que de no existir el escrito, le sería muy difícil al trabajador del campo probar la relación laboral que lo une con el patrón del campo. No obstante, el artículo 26 de la Ley Federal del Trabajo señala que la falta de escrito no priva al trabajador de sus derechos pues será imputable al patrón la falta de esa formalidad. Por otro lado, el artículo 25 hace referencia (como una disposición general para todo tipo de trabajadores), a las condiciones de trabajo que debe contener el escrito, tales como la duración de la relación de trabajo, el servicio que va a prestarse el cual debe detallarse con la mayor precisión posible, el lugar donde debe prestarse el trabajo, la duración de la jornada, la forma y monto del salario, el día y lugar de su pago, entre otras.

Artículo 283: Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

*I.- Pagar los salarios precisamente en el lugar donde preste el trabajador sus servicios y en periodos de tiempo que no excedan de una semana ...”*

Se establece claramente el período de pago con un máximo de una semana, así se protege a los trabajadores del riesgo de que les retrasen su pago en caso de que este fuera quincenal o mensual, al variar tales fechas en el calendario.

*“II.- Suministrar gratuitamente a los trabajadores, habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos, y un terreno contiguo para la cría de animales de corral;*

*.....”*

Esta obligación patronal entraña un gran beneficio para los trabajadores del campo, sin embargo, estimamos que en la práctica no cumplen los patrones con ella y pueden encontrar muchas excusas para no cumplirla, además de que se piensa que las autoridades de la Inspección del Trabajo que pertenece en cierta medida a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social rara vez realizan inspecciones relativas al cumplimiento de estas disposiciones entre los patrones del campo. Por otro lado, es de señalarse que el carácter gratuito de ésta disposición marca una diferencia muy grande con el derecho de los trabajadores en general a contar con una vivienda digna, siempre y cuando éstos aporten algo para adquirirla, tomando en cuenta las aportaciones patronales y gubernamentales.

*“III.- Mantener las habitaciones en buen estado haciendo, en su caso las reparaciones necesarias y convenientes;*

*...”*

Esta medida indica la enorme obligación de los patrones del campo con respecto a las habitaciones de sus trabajadores. De esto se deduce la gran importancia de que los trabajadores del campo conozcan sus derechos y más

concretamente, la Ley Federal del Trabajo para que sepan exigir el cumplimiento de estos derechos que la ley les otorga.

*“IV.- Mantener en el lugar de trabajo los medicamentos y material de curación necesarios para primeros auxilios y adiestrar personal que los preste;*

...”

Esta fracción contiene normas de seguridad en el trabajo previendo cualquier accidente de trabajo no muy grave, no llegue a complicarse por falta de atención adecuada y oportuna.

*“V.- Proporcionar a los trabajadores o a sus familiares asistencia médica o trasladarlos al lugar más próximo en el que existan servicios médicos. También tendrán las obligaciones a que se refiere el artículo 504 fracción II;*

...”

Esta disposición se refiere al otro caso, en el que el accidente de trabajo sea grave, extendiéndose sus beneficios a los familiares del trabajador. El artículo 504 fracción II expresa la obligación del patrón, cuando tenga a su servicio más de cien trabajadores de establecer una enfermería dotada con los medicamentos y material de curación necesarios para la atención médica y quirúrgica de urgencia y atendida por personal competente, el traslado al lugar más próximo a que se refiere la fracción, únicamente ocurrirá si a juicio de un médico cirujano no se puede prestar en la enfermería patronal la debida atención médica.

*“VI.- Proporcionar gratuitamente medicamentos y material de curación en los casos de enfermedades tropicales, endémicas y propias de la región y pagar el setenta y cinco por ciento de los salarios hasta por noventa días*

...”

En este se señala los beneficios a que tienen derecho los trabajadores en los casos de enfermedades causadas por los factores naturales propios de la región en que trabajan.

Todas las anteriores obligaciones en materia de atención médica de los patrones del campo, son independientes de su obligación de inscribir a sus trabajadores ante el IMSS, lo cual les permite a éstos el acceso a las prestaciones médicas que otorga dicho Instituto y que más adelante se analizarán.

- a) *“VII.- Permitir a los trabajadores dentro del predio:*
- b) *Tomar en los depósitos acuíferos, el agua que necesiten para sus usos domésticos y sus animales de corral.*
- c) *La caza y la pesca, para usos propios, de conformidad con las disposiciones que determinen las leyes*
- d) *El libre tránsito por los caminos y veredas establecidos, siempre que no sea en perjuicios de los sembrados y cultivos.*
- e) *Celebrar en los lugares acostumbrados sus fiestas regionales.*
- f) *Fomentar la creación de cooperativas de consumo entre los trabajadores.*
- g) *Fomentar la alfabetización entre los trabajadores y sus familiares.”*

Haciendo un análisis de lo anterior, las primeras tres obligaciones señalan actividades benéficas para la economía doméstica de los trabajadores, la cuarta entraña una conveniencia cultural, por referirse a las fiestas regionales; mientras que las últimas dos, revisten una especial importancia: las cooperativas de consumo, que más adelante se analizarán, permiten a los trabajadores del campo

organizarse para poder adquirir alimentos y artículos necesarios, tales como ropa, calzado, útiles escolares, artículos para el arreglo personal, etc., a un precio menor que el normal en el mercado, por lo que esto influye positivamente en la economía de los trabajadores del campo.

La obligación de la alfabetización responde a la realidad imperante en el campo mexicano: la gran mayoría de la población rural no sabe leer y escribir. Un hecho justo sería el hecho de quien se beneficie del trabajo de los trabajadores del campo, les otorgara los medios educativos adecuados para que aprendan a leer y escribir, ya que esto les permitirá tener acceso a la cultura y la educación y principalmente, les permitirá conocer sus derechos y la manera de defenderlos.

**Artículo 284:** *“Queda prohibido a los patrones:*

*I.- Permitir la entrada a vendedores de bebidas embriagantes;*

*II.- Impedir la entrada a los vendedores de mercancías o cobrarles cuota alguna; y*

*III.- Impedir a los trabajadores que críen animales de corral dentro del predio contiguo a la habitación que se hubiese señalado a cada uno”.*

La primera fracción implica una protección a la salud de los trabajadores en virtud de los efectos nocivos de las bebidas embriagantes, al mismo tiempo, beneficia al patrón pues reduce las posibilidades de que sus trabajadores laboren en estado de embriaguez, con el consiguiente riesgo de que se accidenten o cometan errores en su trabajo.

La segunda fracción implica la facilidad para los trabajadores de adquirir mercancías dentro del mismo predio perteneciente al centro de trabajo, sin tener que trasladarse a un lugar más lejano para conseguirlas.

La última fracción también implica beneficios para los trabajadores del campo, la cría de animales de corral es benéfica para su economía doméstica.

Por último, los trabajadores del campo se dividen en dos grupos:

- ◆ ASALARIADOS PERMANENTES: son quienes trabajan tierras de cultivo mediante un contrato y de manera habitual, en una zona determinada.
  
- ◆ ASALARIADOS EVENTUALES: son los que son contratados en diferentes regiones del país y sólo para las temporadas de trabajo que requieran los diferentes cultivos, puede ser sólo en el norte del país para las cosechas de algodón o en otras zonas para las cosechas de caña de azúcar etc.

### **2.3.5 SOCIEDADES COOPERATIVAS**

Existen en México diversas sociedades muy especiales, llamadas sociedades cooperativas. La Ley General de Sociedades Cooperativas regula su funcionamiento.

El artículo 2° de ésta Ley la define así: *“La sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios”.*

Lo anterior implica que la sociedad cooperativa es una forma en que un grupo de personas se organiza para que a través de diversas actividades puedan afrontar sus necesidades económicas comunes.

La dirección, administración y vigilancia interna de las sociedades cooperativas está a cargo de:

- I.- La Asamblea General
- II.- El Consejo de Administración
- III.- El Consejo de Vigilancia
- IV.- Las comisiones que expresamente establece la ley y las que designe la Asamblea General

La autoridad suprema de las sociedades cooperativas es la Asamblea General, sus acuerdos obligan a todos los socios, siempre que se tomen conforme a lo que estipula la Ley y las bases constitutivas de cada sociedad.

El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la Asamblea General y tiene la representación de la sociedad cooperativa y la firma social.

Por su parte, el Consejo de Vigilancia ejerce la supervisión de todas las actividades de la sociedad cooperativa y tiene el derecho de veto para el único objeto de que el Consejo de Administración reconsidere las resoluciones que haya vetado.

El capital de las sociedades cooperativas está integrado por las aportaciones de los socios y los excedentes que la Asamblea General resuelva destinar para incrementarlo.

Existen tres tipos fundamentales de Sociedades Cooperativas: sociedades de producción, de consumo y sociedades de ahorro y préstamo.

La Ley del Seguro Social se refiere únicamente a las Sociedades Cooperativas de Producción.

El artículo 27 de la Ley General de Sociedades Cooperativas las define así:

*"... son sociedades cooperativas de productores, aquellas cuyos miembros se asocian para trabajar en común en la producción de bienes y o servicios aportando su trabajo personal, físico o intelectual. Independientemente del tipo de producción a la que estén dedicadas, estas sociedades podrán almacenar, conservar, transportar y comercializar sus productos, actuando en los términos de esta Ley".*

En el campo existen, principalmente, tres tipos de Sociedades Cooperativas de Producción:

a) **AGROPECUARIAS**: se dedican a la explotación de la tierra en común y cultivan, entre otros productos, maíz, frijol, arroz, frutas y legumbres. Como ejemplo pueden citarse las cooperativas de producción de Tacámbaro, Michoacán, que se dedican al cultivo del aguacate, llegando, incluso, a exportarlo a otros países.

b) **AGROINDUSTRIALES**: son creadas con participación estatal y el gobierno contribuye a su establecimiento para crear fuentes de empleo, realizan proyectos de desarrollo económico a nivel regional.

c) **FORESTALES**: pueden citarse como ejemplo las cooperativas del estado de Quintana Roo dedicadas a la producción de chicle, en general se dedican a la explotación de los bosques.

Conviene ahora señalar someramente, las características de las cooperativas de consumo pues como se vió, las mismas son muy convenientes para los trabajadores del campo y en general para todas las personas que viven y trabajan en el mismo.

El artículo 22 de la Ley General de Sociedades Cooperativas establece:

*“Son sociedades cooperativas de consumidores, aquellas cuyos miembros se asocien con el objeto de obtener en común artículos, bienes y o servicios para ellos, sus hogares o sus actividades de producción”.*

Otros artículos interesantes al respecto son los siguientes:

*Artículo 24: Los excedentes en las sociedades cooperativas de consumidores que reporten los balances anuales, se distribuirán en razón de las adquisiciones que los socios hubiesen efectuado durante el año fiscal”.*

*Artículo 26: Las sociedades cooperativas de consumidores podrán dedicarse a actividades de abastecimiento y distribución, ahorro y préstamo, así como a la prestación de servicios relacionados con la educación o la obtención de vivienda”.*

Es así como se ha presentado un panorama histórico del desarrollo de la legislación agraria en nuestro país la cual deviene de las precarias condiciones que hasta la fecha viven los campesinos; si retomamos los antecedentes históricos, podemos observar que entre los aztecas el sistema de *calpullis* permitía una cierta igualdad entre quienes cultivaban la tierra; si bien, esta gente nunca ocupó lugares privilegiados en la escala social, nacían con un derecho hereditario sobre la tierra.

Con la llegada de los españoles, los indios se ven despojados de sus tierras y de sus derechos sobre las mismas, comienza entonces un estado de marginación y miseria para ellos, situación paradójicamente se agrava con el movimiento de independencia y es arrastrada hasta sus últimas consecuencias en la época del porfiriato, para irremediablemente desembocar con el estallido de la revolución de 1910.

La revolución culmina con la Constitución de 1917, en la que finalmente tras siglos de marginación se plasman los principales derechos campesinos. iniciándose así un período que tuvo como principal característica la expedición de leyes en materia agraria que dieron personalidad jurídica a pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros, colonos y trabajadores del campo.

## CAPITULO III

### LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO ANTERIOR A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1997

#### 3.1 PERIODO PRE-REVOLUCIONARIO

Durante el período virreynal en México, la asistencia social hacia las comunidades rurales e indígenas quedó en términos generales, incluida dentro de la asistencia social que proporcionó la iglesia y el gobierno virreynal hacia las personas necesitadas, es decir, se prestó la asistencia social en el campo con la idea de que se prestaba a las personas por estar necesitadas, sin una referencia explícita hacia las comunidades rurales, excepto cuando eran indígenas, a estas comunidades las protegieron, explícitamente, las Leyes de Indias.

A pesar de la mencionada protección que establecían en teoría, las Leyes de Indias hacia los indígenas, puede decirse que desde las primeras décadas del gobierno virreynal, los indígenas fueron gravemente explotados pues los conquistadores primero y después los encomenderos ignoraron las citadas Leyes de Indias; por ello, la asistencia social aunque real en un principio, tuvo en la práctica muy pocos efectos entre los pueblos indígenas.

Al respecto Riva, (1985, Tomo IV pag. 22) argumenta lo siguiente:

*"Los repartimientos, reduciendo a la raza vencida a una cruel esclavitud, cambiaban hasta los hábitos de su existencia. Sujetaban los conquistadores a los indios a rudos e insoportables trabajos; abrumábanles a fuerza de malos tratamientos y preocupándose muy poco de la alimentación, de la salud y de la vida de aquellos desgraciados, los hacían perecer por millares en los trabajos de las minas y en las labores del campo, a pesar de las repetidas disposiciones que para enfrenar tan desatentada conducta dictaban los monarcas y el Consejo de Indias y de la tenaz resistencia que a tan fieros esmanes oponían siempre los religiosos franciscanos y dominicos. Pero los resultados de aquel brusco y repentino cambio de vida en la raza conquistada eran tan funestos para esa raza como los mismos malos tratamientos de los encomenderos. La cautividad reducía por un efecto fisiológico la reproducción, a ésto se agregaba que los indios en medio de su desesperación rehusaban acercarse a sus mujeres por no tener hijos sujetos a la misma suerte que ellos, y el infanticidio fué también un medio que los padres esclavos encontraban para librar a sus hijos del oprobio y de los sufrimientos de la servidumbre..."*

Lo anterior se cita para ejemplificar la situación en que vivieron los indígenas y las castas que existieron en el virreynato. Evidentemente como se revisó en el primer capítulo, la asistencia social y protección de los indígenas por parte del gobierno virreynal y de la iglesia, tuvo efectos muy reducidos.

Es por ello que durante este período destacó enormemente como una especial excepción, la labor del religioso Vasco de Quiroga en Michoacán.

Al sobrevenir la Independencia y con el surgimiento en Europa de las ideas liberales, la corriente ideológica del humanismo, que incluía dentro de sus principales premisas la de la absoluta igualdad entre los hombres, tuvo en nuestro país efectos contradictorios para los grupos campesinos e indígenas, ya que la idea

de igualdad entre los hombres implicaba que no se deberían proteger los derechos de un grupo en particular, pues equivalía a favorecerlos y colocarlos en una situación privilegiada respecto de los demás hombres.

De acuerdo con lo anterior, durante el siglo XIX en general, sólomente fue protegido el derecho de propiedad individual sobre la tierra y debido a ello los grupos indígenas y campesinos perdieron sus derechos colectivos sobre ésta, por consiguiente, la asistencia social hacia ellos fue casi inexistente, con la excepción de la asistencia social que de manera irregular prestaron las agrupaciones religiosas y posteriormente al final del siglo XIX, la beneficencia pública.

Durante el Porfiriato -como ya se vió-, las tierras cultivables se agruparon en grandes haciendas lugares sede de una enorme explotación a los campesinos, privándolos de todos sus derechos. Sin embargo, en contadas ocasiones, Porfirio Díaz protegió a algunos representantes indígenas o campesinos de tal manera que a pesar de las grandes haciendas, aproximadamente el 41% de los grupos indígenas conservó sus tierras; sin embargo, el régimen porfirista nunca llevó la asistencia social al campo bajo modalidad alguna.

### **3.2 LA CONSTITUCION DE 1917 Y PERIODO POST-REVOLUCIONARIO**

Al estallar la Revolución de 1910 la mayor parte de la población rural del país entró en la lucha, sobresaliendo la actividad zapatista en el sur del país; debido a la magnitud del movimiento, la problemática agraria adquirió una gran importancia a

nivel nacional.

A raíz de esto, surgieron una gran cantidad de pensadores y estudiosos del campo mexicano y debido a ello, en el Congreso Constituyente de 1917 la aprobación del artículo 27 Constitucional fue casi unánime, donde estableció principalmente, la creación del sistema ejidal. Al mismo tiempo, se establecieron en el artículo 123 las bases de la seguridad social.

En 1928, Emilio Portes Gil preparó un Código de Trabajo que incluía a la seguridad social y puso a consideración de una Convención Obrero Patronal un Proyecto del Capítulo relativo al Seguro Social, en éste estaba contemplado el “seguro social potestado” que agruparía a los pequeños agricultores, artesanos y personas que vivieran de su trabajo y ganaran menos de \$ 4 000.00 anuales (García, 1989).

En 1934 se realizó el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, en este se nombró una comisión para la elaboración del proyecto de ley del Seguro Social aceptándose en principio, entre otros aspectos, que debía contar con administración y financiamiento tripartitas; sería único y obligatorio y entre sus protegidos se incluía a los campesinos; amparando -entre otras eventualidades- los riesgos de trabajo, enfermedades laborales, maternidad, cesantía, vejez e invalidez (García op cit).

En 1935 el Departamento de Trabajo envió a las cámaras legislativas un nuevo proyecto de ley del seguro social, el cual comprendía dentro de su protección a los trabajadores asalariados del campo.

A partir de ese momento, se realizaron diversos estudios respecto a la seguridad social, mismos que se prolongaron hasta llegar al año de 1938 pero para ese momento la problemática ocasionada por la expropiación petrolera provocó que se aplazara la expedición de la Ley siendo hasta el siguiente sexenio -bajo el gobierno de Manuel Avila Camacho- cuando se expidió la primera Ley del Seguro Social.

### 3.3 LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943

El 19 de enero de 1943 fue publicada en el Diario Oficial la primera Ley del Seguro Social, en la cual se establecieron por primera vez a nivel nacional las bases de la seguridad social, entendida como un servicio público nacional y de carácter obligatorio, la Ley comprendía los seguros de:

- I.- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
- II.- Enfermedades no profesionales y maternidad
- III.- Invalidez, vejez y muerte
- IV.- Cesantía involuntaria en edad avanzada.

Mediante esta ley se establece la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (**IMSS**) como un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia y domicilio en la Ciudad de México, con la finalidad de organizar y administrar el seguro social.

También se estableció en ésta Ley el sistema de cuotas obrero patronales y las

características de cada seguro en particular.

En esta Ley se establecía que el IMSS podía contratar individual o colectivamente, seguros facultativos que comprendieran uno o más de los seguros enumerados anteriormente y con diversos tipos de trabajadores, incluidos los del campo. Este tipo de seguros se sujetarían a condiciones y tarifas especiales con base en un exámen médico del solicitante y sus condiciones económicas y sociales.

Con respecto a los ejidatarios y miembros de comunidades agrarias, el Instituto podría contratar colectivamente los seguros de accidentes, enfermedades y maternidad. Esta Ley también determinó que extendería sus beneficios a trabajadores sin capacidad contributiva, en alusión a la inmensa mayoría de los campesinos e indígenas del país marginados de los beneficios inherentes del desarrollo nacional.

En 1954 se incorporó a la seguridad social a los miembros de las sociedades locales de crédito agrícola y crédito ejidal de los estados de Baja California Sonora y Sinaloa; en 1960 se amplió la cobertura del IMSS hacia los trabajadores estacionales del campo y al resto de los miembros de las sociedades de crédito ejidal; en 1963 sus beneficios se extendieron a los productores y cortadores de caña y en 1972, a los ejidatarios dedicados al cultivo del henequén (García, op cit.).

### 3.4 LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973

El 12 de marzo de 1973 fué publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley del Seguro Social la cual en comparación con la de 1943, fue más amplia al reglamentar a cada tipo de seguro y al IMSS y en relación con el campo, esta Ley introdujo reformas muy importantes entre ellas las siguientes:

- a) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, pasaron a formar parte del régimen obligatorio del seguro social.
- b) Se abría la posibilidad de que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios fueran asegurados por las empresas, instituciones de crédito o autoridades con quienes tuvieran establecidas relaciones comerciales o jurídicas de otro carácter pero relacionadas con su actividad. Sin embargo, con respecto al seguro de enfermedades y maternidad, llegó al grado de reducirse a prestaciones en especie, fundamentalmente a la distribución de medicamentos.
- c) Se incluyó a las sociedades cooperativas de producción como sujetos de derecho obligados a asegurar a sus miembros.

Esta Ley hizo posible que se acelerara el proceso de extender los beneficios del IMSS a cualquier población que no tuviera la capacidad de pagar sus respectivas cuotas. Así se inició un programa llamado Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria.

De acuerdo con la publicación del programa IMSS-Solidaridad de 1994, se establece lo siguiente:

1. De 1974 a 1978 el IMSS construyó y puso en operación 30 hospitales en áreas rurales e instaló de manera coordinada con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), servicios de salud de primer nivel; en 310 graneros pertenecientes a esa dependencia, todos ellos ubicados en 25 estados de la República. De este modo se estructuró una red de unidades médicas para proteger la salud de tres millones de indígenas y campesinos residentes en el ámbito rural, a cambio de su participación en actividades de beneficio a la salud individual, familiar y colectiva. En ésta etapa el 40 % del financiamiento de la operación quedaba a cargo del IMSS donde el Gobierno Federal asumía el compromiso de aportar el 60 por ciento restante.
2. En mayo de 1979, el Gobierno Federal confirió al IMSS la responsabilidad de proteger con servicios de salud a la población de las zonas marginadas rurales del país mediante un convenio firmado con la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República (COPLAMAR), este organismo se instituyó con el propósito de coordinar la labor de distintas dependencias federales y estatales en materia de salud, educación, abasto de alimentos, servicios públicos, caminos, electrificación, apoyo a la economía campesina, para impulsar con ello la integración de los habitantes del medio marginado rural, al desarrollo del país; así el programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria adquiriere el rango de programa nacional y comienza a ser conocido con el nombre IMSS - COPLAMAR.

3. En el periodo de 1979 a 1981, el Instituto construye y pone a funcionar con recursos de la Federación y de la participación invaluable de la población rural, 30 hospitales de segundo nivel y 2 715 unidades médicas de primer nivel, la mayor parte de ellas en comunidades pequeñas y de difícil acceso. Para 1981, se contaba con una red regionalizada de servicios de salud integrada por 60 hospitales y 3025 Unidades Médicas Rurales que cubría a más de 10 millones de indígenas y campesinos. En el referido convenio suscrito con la Federación, se estipuló que para retribuir el derecho de recibir los servicios, la familias beneficiadas de cada comunidad aportarían jornadas de trabajo que COPLAMAR encausaría a la realización de obras comunitarias, con el apoyo financiero y técnico de las dependencias federales y estatales vinculadas al desarrollo rural.
  
4. Durante el periodo presidencial de 1983 a 1988 ocurren sucesos que repercuten en el proceso de extender la seguridad social al campo. En febrero de 1983, quedó elevado a rango constitucional el derecho a la salud de todos los mexicanos y el estado comenzó a realizar acciones para hacerlo efectivo. En abril de ese mismo año, el Gobierno Federal decreta la desaparición de COPLAMAR y confiere al Instituto Mexicano del Seguro Social la total responsabilidad operativa del programa, circunstancia que permite con base en la experiencia institucional y en las recomendaciones emanadas de la Conferencia Internacional de Alma-Ata sobre la atención primaria, transformar el modelo médico establecido desde los inicios de la solidaridad social en el MODELO DE ATENCION INTEGRAL A LA SALUD actualmente vigente. En marzo de 1984 se crean por decreto, el comité de operación y los consejos estatales de vigilancia del Programa IMSS-SOLIDARIDAD con la finalidad de apoyar y

evaluar la atención que el programa brinda a la población rural. Lo anterior hizo necesario replantear la contraprestación para considerarla en la práctica, como un compromiso que todo solidariorhabiente debería tener en su comunidad para participar voluntariamente y de manera continua, sistemática y organizada, en la realización de obras y acciones que contribuyen a un mejor estado de salud individual, familiar y colectivo.

5. Entre 1985 y principios de 1988, se concreta la descentralización de los servicios de salud a población abierta anteriormente decretada por el Ejecutivo Federal en 1984. En 14 estados de la república, el Seguro Social transfiere a los gobiernos estatales que tuvieran condiciones satisfactorias de operación, 23 Hospitales Rurales y 911 Unidades Médicas Rurales. Como resultado de este proceso, la operación del Programa IMSS–Solidaridad se circunscribió a los siguientes 17 estados de la república: Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En estas entidades federativas para diciembre de 1988, el programa mantenía funcionando 51 Hospitales Rurales y 2 323 Unidades Médicas Rurales, infraestructura con la que se amparó a 9.9 millones de solidariorhabientes, incluidos a los refugiados guatemaltecos asentados desde 1981 en territorio mexicano.

6. Al finalizar 1994, el programa contaba con 10.9 millones de solidariorhabientes que residían en 12,718 localidades ubicadas en los 17 estados antes mencionados, representando así aproximadamente al 40% de la población carente de seguridad social en estos estados.

Realizando un análisis de lo anterior, es conveniente aclarar que el Programa IMSS-SOLIDARIDAD presta atención médica de manera gratuita a través de sus Unidades Médicas Rurales a población de escasos recursos. La aplicación de dicho Programa es independiente de la aplicación del régimen obligatorio del seguro social, con el cual la población rural cuya actividad económica encuadre dentro de la figura jurídica respectiva, es decir, grupos específicos de ejidatarios, comuneros, colonos o trabajadores del campo, entre otros; tienen derecho a las prestaciones que otorga la Ley, incluidas las prestaciones por invalidez, vida y vejez.

Bajo éste régimen obligatorio tenemos que en el mes de agosto de 1997, existía un total de 482 260 personas aseguradas viviendo y trabajando en el campo.

Durante todo el período anterior a la revolución, la asistencia social en el campo brindó muy pocos beneficios a las comunidades rurales. Es en años posteriores a la revolución cuando comienza un genuino interés en la aplicación de la seguridad social a estas poblaciones, interés que se refleja en la práctica con la expedición de las leyes de 1943, 1973 y la creación del programa IMSS-Solidaridad.

Por primera vez se extiende al campo de manera masiva los beneficios de la seguridad social, sin embargo las condiciones rurales hasta el momento existentes, junto con otras causas socio económicas y necesidades del IMSS hicieron necesaria la abrogación de la Ley de 1973..

## CAPITULO IV

### LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1997

#### 4.1 GENERALIDADES

El 1o. de Julio de 1997 entró en vigor una nueva Ley del Seguro Social, que hasta el momento se encuentra vigente.

Los aspectos más relevantes de esta Ley son los siguientes:

**A)** Su artículo 2o establece lo siguiente: *“ la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”*.

**B)** Establece que el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, su organización y administración corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el cual es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios.

**C)** Es importante la referencia que hace respecto a que las prestaciones que corresponden a los asegurados y a sus beneficiarios no pueden embargarse, salvo

en el caso de que el titular de la prestación tenga obligaciones legales alimenticias, en cuyo caso únicamente se le pueden embargar las pensiones y subsidios hasta por el 50% de su monto.

D) Señala que el Seguro Social se divide en dos formas para prestar sus servicios: el régimen obligatorio y el régimen voluntario. Debido a lo anterior, cubre las contingencias y proporciona los servicios especificados para cada régimen, mediante prestaciones en especie y en dinero. Los asegurados y sus beneficiarios deben cumplir con los requisitos establecidos en la misma, para poder recibir las prestaciones que otorga la Ley.

E) Señala las obligaciones que tienen los patrones referentes a registrarse e inscribir a sus trabajadores ante el IMSS, llevar registros, como nóminas y listas de raya, donde se asiente el mínimo de días trabajados y los salarios recibidos por los trabajadores. Fundamentalmente, la de determinar las cuotas obrero-patronales a su cargo y enterar sus importe al Instituto Mexicano del Seguro Social.

F) Enumera a los seguros que integran al régimen obligatorio y que son:

- Riesgos de trabajo
- Enfermedades y maternidad
- Invalidez y vida
- Retiro, cesantía en edad avanzada y por vejez
- Guarderías y prestaciones sociales.

Entre los sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio, se encuentran los miembros de sociedades cooperativas de producción, las personas que determine el Ejecutivo Federal y las personas vinculadas entre sí por una relación de trabajo.

De manera voluntaria pueden asegurarse en el régimen obligatorio los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios: junto con los trabajadores domésticos y los patrones que sean personas físicas que tengan trabajadores asegurados bajo su servicio.

Los patrones quedan obligados a registrarse e inscribir a sus trabajadores ante el IMSS; a realizar el pago ante dicho Instituto de las cuotas obrero-patronales, es decir, a pagar la cuota previamente especificada por la Ley por cada trabajador que tenga y por otro lado deberá descontar del salario de cada trabajador su cuota que le corresponde y enterarlo al Instituto.

La Ley también señala el importe de la cuota que tanto en el régimen obligatorio como en el voluntario le corresponde cubrir al Estado, estableciendo las características particulares que en cada régimen deberá aportar. Dentro del régimen obligatorio es diferente el importe de la cuota estatal para cada tipo de seguro.

**G)** Establece la creación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), las cuales deben estar autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y deben sujetarse en cuanto a su contabilidad, información, sistemas de comercialización y publicidad, a lo que disponga la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Se considera un derecho de todo trabajador asegurado el contar con una cuenta individual que se abrirá en las AFORES, el derecho de elegir la AFORE que administrará su cuenta individual. En la citada cuenta se depositarán las cuotas obrero patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, junto con sus rendimientos. La cuenta individual se integra por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de vivienda y de aportaciones voluntarias.

Tratándose de la subcuenta de vivienda, las AFORES deben entregar los recursos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

El patrón está obligado a hacer el pago de las cuotas respectivas a la AFORE que haya elegido el trabajador. De no hacerlo, incurre en diversas responsabilidades. Por otro lado, el trabajador tiene derecho a que en todo momento la AFORE le informe respecto al estado de su cuenta.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro operan las Sociedades de Inversión especializadas de fondos para el retiro, las cuales serán las responsables de la inversión de los recursos de las cuentas individuales de cada trabajador. Estas Sociedades también deben sujetarse a lo dispuesto por la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Puede abrirse una subcuenta de aportaciones voluntarias en la cual, el trabajador asegurado y el patrón tienen derecho a realizar aportaciones adicionales. Por otro lado, el trabajador asegurado, al dejar de estar sujeto a una

relación laboral junto con sus beneficiarios legales, tienen diversos derechos con respecto a su cuenta individual.

H) Sienta las bases de funcionamiento del régimen voluntario mediante el cual algunos grupos de personas físicas especificadas, como los trabajadores en industrias familiares, los ejidatarios y algunos de los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entre otros, pueden incorporarse de manera voluntaria al IMSS, y así gozar de las prestaciones que en cada caso, determina la Ley.

Esta incorporación se realizará mediante un convenio, ya sea individual o colectivo. En este último caso, cada uno de los asegurados será responsable de sus obligaciones ante el IMSS. Las cuotas respectivas deben pagarse por anualidades adelantadas. Su importe es diferente, de acuerdo a cada tipo de actividad del asegurado.

Para cada tipo de personas físicas con actividad específica son diversas las prestaciones a que tienen derecho. Se pierde la calidad de asegurado únicamente si se dejan de tener las características que originaron el aseguramiento.

El Instituto al tomar en cuenta las características económicas y de organización de los grupos solicitantes, puede autorizar el pago de las cuotas respectivas en periodos diferentes, en ese caso se suspenderá el otorgamiento de las prestaciones relativas cuando se deje de cubrir una de las parcialidades que se acuerde.

No procede el aseguramiento voluntario si de manera previsible este pueda comprometer el equilibrio financiero del IMSS o la eficacia de los servicios que proporciona a los asegurados en el régimen obligatorio.

I) Establece las facultades y atribuciones del IMSS, sus recursos económicos; la integración y funcionamiento de sus órganos superiores de dirección y la forma en que se lleva a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones de las cuotas no pagadas oportunamente, tomando en cuenta que en este caso el IMSS tiene el carácter de organismo fiscal autónomo.

Algunas de sus facultades son:

- Administrar los seguros que integran al régimen obligatorio junto con las demás prestaciones y servicios que señala la Ley del Seguro Social
- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para sus fines
- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales para el debido cumplimiento de sus objetivos
- Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización, aún sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones que se deriven de las infracciones correspondientes.

Los recursos económicos del IMSS se integran por las cuotas obrero-patronales y del Estado, los intereses, alquileres, rentas, rendimientos que produzcan sus bienes; las donaciones, herencias y legados que se hagan a su favor, entre otros ingresos que señalen las leyes.

Los órganos superiores de dirección del Instituto son:

- La Asamblea General
- El Consejo Técnico
- La Comisión de Vigilancia y
- La Dirección General.

Orgánicamente, existen también los Consejos Consultivos Delegacionales en cada circunscripción delegacional que corresponda.

Es importante señalar en este momento que para determinadas actuaciones del IMSS, la Ley del Seguro Social establece la aplicabilidad del Código Fiscal de la Federación, citaremos enseguida dos ejemplos:

El procedimiento administrativo de ejecución, mediante el cual el Instituto cobra las liquidaciones que no hayan sido cubiertas en su oportunidad por los sujetos obligados, es el que regula el Código Fiscal de la Federación.

El segundo ejemplo es con respecto a los sujetos obligados ante el Instituto, situación que amerita señalar que su obligación de enterar las cuotas y los capitales constitutivos, prescribe a los cinco años de la fecha de su exigibilidad y

la consumación e interrupción de dicha prescripción se rige por las disposiciones aplicables del Código Fiscal de la Federación.

Finalmente, determina las características de cada uno de los seguros que integran el régimen obligatorio, señalando la particularidad de cada cual; estableciendo el monto de las pensiones que se otorgarán para cada seguro; determinando quienes serán los familiares que a la muerte del asegurado tendrán derecho a los beneficios del seguro y estableciendo el tiempo durante el cual conservarán los asegurados sus derechos al dejar de pertenecer a este régimen, entre otras medidas.

Enseguida se analizará con más detalle cada tipo de seguro:

## **4.2 TIPOS DE ASEGURAMIENTO**

### **4.2.1 SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO**

La Ley en su Artículo 41 lo define como *“los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo”*.

En cuanto a los accidentes de trabajo, en su Artículo 42 los define de la siguiente manera:

*“Se considera accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste.*

*También se considera accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar de trabajo o de éste a aquél”.*

En su artículo 43, la Ley considera enfermedad de trabajo a *“todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios”*; de conformidad con la Tabla de Enfermedades Profesionales establecida por la Ley Federal del Trabajo.

Los riesgos de trabajo pueden producir:

- Incapacidad temporal para trabajar
- Incapacidad permanente parcial
- Incapacidad permanente total
- Muerte

Las prestaciones en especie a que tiene derecho el asegurado que sufra un riesgo de trabajo son:

- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica
- Servicio de hospitalización
- Aparatos de prótesis y ortopedia
- Rehabilitación.

Las prestaciones en dinero a que tienen derecho, señaladas de manera general, son las siguientes:

- ◆ I.- Si se trata de incapacidad temporal, recibirá mientras dure la inhabilitación el cien por ciento del salario en que estuviera cotizando, mientras se determina definitivamente su grado de incapacidad.
- ◆ II.- Si se le determina una incapacidad permanente parcial superior al cincuenta por ciento, tomando como fundamento la Tabla de valuación de incapacidad señalada por la Ley Federal del Trabajo, y como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total, tiene derecho a una pensión que le otorgará la institución privada de seguros que elija, con la intervención del IMSS. El monto de la misma se calculará conforme a la misma Tabla, adecuada al caso en particular.
- ◆ III.- En caso de incapacidad permanente total, recibirá una pensión mensual definitiva equivalente al setenta por ciento del salario con que esté cotizando. La pensión la otorgará la institución privada de seguros que elija el trabajador, con intervención del IMSS.
- ◆ IV.- Si muere el trabajador, sus beneficiarios legales elegirán la institución privada de seguros con la que deseen contratar la renta a la que tendrán derecho y a través de la misma el IMSS otorgará a la viuda o concubinario, según el caso, una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido al asegurado en caso de incapacidad permanente total. A cada uno de los huérfanos del padre o de la madre, en caso de que se encontraran totalmente incapacitados, se les dará una pensión equivalente al veinte por

ciento, calculada en los mismos términos que la anterior. Si fallece el otro progenitor, la pensión se ampliará al treinta por ciento.

La Ley señala diversas sanciones para aquel patrón que pretenda eludir sus obligaciones derivadas de éste seguro.

#### **4.2.2 SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD**

Este seguro ampara al asegurado, al pensionado (según diversas modalidades), a la esposa del asegurado (o a falta de ésta a su concubina si concurren algunas circunstancias especiales) y a la esposa o concubina del pensionado, a los hijos del asegurado si no pueden mantenerse debido a una enfermedad crónica, a los hijos mayores de dieciséis años del pensionado por invalidez, cesantía en edad avanzada o vejez; y entre otros sujetos, el padre y la madre del asegurado y del pensionado si viven en su hogar. Para cada uno de estos sujetos de aseguramiento la Ley señala diversos supuestos que deben cumplirse.

Se considera como inicio de la enfermedad la fecha en que el Instituto certifique el padecimiento o bien, la fecha en que certifique el estado de embarazo, señalando la fecha probable del parto la que se tomará como base para determinar el cómputo de los cuarenta y dos días anteriores a éste y así otorgar el subsidio correspondiente.

Para tener derecho a las prestaciones otorgadas por éste seguro, tanto el asegurado, el pensionado y los beneficiarios deberán sujetarse a las prescripciones médicas, a los tratamientos y a la hospitalización que determine el Instituto.

Las prestaciones en especie se explican a continuación:

I.- En caso de enfermedad no profesional, se brindará asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria desde el comienzo de la enfermedad y durante las siguientes cincuenta y dos semanas, plazo que se puede prorrogar por otro periodo igual, previo dictámen médico.

II.- En caso de maternidad durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, se dará asistencia obstétrica, ayuda en especie por seis meses para la lactancia y una canastilla al nacer el producto, cuyo importe será señalado por el Consejo Técnico del IMSS.

De manera general, las prestaciones en dinero quedan así:

I.- En caso de enfermedad no profesional, el asegurado tendrá derecho a un subsidio en dinero equivalente al sesenta por ciento del último salario diario de cotización otorgado por el término de cincuenta y dos semanas, prorrogables por veintiséis semanas más, si la enfermedad lo incapacita para el trabajo.

II.- En caso de maternidad, la asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio, a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario de cotización que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores y cuarenta y dos posteriores al parto.

Cuando fallezca un pensionado o un asegurado que tenga reconocidas cuando menos doce cotizaciones semanales en los nueve meses anteriores al fallecimiento, el Instituto pagará a la persona preferentemente familiar del occiso una ayuda por concepto de fallecimiento, equivalente a dos meses de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la fecha del fallecimiento; siempre que presente copia del Acta de Defunción y la cuenta original de los gastos de funeral.

#### **4.2.3 SEGURO DE INVALIDEZ Y VIDA**

Los riesgos que protege este seguro son la invalidez y la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez. Para que se otorguen las prestaciones respectivas, es requisito el cumplimiento de periodos de espera medidos en semanas de cotización reconocidas por el IMSS.

Existe invalidez cuando el asegurado se encuentre imposibilitado para procurarse mediante un trabajo igual, una reenumeración superior al cincuenta por ciento de sus ingresos normales percibidos durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad provenga de una enfermedad o accidente no profesionales.

El estado de invalidez da derecho al asegurado en términos de la Ley y de sus Reglamentos, a las prestaciones siguientes:

- Pensión temporal

- Pensión definitiva
- Asistencia médica
- Asignaciones familiares y
- Ayuda asistencial.

La pensión debe contratarla el asegurado con la institución privada de seguros que elija y con intervención del Instituto.

Pensión temporal es la que otorga el Instituto con cargo a este seguro, por periodos renovables al asegurado en los casos de existir posibilidad de recuperación para el trabajo, o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del subsidio y la enfermedad persista. Es pensión definitiva la que corresponde al estado de invalidez que se estima de naturaleza permanente.

Por otro lado, cuando ocurre la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, los beneficiarios tienen derecho a las prestaciones siguientes:

- Pensión de viudez;
- Pensión de orfandad;
- Pensión a ascendientes;
- Ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera
- Asistencia médica en los términos que la misma Ley señala.

En caso de fallecimiento de un asegurado, las pensiones anteriores se otorgarán por la institución de seguros que elijan los beneficiarios para la contratación de su renta vitalicia. Para ello se deberá integrar un monto

constitutivo en la aseguradora elegida, suficiente para cubrir la pensión, las ayudas asistenciales y demás prestaciones económicas señaladas. Con ese fin el IMSS otorgará una suma asegurada que adicionada a los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador fallecido, deberá ser suficiente para integrar el monto constitutivo con cargo al cual se pagará la pensión, las ayudas asistenciales y demás prestaciones económicas señaladas, por la institución de seguros elegida.

La pensión de viudez será igual al noventa por ciento de la que hubiera correspondido al asegurado en el caso de invalidez o de la que venía disfrutando el pensionado por este supuesto.

En cuanto a la pensión del huérfano, la ley marca que si el asegurado estuviera gozando de una pensión de invalidez al fallecer o no la tuviera, se debe calcular el monto de ésta y el veinte por ciento de la misma es la que coorresponderá al huérfano. Si el huérfano lo fuera de padre y madre, se le otorgará en las mismas condiciones una pensión igual al treinta por ciento de la misma base.

Si no existieran viuda, huérfanos ni concubina con derecho a pensión, ésta se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado o pensionado por invalidez, por una cantidad igual al veinte por ciento de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer, o de la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.

Las asignaciones familiares consisten en una ayuda por concepto de carga familiar y se concederá a los beneficiarios del pensionado por invalidez, de acuerdo a lo siguiente:

- I.- Para la esposa o concubina del pensionado, el quince por ciento de la cuantía de la pensión.
- II.- Para cada uno de los hijos del pensionado menores de dieciséis años, el diez por ciento de la cuantía de la pensión.
- III.- Si el pensionado no tuviera ni esposa ni concubina ni hijos menores de dieciséis años, se concederá una asignación del diez por ciento para cada uno de los padres del pensionado.

Por otro lado, los asegurados que dejen de pertenecer al régimen obligatorio, conservarán los derechos que hubieran adquirido para recibir pensiones en el seguro de invalidez y vida por un período igual a la cuarta parte del tiempo cubierto por sus cotizaciones semanales, contado a partir de la fecha de su baja. Este tiempo de conservación de derechos no será menor de doce meses.

#### **4.2.4 SEGURO DE RETIRO, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ**

Los riesgos que protege éste seguro son el retiro laboral, la cesantía en edad avanzada, la vejez del asegurado, y la muerte de los pensionados por este mismo seguro.

El otorgamiento de las prestaciones respectivas requiere del cumplimiento de periodos de espera medidos en semanas de cotización reconocidas por el Instituto.

Con respecto al ramo de la cesantía en edad avanzada, la Ley establece lo siguiente:

Existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos reenumerados después de los sesenta años de edad. El asegurado debe tener reconocidas un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales, que equivalen a veinticinco años con cinco meses.

Las prestaciones a que se tienen derecho por concepto de este seguro son:

- Pensión
- Asistencia médica
- Asignaciones familiares y
- Ayuda asistencial.

Los asegurados que reúnan los requisitos establecidos podrán disponer de su cuenta individual con el fin de disfrutar de una pensión de cesantía en edad avanzada, con alguna de las dos opciones siguientes:

I.- Contratar con la institución privada de seguros que elija, un renta vitalicia que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

II.- Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo al saldo retiros programados.

Con respecto al ramo de vejez, las prestaciones a que se tiene derecho son las siguientes:

- Pensión
- Asistencia médica
- Asignaciones familiares y
- Ayuda asistencial.

Es requisito indispensable que el asegurado haya cumplido los sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el IMSS un mínimo de mil doscientos cincuenta cotizaciones semanales.

Los asegurados que cumplan con los requisitos señalados, podrán disponer de su cuenta individual para disfrutar de una pensión de vejez con las mismas dos opciones que las señaladas para el seguro de cesantía en edad avanzada, debiendo elegir una de ellas.

#### **4.2.5 SEGURO DE GUARDERIAS Y PRESTACIONES SOCIALES**

El ramo de guarderías cubre el riesgo de la mujer trabajadora y del trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de sus hijos, mientras éstos se encuentren en su primera infancia y que no pueda cuidarlos durante su jornada de trabajo.

Los servicios de guardería infantil incluyen el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores. Serán proporcionados por el IMSS en las instalaciones que para tal efecto tenga en servicio y de acuerdo a las disposiciones respectivas del Consejo Técnico.

Estas prestaciones deben tener como norma fundamental el procuramiento de la salud y el normal desarrollo del menor.

El ramo de prestaciones sociales se integra por:

#### I.- Prestaciones sociales institucionales.

Tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población. Más concretamente, estas prestaciones se otorgan a jubilados y pensionados mediante servicios y programas que fortalecen la medicina preventiva y el autocuidado de la salud. Incluyen también, para toda la población asegurada entre otros servicios, la educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios y la creación de centros vacacionales y de readaptación para el trabajo.

#### II.- Prestaciones de solidaridad social.

Más adelante se analiza con detalle este tipo de prestaciones.

Los puntos anteriormente comentados, constituyen las disposiciones fundamentales de la actual Ley del Seguro Social. A continuación, se comentarán

algunos de los principales Reglamentos que posibilitan la mejor aplicabilidad de la misma Ley.

### **4.3 PRINCIPALES REGLAMENTOS**

#### **4.3.1 REGLAMENTO DE AFILIACION**

Es de observancia obligatoria el registro ante el IMSS de los patrones y demás sujetos de aseguramiento.

La obligación del patrón o sujeto obligado a registrarse ante el Instituto surge a partir de la fecha en que:

- Inicie una relación laboral
- Inicie operaciones la sociedad cooperativa de producción
- Inicie su vigencia el convenio celebrado con el Instituto
- Inicie su vigencia el Decreto que expida el Ejecutivo Federal.

El patrón o sujeto obligado deberá proporcionar al Instituto los datos o documentos que le solicite para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley.

Los patrones deben inscribir ante el Instituto a sus trabajadores permanentes por obra o tiempo determinados o eventuales, dentro de los cinco días hábiles contados a partir del inicio de la relación laboral.

Así mismo, el Reglamento detalla la manera en que el patrón debe dar aviso del salario de cada trabajador, de las modificaciones que se hicieran al mismo y de toda cuestión que modifique de alguna manera las características de la relación laboral.

El asegurado que tenga un mínimo de cincuenta y dos cotizaciones semanales, al ser dado de baja tiene derecho a continuar de manera voluntaria en los seguros conjuntos de invalidez y vida, así como de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

El Reglamento entre otras disposiciones, señala la manera en que deben afiliarse los trabajadores independientes, los trabajadores domésticos y los patrones que sean personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio; así como el tiempo en que conservarán sus derechos para cada uno de los casos.

#### **4.3.2 REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL**

Este Reglamento establece las normas para la determinación y pago de las cuotas, capitales constitutivos, actualización y recargos, a cargo de patrones, trabajadores y demás sujetos obligados; así como las disposiciones para los

patrones que opten por dictaminar, mediante un contador público autorizado, sus aportaciones al IMSS. También señala lo referente al caso de los patrones que por el número de sus trabajadores y en términos del Código Fiscal de la Federación, están obligados expresamente, a dictaminar ante el Instituto sus estados financieros mediante un contador público autorizado.

El patrón debe pagar íntegramente las cuotas obrero patronales en los casos en que el trabajador perciba como cuota diaria el salario mínimo general del área geográfica que corresponda.

La obligación del patrón de pagar las cuotas obrero patronales debe cumplirse por mensualidad vencida, efectuando el entero de los importes señalados a más tardar el día diecisiete del mes siguiente.

### **4.3.3 REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

Establece las características de este medio de impugnación contra actos y resoluciones de autoridades y dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, el proceso respectivo se desarrolla de manera interna y son competentes para conocer del recurso los Consejos Consultivos Delegacionales del IMSS.

#### **4.3.4 REGLAMENTO PARA LA IMPOSICION DE MULTAS POR INFRACCION A LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REGLAMENTOS**

Tiene como finalidad regular la imposición de multas por violaciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, así como establecer el procedimiento que corresponda, y para tales efectos, el IMSS tiene el carácter de organismo fiscal autónomo.

Algunos de los actos u omisiones que son considerados infracciones a la Ley y sus Reglamentos son:

- I.- No registrarse ante el Instituto o hacerlo fuera del plazo señalado por la Ley
- II.- No inscribir a sus trabajadores ante el Instituto o hacerlo en forma extemporánea
- III.- No comunicar al Instituto, o hacerlo fuera de tiempo, las modificaciones al salario base de cotización de sus trabajadores
- IV.- No determinar o determinar en forma extemporánea las cuotas obrero patronales legalmente a su cargo
- V.- No informar al trabajador o al Sindicato de las aportaciones realizadas en la cuenta individual del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y vejez.

#### **4.3.5 REGLAMENTO PARA EL TRAMITE Y RESOLUCION DE LAS QUEJAS ADMINISTRATIVAS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

Este Reglamento regula el procedimiento administrativo de queja administrativa, establecido por el artículo 296 de la Ley del Seguro Social. Se entiende por queja administrativa toda insatisfacción formulada en exposición de hechos por parte de los usuarios, por actos u omisiones en la prestación de los servicios médicos que originen reclamación o protesta por posibles violaciones a sus derechos, siempre que los mismos no constituyan un acto definitivo, impugnabile a través del recurso de inconformidad en los términos de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

#### **4.3.6 REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS DETERMINACION DE LA PRIMA EN EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO**

Este Reglamento reviste una gran importancia porque al evitar o reducir los riesgos de trabajo, se cumple con la finalidad de mantener la integridad física de cada trabajador. Para éste efecto, se estableció el Seguro de Riesgos de Trabajo.

Ahora bien, este Reglamento, parte del principio de que la diferente actividad de cada empresa, determina el grado de peligrosidad para el trabajador.

Patiendo de esta base, el Reglamento establece los lineamientos a considerar para calcular la prima que de acuerdo a la actividad de cada empresa, debe pagar cada una de ellas dentro de éste Seguro, considerando a la prima como el porcentaje a pagar en relación con la cuantía de los salarios base de cotización.

De la misma manera, se toma en cuenta en forma anual, la siniestralidad de cada empresa, misma que es definida por el Reglamento como *“las consecuencias de los casos de riesgos de trabajo terminados, traducidas en días subsidiados a causa de incapacidad temporal, porcentajes de las incapacidades permanentes y defunciones y las consecuencias derivadas de recaídas y revisiones de incapacidades permanentes parciales durante el período comprendido entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre del año de que se trate”*.

Finalmente, tanto el Reglamento del Seguro de Salud para la Familia como el Reglamento de la Seguridad Social para el Campo, serán analizados con detalle más adelante.

#### **4.4 SISTEMAS DE ASEGURAMIENTO EN EL CAMPO**

Los artículos 234 al 239 de la Ley del Seguro Social, establecen las bases generales de la seguridad social en el campo y a continuación se analizará cada uno de ellos:

*Artículo 234: “La seguridad social se extiende al campo mexicano, en los términos y formas que se establecen en la presente Ley y los reglamentos respectivos”.*

Como puede apreciarse, este artículo condiciona la aplicación de la seguridad social en el campo a lo que establezca la propia Ley y sus reglamentos, no estando reglamentada por las disposiciones generales de la misma Ley.

*Artículo 235: “Las mujeres y los hombres del campo que tengan el carácter de trabajadores independientes, respecto de quienes no medie ninguna relación de subordinación laboral, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; así como los ejidos y otras formas superiores de organización, podrán acceder a la seguridad social en la forma y términos que señala el artículo 13, a través de convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, o bien mediante el seguro de salud para la familia establecido en el artículo 240 de ésta Ley”.*

El artículo 13 señala que de manera voluntaria, podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio las personas que señala el artículo 235, por medio de un convenio con el IMSS que establecerá las modalidades y fechas de incorporación a dicho régimen, el convenio debe sujetarse al reglamento respectivo que expida el Ejecutivo Federal.

*Artículo 236: “Aquellos productores del campo que estuvieran incorporados por la vía del Decreto Presidencial a la seguridad social, podrán afiliarse al Régimen de Seguridad Social de los previstos en la presente Ley, que resulte más conveniente a sus condiciones productivas y de ingreso. En el caso de los cañeros, tabacaleros y otras ramas de producción especializadas, se incorporarán con las modalidades que correspondan, de acuerdo con lo establecido en la fracción III del artículo 12 de ésta Ley”.*

Este artículo establece una modalidad muy positiva al permitir que los productores del campo asegurados mediante Decreto Presidencial, elijan el

régimen de seguridad social que más les convenga. Más adelante se analizará esta forma de aseguramiento mediante Decreto Presidencial.

*Artículo 237: “Los trabajadores asalariados, eventuales y permanentes en actividades del campo, se comprenden en el artículo 12 fracción I de ésta Ley y accederán a la seguridad social en los términos y formas que establezca la presente Ley, y conforme a las modalidades que para el efecto establezca el Reglamento de Afiliación”.*

Este artículo se refiere a los trabajadores del campo, los cuales quedan asegurados dentro del régimen obligatorio.

*Artículo 238: “Los indígenas, campesinos temporaleros de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, tendrán acceso a las prestaciones de solidaridad social, bajo la forma y términos que establecen los artículos 214 a 217 de ésta Ley”.*

Los artículos 214 a 217 reglamentan la aplicación de las prestaciones de solidaridad social, que más adelante se estudiarán.

*Artículo 239: “El acceso a la seguridad social de los sujetos a que se refiere el presente capítulo podrá ser apoyado por el tercer aportante establecido en el artículo 230 de esta Ley. En cualquier caso éstos podrán acceder al seguro de salud para la familia regulado por este ordenamiento”.*

El tercer aportante a que se refiere el artículo 230 es una persona física o moral que tenga relaciones comerciales o jurídicas con los asegurados, la cual podrá obligarse ante el Instituto a aportar la totalidad o parte de las cuotas que debe pagar el o los asegurados.

El seguro de salud para la familia será analizado más adelante, enseguida se estudiará cada sistema de aseguramiento en particular.

#### 4.4.1 DECRETO DEL EJECUTIVO FEDERAL

La fracción III del artículo 12 de la Ley del Seguro Social, establece lo siguiente:

*"Artículo 12: Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:*

....

*III.- Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala ésta Ley".*

Es así como el Ejecutivo Federal que se encuentra a cargo del Presidente de la República, tiene la facultad de determinar mediante un Decreto, a las personas que ingresarán al régimen obligatorio.

En relación con las características que debe cubrir el Decreto, la Ley no las estipula, únicamente señala que los productores del campo incorporados por Decreto Presidencial al IMSS, tienen la libertad de elegir el régimen de seguridad social que más les sea conveniente de acuerdo a sus ingresos y condiciones productivas.

La Ley señala específicamente, que los cañeros, tabacaleros y otros productores del campo especializados en algún cultivo en particular, quedarán asegurados mediante Decreto del Ejecutivo Federal.

El Reglamento de la Seguridad Social para el Campo señala que las personas aseguradas mediante un Decreto, pueden dar su conformidad para que las empresas, instituciones de crédito o entidades públicas con las que tengan relaciones comerciales o jurídicas, sean las que retengan y enteren al IMSS las cuotas correspondientes, mediante convenio que celebren estos organismos jurídicos con el IMSS, mismos que adquirirán una responsabilidad solidaria respecto a la retención y entero de las cuotas.

Esta medida que sin duda alguna es tutelar y protectora de los asegurados mediante este régimen, parece a pesar de todo esto, un poco ilusoria en cuanto a que efectivamente pueda ocurrir en la práctica. En efecto, es seguro que ninguna empresa o institución de crédito de éste tipo de manera voluntaria se preste al hecho de contraer una obligación de esta naturaleza con el IMSS con todas las responsabilidades que conlleva el adquirirla. Una disposición muy parecida existe para quienes se incorporan voluntariamente al régimen obligatorio, como se verá más adelante.

#### 4.4.2 TRABAJADORES DEL CAMPO

La Ley del Seguro Social establece que los trabajadores del campo son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, aclara que éstos trabajadores pueden ser asalariados, eventuales o permanentes en actividades del campo.

El Reglamento de la Seguridad Social para el Campo en relación con los trabajadores del campo, establece las siguientes disposiciones:

- ◆ Los trabajadores se dividen en dos grupos, los trabajadores permanentes asalariados con relación de trabajo por tiempo indeterminado y los trabajadores eventuales asalariados con relación de trabajo por obra o tiempo determinados.
- ◆ Patrones del campo son los que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas y contraten trabajadores para la explotación de las mismas. Como puede apreciarse, para los efectos de la Ley del Seguro Social y de su aplicación, los trabajadores del campo dedicados a actividades forestales, son considerados en una igualdad de condiciones con respecto al resto de los trabajadores del campo, a diferencia del criterio sustentado en la Ley Federal del Trabajo,
- ◆ El patrón debe inscribir ante el IMSS a sus trabajadores dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de iniciación de sus actividades, proporcionando, entre otros datos, el período o tipo de cultivo, superficie o unidad de producción y el total de jornadas a utilizar por período.

- ◆ El IMSS adscribirá a los trabajadores, a su elección, en la unidad médica que corresponda a su domicilio o a su centro de trabajo, quedando los trabajadores protegidos por los seguros de:
  - Riesgos de trabajo
  - Enfermedades y maternidad;
  - Invalidez y vida;
  - Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y
  - Guarderías y prestaciones sociales.
  
- ◆ En relación con las cuotas obrero–patronales, el patrón, los sujetos obligados en términos de ley o quien los represente, deben determinarlas y enterar su importe al IMSS de acuerdo con las disposiciones de la Ley del Seguro Social y del reglamento correspondiente.
  
- ◆ Los patrones que contraten trabajadores eventuales deben entregar al trabajador o a sus beneficiarios legales una constancia de los días laborados cada vez que efectúen el pago de su salario.

#### **4.4.3 CONVENIO DE INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO**

El artículo 13 de la Ley del Seguro Social establece que los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, entre otros sujetos de Derecho, si lo desean, pueden ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio y su

incorporación al IMSS se establecerá mediante un convenio que celebrarán con dicho Instituto.

Este convenio debe establecer las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio de estos sujetos de aseguramiento, mismos que deberán sujetarse al reglamento respectivo que expida el Ejecutivo Federal.

El artículo 235 aclara que la incorporación mediante convenio se extiende a las mujeres y hombres del campo que tengan el carácter de trabajadores independientes respecto de quienes no medie ninguna relación de subordinación laboral y aparte de los sujetos ya señalados, incluye a los ejidos y a otras formas superiores de organización.

El Reglamento de la Seguridad Social para el Campo respecto a esta forma de aseguramiento, establece lo siguiente:

I.- Las personas aseguradas mediante Convenio tienen derecho a las siguientes prestaciones:

- Asistencia médico–quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, para el asegurado y sus beneficiarios legales.
- En caso de maternidad, tanto para la trabajadora asegurada como para la esposa o concubina del asegurado: asistencia obstétrica, ayuda en especie por 6 meses para lactancia y una canastilla al nacer el hijo.

- Pensiones de invalidez, vida y vejez. Los beneficiarios legales tendrán derecho a las pensiones de viudez y orfandad y en su caso, a la de ascendientes. Igualmente, ayuda de gastos de funeral al fallecimiento del asegurado.

Pueden optar por recibir los beneficios del Seguro de Salud para la Familia, que más adelante se analizará.

II.- Se pueden incorporar al IMSS de manera individual o colectiva, si es colectiva, a través del representante legal del grupo, que debe integrarlo un mínimo de veinticinco personas.

En éste último caso, en el convenio puede estipularse que el grupo o la persona moral con la que tengan relaciones comerciales o jurídicas derivadas de su actividad, quedan obligadas ante el IMSS a la retención y entero de las cuotas respectivas, en cuyo caso adquieren responsabilidad solidaria.

Esta medida, como puede observarse, es similar a la establecida para los asegurados mediante Decreto del Ejecutivo Federal y es muy positiva, pero debió dársele un carácter decididamente obligatorio, de otra manera parece muy difícil que pueda hacerse efectiva.

III.- Cotizarán sobre el monto anual correspondiente a un salario mínimo general diario del Distrito Federal vigente en el momento de su inscripción o de su renovación anual; cubriendo íntegramente la cuota obrero-patronal; contribuyendo el Estado de manera diversa para cada tipo de seguro, según lo establezca la Ley y de manera general, de acuerdo con las diversas modalidades legales.

IV.- El aseguramiento se renovará cada año, cada período de aseguramiento no será menor de 12 meses y se pagarán las cuotas por anualidades adelantadas, sin embargo, los titulares de las Delegaciones del IMSS, considerando las características económicas y de organización de los solicitantes, podrán autorizar por una sola vez una periodicidad diferente al pago de la anualidad de aseguramiento, no mayor a tres parcialidades. Sin embargo, estas parcialidades causarán intereses en términos del Código Fiscal de la Federación. Cuando termine anticipadamente el convenio, no se devolverá el pago realizado.

Es conveniente comentar que parece injusto el hecho de que se disponga que causarán intereses estas parcialidades. No se encuentra justificación para que se le de aplicabilidad al Código Fiscal de la Federación dentro de normas jurídicas de carácter social, pues sus disposiciones no contienen dicho carácter social; por lo que debió tenerse en cuenta, dada la situación económica imperante en el campo, el hecho de que estos intereses pueden afectar fuertemente la economía familiar de los asegurados que deban pagarlos.

V.- Deben sujetarse a diversos exámenes médicos para que el IMSS constate su estado de salud, así mismo, deberán llenar y firmar un cuestionario médico.

VI.- El Reglamento enumera diversas enfermedades, algunas de manera temporal y otras de manera definitiva, que si las padece un asegurado, le impide acceder a los servicios médicos.

VII.- La incorporación voluntaria puede terminar por las siguientes razones:

Individual:

- Por declaración expresa del asegurado.
- Por no pagar la cuota anual.
- Cuando el asegurado o sus beneficiarios legales hagan uso indebido del documento que compruebe la calidad de asegurado; o si durante el primer año de aseguramiento se presenta alguna de las enfermedades que señala el Reglamento como pre-existentes y que imposibilitan el acceso a los servicios médicos, y no hayan sido declaradas en el cuestionario médico que deben llenar el asegurado y sus beneficiarios. Esto sin perjuicio de que el IMSS pueda cobrar la atención médica que se otorgó sin tener derecho a ella.
- Por incorporación al régimen obligatorio a través del Decreto del Ejecutivo Federal.

Colectiva:

- Por declaración expresa firmada por el grupo de asegurados
- Por omitir el pago anual en el momento que corresponda la renovación o en su caso, dos o más parcialidades
- Por incumplimiento en la renovación del requisito mínimo de asegurados.

Es muy interesante comentar que el artículo 230 de la Ley del Seguro Social señala que este tipo de asegurados pueden gestionar y obtener que un tercero, que sea persona física o moral, se obligue ante el Instituto a aportar la totalidad o parte de las cuotas a su cargo.

#### **4.4.4 PRESTACIONES DE SOLIDARIDAD SOCIAL**

Los artículos de la Ley que se refieren a las prestaciones de solidaridad social, son los siguientes:

*Artículo 214: "Las prestaciones o servicios de solidaridad social comprenden acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria".*

*Artículo 215: "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 estado 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 estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salud y demás instituciones de salud y seguridad social".*

Artículo 216: *“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 tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen obligatorio”.*

Artículo 217: *“Las prestaciones de solidaridad social serán financiadas por la Federación y por los propios beneficiados.*

*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 ésta Ley”.*

Como anteriormente se señaló, en el capítulo III, es el Programa IMSS–Solidaridad el que se encarga de prestar atención médica gratuita a diversas poblaciones que viven en un gran estado de pobreza, dentro de los 17 Estados en los que opera, a través de sus Unidades Médicas Rurales, que son pequeñas clínicas ubicadas en dichas poblaciones, también cuenta con varios Hospitales Rurales para atender necesidades de hospitalización y operaciones médicas más complicadas. A cambio, los beneficiados tendrán que colaborar con trabajos que favorecen a su comunidad.

Dada la importancia del Programa, a continuación se analizará con más detalle:

#### **4.4.4.1 PROGRAMA IMSS - SOLIDARIDAD**

La información de este apartado fué tomada de la publicación realizada en 1994 por el IMSS y la Coordinación General del Programa IMSS-SOLIDARIDAD; a continuación hago referencia a tal documento:

Desde sus inicios, este Programa ha constituido la principal estrategia del Gobierno de la República para extender a la población campesina e indígena con mayores carencias, uno de los principales beneficios de la seguridad social mexicana: la protección a la salud individual, familiar y colectiva a la que todo ser humano tiene derecho.

La continuidad de la política social del gobierno nacional, en las últimas décadas ha permitido ampliar la cobertura de este programa y ha hecho posible conformar paulatinamente, en el medio marginado rural, un sistema regionalizado de servicios de salud, estructurado, en dos niveles de atención.

El primer nivel, integrado por la red de Unidades Médicas Rurales (UMR) y la consulta externa de medicina familiar de los Hospitales Rurales (HRS), tiene un área de influencia conformada por las comunidades cuya población utiliza los servicios de la unidad. En el área de influencia existe el universo de trabajo en el que se aplica el Modelo de Atención Integral a la Salud. Este universo lo forman un promedio de cuatro localidades en el caso de las Unidades Médicas Rurales y de 10 comunidades en el caso de los Hospitales Rurales. A la población residente en el resto de las comunidades, se les proporcionan servicios cuando acude a demandarlos.

Las UMR son clínicas ubicadas en las localidades pequeñas y dispersas, dotadas de sala de espera, consultorio con área de exploración y curaciones, cubículo de observación con dos camas de tránsito, dormitorio para el médico con baño integrado y un sanitario destinado al público. Funcionan con un médico pasante en servicio social y dos auxiliares de enfermería, una que labora de lunes a viernes y la otra sábados y domingos, lo que permite otorgar servicios los siete días de la semana. A diferencia del médico que, por regla general, es sustituido cada año, los auxiliares son trabajadoras permanentes originarias de la comunidad. La mayoría son mujeres jóvenes seleccionadas por su comunidad, que reciben un curso de adiestramiento antes de asumir el cargo. En zonas indígenas, además del dialecto local, hablan el español por lo que actúan como intérpretes entre el médico y la población. La consulta de medicina familiar de los Hospitales Rurales está a cargo de médicos familiares.

El segundo nivel representado por los servicios de hospitalización, urgencias y consulta externa de especialidades de los Hospitales Rurales, proporciona apoyo al primer nivel en el diagnóstico y tratamiento de enfermos con padecimientos graves o de difícil manejo, y atención inmediata a la población que directamente lo solicita.

Los HRS son unidades funcionales con una capacidad física suficiente en cuanto a camas, cuyo ejercicio se autoriza gradualmente con base en indicadores de demanda. Cuentan con los servicios de consulta externa de medicina familiar y especialidades, urgencias, odontología, medicina preventiva, educación nutricional (ésta es de suma importancia en dichas comunidades, dada la muy deficiente alimentación que, generalmente, existe entre sus pobladores), archivo clínico, trabajo social, laboratorio, rayos X y farmacia. Así mismo, disponen de áreas de

hospitalización de pediatría, ginecobstetricia, cirugía, medicina interna, cuneros, quirófano, tococirugía, central de equipos y esterilización y servicios de apoyo.

Cada hospital se encuentra por lo general bajo la dirección de un cirujano, que además de vigilar la calidad de la atención médica, resuelve problemas quirúrgicos en los casos en que se requiere. En su labor directiva es auxiliado por un administrador, una jefa de enfermeras y un residente de conservación.

En los hospitales, la atención especializada de cirugía, pediatría, medicina interna y ginecobstetricia, la proporcionan médicos residentes becarios del Seguro Social que pasan cuatro meses por un Hospital Rural durante su último año de adiestramiento. Dichas unidades tienen también albergues administrados por promotoras voluntarias para alojar a familiares de pacientes hospitalizados procedentes de comunidades alejadas.

Tanto el personal del primer nivel como el del segundo nivel son los responsables de aplicar en su universo de trabajo, el Modelo de Atención Integral a la Salud, que más adelante se explicará, de satisfacer la demanda de atención generada en toda el área de influencia y de proporcionar a los enfermos los medicamentos que requieren. Para cumplir éste último, a todas las unidades se les suministra periódicamente una dotación suficiente de medicinas, conforme a un cuadro básico acorde con los daños a la salud locales.

Para asegurar la adecuada prestación de servicios, las unidades médicas del Programa se encuentran organizadas en zonas a cargo de grupos de supervisión formados por un médico, un promotor de acción comunitaria y un técnico polivalente. Estos equipos zonales están bajo la conducción de grupos

multidisciplinarios de supervisión, integrados por un médico, una enfermera, un administrador y un técnico en acción comunitaria, los que a su vez dependen de la Jefatura Delegacional de Servicios Médicos. En cada entidad donde existe el Programa, el responsable directo de su operación es el Delegado del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien representa al director general del mismo.

La organización descrita, se completa en el nivel central con la Coordinación General del Programa, dependencia de la Dirección General del IMSS que tiene funciones normativas y de control en el ámbito interno así como de coordinación y concertación en el externo.

El Programa IMSS–SOLIDARIDAD se sustenta en la estructura administrativa y desconcentrada del IMSS y se financia con aportaciones del Gobierno Federal, lo anterior permite contar con los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros oportunos y suficientes en beneficio de la salud de la población campesina e indígena del país que más lo necesita.

La coordinación y concertación de acciones del Programa con dependencias públicas y privadas (entre ellas el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF), recae en el nivel central, en el Comité de Operación que preside el Director General del IMSS y en el que participan dependencias gubernamentales relacionadas con el desarrollo rural, así como las organizaciones campesinas e indígenas de mayor representación en el país. Su función consiste en apoyar y evaluar sistemáticamente la operación de las unidades médicas para que, en un esfuerzo conjunto y coordinado, se analicen las necesidades en materia de salud y bienestar de las comunidades y se propongan soluciones viables a los problemas identificados.

En el nivel estatal, la coordinación y concertación se efectúa en los Consejos Estatales de Vigilancia, órganos presididos por los gobernadores de los estados y en los que participan los delegados del IMSS y representantes de las Secretarías de Estado, así como de las organizaciones campesinas e indígenas.

A nivel local existen Consejos Municipales de Salud que además de orientar a las comunidades sobre los servicios que prestan las unidades médicas del Programa, se responsabilizan de analizar y canalizar las demandas de la población y gestionar, ante las dependencias oficiales y organizaciones representadas en el Consejo Estatal de Vigilancia, apoyos adicionales en materia de salud y bienestar.

### **EL MODELO DE ATENCION INTEGRAL A LA SALUD**

Conforme el Programa IMSS–SOLIDARIDAD extendía sus servicios, se fue logrando un conocimiento más amplio de las condiciones socioeconómicas y de la situación de salud de la población marginada rural. Desde que comenzaron a funcionar en las diferentes regiones del país las primeras unidades médicas, se pudo apreciar, un vasto mosaico cultural y étnico que debía ser entendido y respetado. El trato directo y continuo con los campesinos e indígenas permitió ir identificando sus ancestrales formas de organizarse para cooperar en asuntos de interés colectivo, así como las costumbres, las tradiciones y las prácticas comunitarias en torno a la salud.

El diagnóstico de las zonas marginadas rurales, efectuado por primera vez en 1981, demostró que en dichas áreas geográficas los principales riesgos y daños a la salud son producto de las precarias condiciones de vida de sus habitantes, de modo que para continuar modificándolos se requería transitar hacia un concepto más integral del proceso salud-enfermedad y visualizarlo como un fenómeno determinado por la interacción compleja del entorno social y ecológico, con el modo de vida y herencia biológica de cada ser humano, sin dejar de considerar que los distintos grupos sociales, según el momento histórico y su ideología, conciben y enfrentan este proceso de diferente manera.

El enfoque mencionado presuponía la obligación de cumplir con el mandato constitucional de otorgar a la población con oportunidad y eficiencia, servicios de salud accesibles desde el punto de vista cultural y geográfico y de respetar su derecho de participar en el cuidado de su salud en el momento y forma que ella decidiera, de acuerdo con sus valores culturales y las circunstancias de su realidad económica. Implicaba el compromiso de trabajar junto con la comunidad, con el concurso de personal de otras disciplinas además de la medicina y de enfermería, a fin de llevar a la práctica propuestas concretas acordes con la cultura local basadas en una tecnología simplificada que posibilitaran actuar sobre las principales causas de enfermedad y muerte. Por último, implicaba también el deber de articular, las acciones del Programa a las otras dependencias públicas o privadas corresponsables del desarrollo rural, que están en posibilidad de aportar asesoría técnica y recursos a la población y contribuir con ello a elevar su nivel de vida, requisito indispensable para un mejor estado de salud comunitario.

En 1983 existían las condiciones propicias para la transición mencionada. En ese año el Programa cubría ya las principales zonas marginadas rurales del país.

La estructura administrativa del Instituto permitía mantener las Unidades Médicas Rurales y los Hospitales Rurales en condiciones adecuadas para la prestación de servicios. La población mostraba una actitud favorable hacia el Programa y se había iniciado un acercamiento respetuoso a su cultura, del que existía una experiencia concreta, obtenida de la interrelación de la medicina institucional con la tradicional. La contraprestación formaba parte de la vida comunitaria y era un medio valioso para orientar la participación de los campesinos e indígenas hacia el objetivo común de mejorar su estado de salud. Aunado a lo anterior, la desaparición de COPLAMAR había creado las bases que conferían al IMSS la facultad de convocar a otras dependencias del sector público para trabajar en favor de la población marginada rural.

Ante las circunstancias favorables expuestas, en 1983 se decide llevar a la práctica el nuevo enfoque de trabajo y cumplir las obligaciones que suponía, por lo que se elabora el Modelo de Atención Integral a la Salud que es congruente con la realidad socioeconómica del país.

Dicho modelo, adecuado a las necesidades de la población y a la cultura local, encausa la prestación de servicios en las unidades médicas hacia el mejoramiento del estado de salud de la población con su participación organizada, voluntaria y continua, mediante un proceso de diálogo y reflexión que posibilita al personal del Programa y a la comunidad trabajar juntos en la identificación de riesgos y daños locales más frecuentes a la salud; la planeación y ejecución de actividades individuales colectivas para anticiparse a ellos y en la evolución periódica de los resultados, a fin de impulsar y reorientar acciones.

Para propiciar el proceso de reflexión en la forma descrita, se consideró conveniente que el personal de las unidades médicas estableciera vínculos con las comunidades a su cuidado, interactuando con ellas en condiciones de igualdad y de respeto a sus creencias y valores culturales con lo que se previó lograr paulatinamente:

- Mantener el reconocimiento de la comunidad obtenido por el Programa y sobre esta base, formar y consolidar una organización comunitaria para la salud con la anuencia previa de la población.
- Intercambiar conocimientos con dicha organización comunitaria que le permitiera reflexionar sobre los problemas locales de salud y establecer compromisos para resolverlos.
- Irradiar a partir de la organización comunitaria al resto de la población, el producto de la reflexión y los compromisos factibles de ser asumidos para que cada familia, en la medida de sus posibilidades y por convicción, los adoptara como propios.

La organización comunitaria para la salud que se decidió impulsar es aquella que ha estado operando en el ámbito del Programa IMSS–SOLIDARIDAD desde el inicio de este, conforme a la siguiente estructura:

- La Asamblea
- El Comité de Salud
- Los promotores sociales voluntarios rurales

En cada comunidad, la asamblea se constituye con los habitantes que de acuerdo con los patrones culturales locales tiene la facultad de intervenir en reuniones comunales donde se toman decisiones y establecen compromisos colectivos. Es el foro más importante en el que se analizan los principales riesgos y daños a la salud en la localidad y se establecen compromisos para modificarlos.

El Comité de Salud, órgano de gestoría local, es el vínculo entre los promotores sociales voluntarios rurales y el personal de la unidad médica. Está constituido por un presidente y vocales de saneamiento, de salud, nutrición y educación. La selección de sus miembros se efectúa cada dos años o con la periodicidad que la población determina y pueden ser reelegidos. Cada nuevo Comité que se integra participa con el equipo de salud en un proceso reflexivo de capacitación en el que mediante el intercambio de conocimientos y experiencias, se identifica con sus funciones y adquiere las bases que lo habilitan para desempeñarlas.

Los promotores sociales voluntarios rurales son miembros de la comunidad que han aceptado la responsabilidad de cuidar la salud de un grupo de familias, incluida la propia. Su selección la efectúa la comunidad y su tarea más importante es la de aplicar, en beneficio de su familia, los conocimientos sobre la salud que adquieren y difundirlos a las demás familias, a fin de que éstas asuman compromisos para mejorar su estado de salud. Antes de iniciar su labor solidaria, los promotores participan en un proceso de capacitación similar al del Comité de Salud.

En síntesis, el modelo descrito tiene los siguientes rasgos distintivos:

- Favorece el trabajo en equipo privilegiando el esfuerzo interdisciplinario, la integralidad en las acciones, el empleo de tecnología aplicada de eficacia comprobada y socialmente aceptable, el enfoque anticipatorio del daño y la vinculación con la medicina tradicional.
- Posibilita al equipo de salud orientar la prestación de servicios a las personas enfermas y sanas en forma individual, familiar o colectiva y vincular su labor en la unidad, con la que realiza en la comunidad.
- Permite a la comunidad articular sus recursos a los aportados por el Programa IMSS– SOLIDARIDAD y por instituciones públicas responsables del desarrollo rural, con base en un propósito común.

La implantación del modelo en 1983 significó planear y controlar acciones en más de 10 mil pequeños poblados mal comunicados y con deficientes medios de transporte. Pese a la dimensión de la responsabilidad, la tarea fue factible porque además del soporte administrativo y técnico del Instituto, el Programa contaba con una estructura administrativa propia que requería ser habilitada y reforzada para que pudiera llevar a la práctica el modelo.

En el curso de 1983 se elaboraron nuevos documentos técnicos de trabajo, se comenzó la actualización de otros y se cancelan los obsoletos. Simultáneamente se elabora y ejecuta un plan intensivo de capacitación “en cascada”, iniciada primero en el nivel central y llevada de ahí a los grupos multidisciplinarios de salud, además se reorientó la supervisión en los distintos niveles, con la finalidad de

enfocarla hacia una asesoría en el servicio que contemplara en campo la capacitación.

En el periodo de 1983 y 1984 se estructura y simplifica el sistema de información para transformarlo en un recurso que hiciera factible evaluar, en los distintos niveles de la estructura administrativa, los avances logrados en el mejoramiento de la salud de la población solidariohabiente y se establecen los procedimientos para obtener de la comunidad, previo acuerdo con ella, información no convencional de las acciones de salud realizadas en el seno de la familia y de la colectividad.

Entre esos años se generaliza a todo el ámbito del Programa la experiencia de interrelacionar la medicina institucional con la tradicional, adquirida previamente en el estado de Chiapas; se aportan las bases para propiciar una relación armónica entre el personal de las unidades médicas y de los terapeutas tradicionales del universo de trabajo y se favorece la participación de éstos en el esfuerzo por mejorar el estado de salud de su comunidad.

De modo paralelo a lo anterior, en el periodo antes referido se crea en la coordinación general un área encargada de planear y controlar los aspectos técnicos relativos a la organización y participación comunitaria y se incorpora a los grupos multidisciplinarios y zonales personal con formación en el campo de las ciencias sociales o la salud comunitaria, al que se asigna la función de apoyar a los equipos de las unidades médicas en el proceso de lograr la participación de la comunidad en el cuidado de su salud.

Con el objeto de facilitar la aplicación del Modelo en las localidades del universo de trabajo carentes de un servicio permanente de salud; a partir de 1984 se comienza a capacitar a voluntarios de esas comunidades elegidos en asamblea, en el diagnóstico y tratamiento de enfermedades frecuentes de baja complejidad, en la identificación y derivación a la unidad médica de los casos difíciles o complicados en la formación y consolidación de la organización comunitaria para la salud, en la promoción del mejoramiento de la vivienda, el saneamiento básico y la producción familiar de alimentos: surge así el asistente rural de salud.

Desde 1985 el Modelo entra en una fase de consolidación, lo que posibilita ir adecuando periódicamente a las necesidades de los equipos de salud de las unidades médicas y de la población solidariohabitante, los documentos técnicos de apoyo, la capacitación al personal institucional y a los voluntarios de la comunidad, la supervisión-asesoría, el sistema de información y los lineamientos de evaluación y seguimiento, en especial los relativos a la autoevaluación anual de las delegaciones que desde 1981 se realizan en todo el ámbito del Programa, así como los concernientes a las reuniones zonales y delegacionales en las que con periodicidad mensual se analizan avances y limitantes y se adoptan las medidas correctivas procedentes.

En el proceso de consolidar el Modelo, se otorga particular relevancia a la infraestructura de servicios, a efecto de mantenerla en condiciones óptimas de operación, con su plantilla de personal cubierta, abastecida de medicamentos y materiales de curación, y con una satisfactoria conservación de la planta física. Para contribuir a proporcionar una mejor atención, se acelera la instalación del sistema de radiocomunicación en las unidades médicas con objeto de enlazarlas

entre sí y con los equipos zonales y multidisciplinarios de supervisión, asimismo, se actualiza la regionalización de los servicios.

#### **4.4.5 SEGURO DE SALUD PARA LA FAMILIA**

La Ley del Seguro Social, en sus artículos del 240 al 245 y el Reglamento del Seguro de Salud para la Familia establecen, en relación con éste seguro, lo siguiente:

**I.-** Todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros, más concretamente tienen derecho a este, entre otras personas, los trabajadores independientes, pequeños comerciantes, ejidatarios, comuneros, colonos pequeños propietarios, los trabajadores domésticos, los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, los asegurados en el régimen obligatorio con un mínimo de 52 cotizaciones semanales que sean dados de baja; los mexicanos que estén trabajando en el extranjero y todos aquellos trabajadores no señalados y que no estén sujetos a un régimen obligatorio en algún sistema de seguridad social.

**II.-** Los sujetos amparados por este seguro son el titular del núcleo familiar asegurado y sus beneficiarios legales, que son: el cónyuge, a falta de éste, la concubina o concubinario, siempre que acrediten su dependencia económica respecto del titular; los hijos hasta los 16 años o hasta los 25 si realizan estudios en planteles del Sistema Educativo Nacional; los hijos a cualquier edad si no pueden

mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, contraído en fecha posterior a la contratación inicial del seguro y mientras éste siga vigente. También son beneficiarios legales del titular, el padre y la madre de éste, si dependen económicamente del mismo.

De forma adicional, también pueden ser amparados los abuelos, nietos, hermanos, sobrinos, primos hermanos e incluso, los hijos del cónyuge o concubina o concubinario procreados en anteriores matrimonios o uniones, siempre y cuando vivan en el hogar del titular y dependan económicamente del mismo.

**III.-** La contratación se realizará en forma individual o colectiva, la prestación de servicios tiene una vigencia de 12 meses, pudiendo renovarse a su término.

La contratación colectiva se efectuará mediante un convenio que deberá contener:

- a) Sujetos de aseguramiento.
- b) El nombre de la agrupación que represente a los titulares, con un mínimo de veinticinco núcleos familiares; esta agrupación deberá estar legalmente constituida y quedará obligada a pagar la anualidad o parcialidad, según corresponda.
- c) Prestaciones y reglas relativas a su otorgamiento.
- d) Procedimientos de inscripción y pago de cuotas.
- e) Causas de terminación del convenio.
- f) Las sanciones que se aplicarán.
- g) Aquellas estipulaciones que se estimen necesarias.

Existen una serie de enfermedades para las cuales no se otorga el servicio durante un tiempo determinado; también se establece que no es sujeto de aseguramiento quien presente alguna de la serie de enfermedades que el Reglamento enumera. Al mismo tiempo, hay diversos tratamientos que el Seguro no comprende.

**IV.-** La cuota será la equivalente al 22.4% del monto anual del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal en el momento de realizarse la contratación.

Por cada familiar asegurado de manera adicional, se pagará como cuota el 65% del monto señalado en el párrafo anterior.

El Gobierno Federal aportará cada mes por cada núcleo familiar asegurado y por cada familiar adicional asegurado, una cuota diaria equivalente al 13.9% de un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha de entrada en vigor de la Ley del Seguro Social, ésta cantidad se actualizará cada trimestre de acuerdo a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Las cuotas deben pagarse por anualidad adelantada, sin embargo, el IMSS considerando las características económicas y de organización de los solicitantes, en el caso de contratación colectiva, puede autorizar una periodicidad diferente en el pago, en cuyo caso se suspenderá el otorgamiento de las prestaciones si se deja de cubrir una de las parcialidades acordadas.

En ninguno de los casos de terminación anticipada del período de aseguramiento, el IMSS devolverá el importe de las cuotas pagadas.

Esta disposición, tomando en cuenta la realidad de la situación en el campo, la precariedad de los ingresos económicos de quienes viven en el campo, parece muy injusta, si bien es cierto que el IMSS tiene la necesidad de mantener sus ingresos económicos dentro de un margen de regularidad, lo cual implica que quien no pague las cuotas; debe dejar de beneficiarse de los servicios, con el fin de que pueda sostener la calidad de sus instalaciones y en servicios médicos, también es cierto que en este Reglamento, el Poder Ejecutivo debió hacer una excepción, al menos en lo referente a los núcleos familiares asegurados que vivan en el campo, no pareciendo suficiente el que se disponga la autorización de la periodicidad diferente en el pago de las cuotas respectivas.

V.- Las prestaciones, consistentes en asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria, se otorgarán de acuerdo a las disposiciones que rijen el otorgamiento de los servicios médicos en el régimen obligatorio.

Se otorgarán en la unidad médica correspondiente al domicilio del asegurado, si la unidad no se encuentra en la localidad donde vive el asegurado, como sucede en el campo con mucha frecuencia, el IMSS no está obligado al traslado del paciente de su domicilio a la unidad, ni a realizar visitas médicas domiciliarias.

Esta disposición es al igual que la anterior, inequitativa ya que en el campo en muchos pueblos, no existen unidades médicas del IMSS y tomando igualmente en cuenta la precaria situación económica imperante en este lugar, en muchas ocasiones no le permite al titular y a su núcleo familiar trasladarse a la unidad médica más cercana, que a pesar de ello puede estar muy lejos, por lo que debería

disponerse que dicha unidad trasladara al paciente de su domicilio a la misma, o bien, realizara visitas médicas a domicilio.

**VI.-** El aseguramiento termina por vencimiento de la anualidad contratada si no se renueva.

Terminará anticipadamente sin responsabilidad para el IMSS, sólomente respecto del asegurado o asegurados que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Haga uso indebido del documento que compruebe la calidad de asegurado.
- b) En caso de que durante el primer año de vigencia del aseguramiento, se presenta alguna de las enfermedades de las que señala el Reglamento como preexistentes, por la cual no se le considera sujeto de aseguramiento. En ésta circunstancia, si no es declarada la enfermedad por quien la presenta o el titular del núcleo familiar asegurado, terminará anticipadamente el aseguramiento.

#### **4.4.6 SOCIEDADES COOPERATIVAS DE PRODUCCION**

El artículo 19 de la Ley del Seguro Social establece que las sociedades cooperativas de producción serán consideradas como patrones para los efectos de la misma.

El artículo 5 del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo considera como sujetos obligados en términos de la Ley a las Sociedades Cooperativas de Producción.

El artículo 17 del mismo Reglamento señala:

*“Las sociedades cooperativas cubrirán por sus socios íntegramente las cuotas obrero – patronales, en términos de la Ley y del Reglamento respectivo”.*

La disposición anterior es lógica, toda vez que al carecer las sociedades cooperativas de producción de la figura patronal, se ven obligadas a cubrir ambas cuotas, la que corresponde al obrero y la correspondiente al patrón de manera íntegra y total.

Al respecto, la Ley General de Sociedades Cooperativas en su artículo 57, se refiere a la creación, dentro de cada sociedad cooperativa, de un fondo de previsión social, y textualmente establece lo siguiente:

*Artículo 57: “El fondo de previsión social no podrá ser limitado; deberá destinarse a reservas para cubrir los riesgos y enfermedades profesionales y formar fondos de pensiones y haberes de retiro de socios, primas de antigüedad y para fines diversos que cubrirán: gastos médicos y de funeral, subsidios por incapacidad, becas educacionales para los socios o sus hijos, guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas y otras prestaciones de previsión social de naturaleza análoga. Al inicio de cada ejercicio, la Asamblea General (que es la autoridad suprema de la sociedad cooperativa), fijará las prioridades para la aplicación de éste fondo de conformidad con las perspectivas económicas de la sociedad cooperativa.*

*Las prestaciones derivadas del Fondo de Previsión Social, serán independientes de las prestaciones a que tengan derecho los socios por su afiliación a los sistemas de seguridad social.*

*Las sociedades cooperativas en general, deberán de afiliar obligatoriamente a sus trabajadores y socios que aporten su trabajo personal, a los sistemas de seguridad social, e instrumentar las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, así como de capacitación y adiestramiento..."*

Es evidente que las sociedades cooperativas de producción en el campo, tienen por un lado, la obligación de crear de manera interna, un fondo de previsión social y por el otro, la de afiliar a sus socios al Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cual resulta doblemente benéfico para los mismos.

Sin embargo, es de hacerse notar que la anterior Ley del Seguro Social, en sus artículos 116 y 179 establecía en cuanto al seguro de enfermedades y maternidad y al de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; el Gobierno Federal debía contribuir con el 50% de las primas totales que debían cubrir las sociedades cooperativas de producción, aportando éstas únicamente el otro 50%. La nueva Ley del Seguro Social no contempla esta disposición, la cual era muy benéfica para las sociedades cooperativas. Es evidente que dada la situación económica real imperante en el campo, la nueva Ley suprimió un beneficio importante para dichas sociedades cooperativas de producción.

#### 4.5 SITUACION REAL EN EL CAMPO

Con la finalidad de verificar en la práctica los beneficios de la Ley del Seguro Social en el campo, se realizaron 24 entrevistas a campesinos originarios de diversas localidades rurales, obteniéndose los siguientes resultados:

En 12 entrevistas realizadas el día 19 de agosto de 1998 en la localidad de Tochtepec, en el estado de Puebla los ejidatarios informaron que ellos, si bien tienen conocimiento de su derecho a estar asegurados y cerca de la localidad existen clínicas del IMSS, ellos prefieren acudir a médicos particulares o recurrir a la medicina tradicional, en virtud de la deficiencia de los servicios prestados por el Instituto y porque las cuotas de cotización en el aseguramiento voluntario son elevadas para sus ingresos. Esto entraña un grave problema porque de alguna manera, inutiliza los fines de la seguridad social en el campo cada vez que no acuden los campesinos a ejercer su derecho a estar asegurados por estar inconformes con la deficiente atención que se les presta.

En otra visita realizada en la localidad de San Lorenzo Nenamicoyan, Municipio de Jilotepec, Estado de México el día 12 de diciembre de 1998; se realizaron 9 entrevistas, a 5 comuneros y 4 ejidatarios quienes informaron que en ese lugar la mayor parte de los pobladores anteriormente estaban asegurados ante el IMSS; sin embargo, en virtud de que no los atendían adecuadamente y pretendían cobrarles operaciones a un precio muy elevado, se produjo una gran insatisfacción en los servicios y decidieron darse de baja ante el Instituto. Actualmente buscan la atención de la Secretaría de Salud en el D.F.

Estas personas informaron también que en general, existe un gran desconocimiento entre ellos con respecto a los derechos que tienen ante dicho Instituto referente a las pensiones.

También comentaron que debido a que los ingresos que obtienen de sus cultivos son muy bajos, se ven obligados a trabajar en otros oficios como la albañilería, entre otros.

En otra consulta realizada entre 3 trabajadores del campo provenientes de diversas comunidades del Estado de Veracruz, que estaban en la Ciudad de México exigiendo la regularización de sus tierras, éstos informaron que no tenían conocimiento de los beneficios del IMSS, por otro lado señalaron que sus ingresos semanales ascienden a cuatrocientos pesos, resultando un total de mil seicientos pesos mensuales, cantidad que refleja un ingreso que solo alcanza al trabajador del campo para tener un nivel de vida lleno de privaciones, con el agravante de no disfrutar de los beneficios del IMSS.

Como conclusión de todo lo anterior, resulta evidente que los esfuerzos del IMSS no alcanzan a favorecer a esta población de tanta importancia para el país.

De acuerdo a informes otorgados a el diario El Universal, el día 29 de noviembre de 1998, los CC. Ignacio Irys Salomón y Max Agustín Correa, dirigentes de la Coordinadora de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas y de la Central Campesina Cardenista, aseveran en el país existen alrededor de 14 millones de jornaleros, campesinos y propietarios privados; de estos, 3.8 millones son ejidatarios, estas cifras son aproximadas.

Ahora bien, resulta que de acuerdo a los Informes Estadísticos de Población Asegurada a Nivel Nacional correspondientes a los meses de enero de 1998 y junio de 1999, publicados por el IMSS, se encontró que durante ese lapso de dieciseis meses, el total de población asegurada en el campo a nivel nacional, incluyendo a ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, trabajadores asalariados permanentes y asalariados del campo, productores de caña de azúcar, entre otros, tuvo variaciones de importancia, tanto en conjunto, como particularmente por cada grupo, como se muestra en la siguiente tabla obtenida a partir de los datos tomados en los Informes Estadísticos de Población Asegurada a Nivel Nacional correspondientes a los meses de enero de 1998 y junio de 1999 publicados por el IMSS:

<b>TIPOS DE TRABAJADORES</b>	<b>JUNIO DE 1999</b>	<b>ENERO DE 1998</b>
EJIDATARIOS ORGANIZADOS EN GRUPOS SOLIDARIOS	35 391	1 790
COMUNEROS, COLONOS Y PEQUEÑOS PROPIETARIOS	36	26
TRABAJADORES ASALARIADOS PERMANENTES DEL CAMPO	65 312	66 833
TRABAJADORES ESTACIONALES DEL CAMPO	200 304	187 921
EJIDATARIOS O COLONOS NO ORGANIZADOS EN GRUPOS SOLIDARIOS	1 566	178
PRODUCTORES DE CAÑA DE AZUCAR	147 640	160 393
ESQUEMA MODIFICADO DEL CAMPO (DECRETOS Y CONVENIOS)	27 430	7 505
INCORPORACION VOLUNTARIA DEL CAMPO AL REGIMEN OBLIGATORIO	8 166	52 651
<b>TOTAL</b>	<b>485 845</b>	<b>477 297</b>

Estas estadísticas muestran con claridad los siguientes aspectos:

- ◆ Queda acreditado que en este lapso de dieciseis meses, se redujo el número total de asegurados en una cantidad de 8 548 personas. Esto evidencia que durante el tiempo de vigencia de la actual Ley del Seguro Social, se ha reducido en términos generales, el número de asegurados en el campo mexicano.
- ◆ Es casi increíble que a nivel nacional el número de comuneros, colonos y pequeños propietarios asegurados, ha bajado de 36 a 26 personas, pues resulta inconcebible que en todo el país, únicamente 26 personas, dentro de esta modalidad, se encuentran inscritas en el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- ◆ Si existen alrededor de 14 millones de campesinos, jornaleros y pequeños propietarios en el país, en cifras aproximadas, ni siquiera medio millón de éstos se encuentran asegurados por lo que es evidente la presencia tan escasa de los beneficios de la seguridad social en el campo.
- ◆ En relación con los trabajadores asalariados permanentes del campo, se advierte que su número aumentó en tan solo 1 521 asegurados, cantidad que parece ser no tan significativa, si se toma en cuenta que en el mismo período, con respecto a los trabajadores estacionales del campo, el número total de asegurados disminuyó en 12 383 trabajadores afiliados durante ese período. Esta situación demuestra que los patrones del campo no aseguran a sus trabajadores y que existen serias deficiencias en la inspección que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe mantener en todas las empresas rurales. Se estima que esta inspección obligatoria que señala la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 540 a 550, solo se aplica en la práctica en las empresas urbanas y

se descuida gravemente a las empresas del campo, constituyendo un grave perjuicio para sus trabajadores.

Con respecto a esta misma situación, puede señalarse también que los sindicatos a que pertenecen los trabajadores del campo, no los defienden ni cumplen con las obligaciones que les estipula la Ley Federal del Trabajo.

Estos datos estadísticos permiten concluir que en el campo no se ha aplicado la Ley del Seguro Social como se esperaría y existen muy graves deficiencias en la prestación de los servicios.

Debido a lo anterior, se propone que para poder hacerse plenamente efectiva la aplicación de la Ley del Seguro Social en el campo, debe hacerse un gran esfuerzo por difundir la misma entre las diferentes comunidades rurales del país.

Otro factor que influye entre los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios para que no se inscriban dentro del esquema voluntario de aseguramiento al régimen obligatorio, radica en el alto importe de las cotizaciones, para ellos el importe de un salario mínimo general diario implica una suma impagable, dada su tan precaria situación económica.

Por otro lado, una situación que debe impulsarse, es el hecho de crear una clínica del IMSS en cada cabecera municipal, para que los pobladores de todo el municipio, puedan desplazarse con facilidad hacia ella.

Las consideraciones que han sido expresadas, no son al parecer objeto de un análisis profundo por parte de las autoridades del IMSS, al menos así parece dado

que las mismas muestran un optimismo muy grande en cuanto a los beneficios del Seguro de Salud para la Familia y del sistema de aseguramiento de los campesinos.

En efecto, en un discurso pronunciado en el mes de julio de 1998 por el C. Genaro Borrego Estrada, Director General del IMSS, se expresó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

*“Para cumplir cabalmente con los principios sociales que nos dieron origen, un propósito fundamental de la nueva Ley, ha sido incrementar la cobertura, particularmente hacia aquella población trabajadora que no tenía acceso a los servicios del IMSS. Para alcanzar dicho propósito se creó el Seguro de Salud para la Familia por medio del cual, con sólo 205 pesos al mes, una familia completa tiene acceso a todas las prestaciones médicas del Instituto. Es de señalarse que en tan solo un año este seguro ha incorporado a más de 60 mil nuevas familias que están gozando de los beneficios del Instituto.*

*Así mismo, una de las medidas de mayor trascendencia social e incluso histórica de la nueva Ley lo constituye el nuevo modelo de aseguramiento para los estacionales del campo mexicano, por medio del cual, a partir del primero de julio del presente año, los jornaleros de todo el país y sus familias tendrán acceso, por primera vez a todas las prestaciones y beneficios que brinda la seguridad social.*

*Gradualmente alrededor de 4 millones de jornaleros agrícolas se irán incorporando al IMSS para gozar de los servicios médicos, de los subsidios económicos, de las pensiones de riesgos de trabajo, de las pensiones de invalidez, viudez, cesantía o retiro, así como de las guarderías y de las prestaciones sociales.*

*Este avance del Seguro Social en el campo, ratifica el espíritu solidario y público de la institución y con hechos, al proteger a uno de los grupos más vulnerables y necesitados de nuestro país, confirma el afán de fortalecimiento y mayor cobertura del Instituto en beneficio de los trabajadores y campesinos.*

*Así, con resultados concretos, la nueva Ley se está convirtiendo en una realidad de bienestar para millones de derechohabientes. Estos beneficios, que con el tiempo irán creciendo permitirán que haya IMSS para muchas décadas más". ( Discurso publicado en la revista Cuestión Social, 1998 paginas 7 y 8).*

Del fragmento del discurso anterior transcrito, se desprende que las autoridades del IMSS consideran que los preceptos de la nueva Ley facilitan en gran medida la aplicación de la seguridad social en el campo, aunque en parte es así, las mismas autoridades no toman con la debida seriedad las grandes dificultades con las que se enfrenta el Instituto para extender los beneficios de la seguridad social en el campo.

En este mismo orden de ideas, resulta conveniente comentar que el día 10. de julio de 1999, se firmó un Convenio de Colaboración entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, representado por el mencionado Licenciado Genaro Borrego Estrada, y la Confederación Nacional Campesina, representada por su Secretario General el Senador Eladio Ramírez López, donde en su primera clausula se establece lo siguiente:

*"El Instituto se obliga conforma a sus propios recursos, posibilidades y estructura a promover la orientación en el otorgamiento de prestaciones, así como los derechos y obligaciones consignados en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, a los agremiados a la Confederación"*

Como es sabido, la Confederación Nacional Campesina es la organización campesina que cuenta con la mayor presencia en el campo mexicano y con el mayor número de agremiados, debido a ello la importancia de este Convenio, literalmente hablando y de manera muy general, podría decirse que es grande, ya que sin duda, ateniéndonos a la letra del mismo, permitirá ampliar el conocimiento de la Ley del Seguro Social entre los campesinos. La Cláusula Séptima de dicho Convenio, establece lo siguiente:

*“SEPTIMA.- “EL INSTITUTO, está de acuerdo en incluir en los Programas de Orientación, lo relativo a las vías de acceso a la Seguridad Social de los agremiados a la Confederación”.*

Es evidente que el propósito que literalmente se observa que persigue el Convenio, es muy benéfico para los campesinos agremiados a la Confederación Nacional Campesina. No obstante, de manera muy particular, se tiene la impresión de que en la práctica, la citada Confederación no cumplirá plenamente con lo convenido. Se estima que será así, debido a que en general esta Confederación no ha tenido una participación muy activa en el mejoramiento del nivel de vida de los campesinos. Se piensa de esta manera, porque al tener la CNC una presencia muy significativa en el campo, desde hace ya bastantes años, deberían de tenerse ya condiciones de vida muy diferentes entre los campesinos a nivel nacional.

En conclusión, el origen de la actual Ley del Seguro Social surge a partir de la necesidad de renovar y mejorar los servicios que prestaba el IMSS.

Con la finalidad de obtener más recursos la Ley establece la creación de las AFORES y del Seguro de Salud para la Familia, estos dos sistemas son las principales innovaciones establecidas por esta Ley.

En lo que se refiere al campo, se establecen disposiciones positivas como la creación del aseguramiento voluntario y el otorgamiento de facilidades de pago para el mismo; sin embargo esta nueva Ley tiene disposiciones que no favorecen debidamente al campesino, como lo podemos constatar en las entrevistas realizadas, estas disposiciones no favorables para los campesinos se analizan a continuación.

## CONCLUSIONES

Las principales consideraciones que se desprenden de lo anteriormente expuesto, pueden dividirse en los siguientes aspectos:

Como se abordó en el CAPITULO I, la seguridad social es una herramienta fundamental para el desarrollo del ser humano. En efecto, al ocuparse la misma de proporcionar a cada persona condiciones adecuadas de salud, educación, recreación, vivienda, deporte, trabajo, etc.; se convierte en el factor principal que garantiza una mejor calidad de vida.

La seguridad social al estar influida por diversos factores sociales, económicos y políticos, propios de cada nación, ha ido tomando perfiles diferentes, adecuados a las características del país en donde se desarrolla sin embargo, sus principios fundamentales son los mismos en todo el mundo.

De esta manera se puede observar cómo a través de la historia, en todo el mundo el hombre se ha preocupado por la salud y la seguridad de cada persona.

A nivel mundial, puede decirse que a raíz de la Revolución Industrial comienzan a sucitarse las luchas laborales que lograron la normatividad legal de los derechos fundamentales de los trabajadores, creandose una gran conciencia mundial en favor de los principios de la seguridad social.

Actualmente en nuestro país resulta fundamental el conjunto de las diversas instituciones, entre ellas el Instituto Mexicano del Seguro Social, que otorgan diversas prestaciones de seguridad social a las familias mexicanas. De manera paralela, el marco jurídico nacional relativo a la seguridad social se ha ampliado, existen numerosas leyes y Reglamentos al respecto, como la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para las Fuerzas Armadas Mexicanas, por mencionar sólo algunas.

Se puede afirmar que sin el conjunto de leyes y de instituciones que en México establecen y otorgan diversas prestaciones de seguridad social, nuestro país en nada se diferenciaría de el México existente durante la época de Porfirio Díaz, un México totalmente injusto, donde la mayoría de la población carecía de los más elementales derechos y garantías.

En efecto, el actual sistema nacional de seguridad social, es básicamente un producto de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917, la cual estableció los principios fundamentales de la seguridad social con un gran sentido de justicia social, entre trabajadores urbanos y rurales. De ahí la importancia de extender sus beneficios a todos los mexicanos, sin que ningún compatriota quede excluido de los mismos.

Como se advierte en el CAPITULO II, sobresalen dos períodos históricos en los cuales se sentaron las bases de la actual Ley Agraria: el primero, durante el cual los mexicanos crearon el Calpulli constituyendo así el primer antecedente de la actual unidad socioeconómica de la tierra, que es el ejido; el segundo período ocurre

durante la Revolución Mexicana donde la lucha campesina por la tierra culminó con la creación de diversas disposiciones legales que establecen los derechos de los campesinos, partiendo del artículo 27 Constitucional y de sus leyes reglamentarias.

En la actual Ley Agraria, se estipulan claramente estos derechos, destacando por sus características particulares y su importancia en el campo, las figuras jurídicas de los ejidatarios y los comuneros, siendo el ejido la figura jurídica que posee la normatividad más extensa en la Ley Agraria.

Es así como el sistema jurídico mexicano establece las normas que tutelan los derechos de los campesinos y del resto de las personas que viven y trabajan en el campo. La importancia de este aspecto de la legislación mexicana resulta determinante en la aplicación de la seguridad social, ya que al interrelacionarse la Ley Agraria y la Ley del Seguro Social, se advierte que ambas disposiciones legales procuran la justicia y el desarrollo en el campo, en ese sentido, se puede distinguir el esfuerzo del legislador por proteger y apoyar a los campesinos.

No obstante, haciendo una crítica a la actual Ley Agraria puede advertirse que la misma, al disponer la posibilidad de que los ejidatarios adquieran plenos títulos de propiedad individual sobre sus tierras, abrió la posibilidad para que en el campo intervengan capitalistas particulares y sociedades comerciales que con ánimo de lucro, pueden explotar a los campesinos pagandoles sus cosechas a precios injustos, vendiéndoles caro la materia prima, no permitiéndoles el acceso libre a los mercados, violando sus derechos; tomando en cuenta que estos tienen poco conocimiento de los mismos, pueden verse en la necesidad de vender sus tierras a bajo precio quedando desamparados, en la miseria y sin ninguna protección legal por lo que se ven obligados a trabajar para estas mismas empresas.

Esta situación en donde el campesino era antes poseedor de sus tierras para luego convertirse en peón, es absolutamente contraria a los principios de seguridad social.

Se estima que el legislador debió estudiar con una mayor amplitud esta situación, sin permitir que diversos intereses políticos lo influyeran entre ellos la premura de tiempo que en muchas ocasiones tienen para crear una ley, las presiones del Ejecutivo Federal para que la Ley se elaborara con el objetivo de transformar el ejido en propiedad privada, el escaso interés que en general tienen para impulsar el desarrollo del campo, todos estos factores han contribuido al escaso desarrollo que se vive en el campo.

Por otra parte, cabe comentarse que las sociedades cooperativas de producción que se han establecido en el campo, reguladas por la Ley General de Sociedades Cooperativas, constituyen una importante opción para el desarrollo económico del campo y para el elevamiento del nivel de vida de los campesinos, aunque no son muy numerosas, porque su esquema de colaboración comunitaria permite a los socios afrontar sus dificultades económicas teniendo mayores posibilidades de solución. Por ello también resulta de suma importancia la difusión amplia que se realice de esta Ley y de este sistema cooperativo.

No puede olvidarse que también esta Ley hace mención sin perjuicio de las prestaciones que otorga el IMSS, a diversos servicios de seguridad social con carácter obligatorio en beneficio de los socios cooperativistas.

Como conclusión del CAPITULO III, en la historia de México la aplicación de la seguridad social en el campo ha sido constante, aunque con muy diferentes grados de aplicación, a través de los siglos.

En general, puede decirse que durante la época colonial y el siglo XIX, la atención social que se prestó en el campo, provino fundamentalmente de la Iglesia católica.

A partir del inicio del siglo XX, con la Revolución Mexicana, se produjo un gran movimiento ideológico y social que buscó la efectiva aplicación de la seguridad social en el campo. Esto se manifestó en el artículo 27 Constitucional y en el conjunto de sus leyes reglamentarias, en todos los Códigos Agrarios que se han expedido, también se ha manifestado, particularmente, en las diferentes leyes del Seguro Social y sus Reglamentos. Gradualmente, a lo largo del presente siglo, se han extendido sus beneficios en el campo, aunque en una medida muy pequeña e insatisfactoria como lo demuestra el escaso número de asegurados y del bajo nivel de vida que existe en el campo.

La creación, aplicación y gradual desarrollo del Programa IMSS-SOLIDARIDAD, ha llevado diversos beneficios a las comunidades rurales más necesitadas del país. Aunque se limitó su ámbito de aplicación a diecisiete estados del país, y a pesar de que sus servicios no son tan eficientes como se desearía, en razón de la difícil situación socio-económica que se vive en el campo, este Programa desde su creación, ha constituido un apoyo para las comunidades más necesitadas del país y ha sido de suma importancia porque la atención médica que presta y la labor comunitaria a que se obligan las comunidades como

contraprestación, fomenta entre ellas una idea de labor comunitaria para obtener un mejor desarrollo de las mismas.

Con relación al CAPITULO IV, se puede afirmar que la nueva Ley del Seguro Social desde antes de su inicio de vigencia, el día primero de julio de 1997, ha provocado una polémica muy grande en torno a la necesidad de reformar a las instituciones de seguridad social, en especial, al Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que se planteó el hecho de que necesitaba nuevos y mayores recursos económicos y era urgente capitalizarlo.

La solución que al respecto ofreció esta Ley, consistió fundamentalmente, en darle injerencia a las instituciones bancarias y aseguradoras privadas, con el fin de que éstas administren algunos de los recursos y prestaciones del asegurado, respetando en todo momento la voluntad del mismo. De la misma manera, con la creación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), se reglamentó esta situación, siendo, por un lado, positivas las medidas transitorias que han sido tomadas para que ninguna de ellas monopolice las cuentas y recursos de los asegurados; sin embargo, considero que no era necesario darle dicha injerencia a las aseguradoras privadas porque estas tienen un propósito encaminado a obtener beneficios pecuniarios de todas sus operaciones y contrasta este criterio con el carácter social de la Ley.

Además, la importancia de la Ley del Seguro Social radica fundamentalmente, en el hecho de que regula legalmente la aplicación de la seguridad social en nuestro país, con un carácter eminentemente público y naturalmente social, estando interesado el Estado en que se aplique de manera efectiva de tal manera que beneficie al mayor número posible de mexicanos.

Es en este orden de ideas, en que se advierte que no era en modo alguno conveniente que se diera injerencia a las instituciones bancarias y aseguradoras privadas en la aplicación de dicha Ley.

Sin embargo, como ya han sido establecidas estas nuevas reglas para la seguridad social, es de esperarse que por medio de las AFORES, se cumpla con el objetivo deseado elevando el monto de la cuenta individual de cada trabajador otorgando mayores intereses, en cada uno de los ramos de seguro que establece la Ley.

La otra solución ofrecida por la ley, un tanto accesoria por cuanto hace al monto de los recursos que puede proporcionar, consistió en la creación del Seguro de Salud para la Familia, con el que crece el número de asegurados que aportan sus respectivas cuotas.

Ahora bien, con relación más concreta a las disposiciones de la Ley que se refieren a la aplicación de la misma en el campo, se llega a consideraciones muy interesantes:

I.- La Ley del Seguro Social, el Reglamento de la Seguridad Social para el Campo, el Reglamento del Seguro de Salud para la Familia y el resto de Reglamentos de la mencionada Ley, otorgan en términos generales algunos beneficios para los mexicanos que viven y trabajan en el campo, sin embargo, estos beneficios son escasos y no corresponden a la necesidad de aplicar la seguridad social de manera amplia y eficaz..

II.- Como ejemplos de lo anterior, señalaremos en primer lugar que el artículo 26 del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo que señala que los ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, entre otros tipos de productores del campo con otras formas de organización; pueden incorporarse voluntariamente al Seguro Social; señala de la misma manera que, cuando el IMSS les autorize el pago de su respectiva anualidad, en una periodicidad diferente, dichos pagos causarán intereses por el plazo concedido, desde la fecha del pago anual, hasta la fecha en que realmente se realice el pago, en los términos del Código Fiscal de la Federación y de su Reglamento. Esta disposición es totalmente incongruente con el carácter social de la Ley del IMSS, no está acorde con la realidad imperante en el campo mexicano y con la pobreza en que viven los campesinos, ni con toda la teoría de la seguridad social, que ha sido expuesta en los primeros capítulos de este trabajo. Como se señaló anteriormente, en este caso concreto no debe tener aplicabilidad el Código Fiscal de la Federación en una ley que tiene un carácter eminentemente social.

De la misma manera, señalaremos que la base de cotización para este sistema voluntario de aseguramiento es injusto. Si se parte de la base de un salario mínimo general diario que deben cubrir los ejidatarios, comuneros y los otros sujetos de este tipo de aseguramiento, se puede advertir que el pago de un salario mínimo diario constituye un importe muy alto para quienes tienen un nivel económico precario. En efecto estas personas dependen del temporal para obtener una cosecha abundante, lo que implica que en todo momento corren el riesgo de perder sus cosechas; también dependen de que los intermediarios les compren a un precio adecuado sus productos, para obtener recursos suficientes, debido a ello no pueden asegurar el pago de sus cotizaciones con absoluta regularidad.

Analizando esta situación el legislador debió fijar un importe menor para la cotización. El hecho de que la Ley establezca que estas personas tienen que cubrir totalmente la cuota obrero-patronal porque no tienen un patrón que se obligue a enterar las cuotas de los mismos, queriendo mantener forzosamente el esquema tripartita de financiamiento del IMSS, ello implica una injusticia grave porque si bien el Estado contribuye con sus aportaciones en cada tipo de seguro, debe subsidiar completamente la cuota patronal y los recursos necesarios para ello pueden obtenerse con un impuesto especial a las grandes industrias porque debe partirse del principio de equidad en las contribuciones y tomar siempre en cuenta que el campo es la base del sistema alimentario nacional.

III.- El Reglamento del Seguro de Salud para la Familia, en sus artículos 24 y 27, dispone que si se autoriza a un grupo de asegurados el pago de una periodicidad diferente en el pago de sus cuotas, e incumplen uno o varios de ellos en el pago de una parcialidad otorgada, se le suspenderá el servicio y no se le devolverá las cantidades que haya pagado, es, también, totalmente injusta e incongruente con el carácter totalmente social de la Ley.

IV.- Los artículos 229 y 230 de esta Ley, que están incluidos en el Capítulo relativo en general a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, así como el artículo 5 fracción III del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo, disponen que los ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios pueden convenir junto con el Instituto, para que diversas instituciones de crédito, empresas o entidades públicas o privadas, con las que tengan relaciones comerciales o jurídicas derivadas de su actividad, sean las que retengan y enteren

las correspondientes cuotas, haciéndose por ello solidariamente responsables respecto de las mismas.

De la misma manera, disponen los artículos que también, **pueden** negociar que un tercero, persona física o moral, sea el que se obligue ante el IMSS a aportar parte o la totalidad de las cuotas.

Estas medidas son benéficas para los hombres del campo, sin embargo, debido a que no tienen carácter obligatorio, es muy posible que en la práctica no lleve beneficios reales para los campesinos.

V.- La Ley General de Sociedades Cooperativas es muy útil si se aplica en el campo; sin embargo, es poco conocida entre los campesinos del país.

VI.- El Programa IMSS-SOLIDARIDAD ha sido en términos generales, funcional para las comunidades más necesitadas del país, sin embargo, no ha logrado resultados plenamente satisfactorios para elevar el nivel de vida de las mismas tomándose en cuenta, entre otros aspectos, que no se aplica en la totalidad de los estados del país.

VII.- En términos generales, la Ley del Seguro Social es favorable, lamentablemente, no ha tenido una completa difusión en el campesinado.

## PROPUESTAS

**I.- El artículo 26 del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo,** establece los intereses que se cobran a algunos grupos rurales como ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, con muy precaria situación económica, cuando se les autoriza que paguen su aseguramiento voluntario en el régimen obligatorio en una periodicidad diferente a la normal cuota anual, éstos intereses se cobran en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación y son injustos ya que parece incongruente que por un lado, se permitan pagos periódicos diferentes para ayudar a dichos grupos y por otro lado, se disponga que los mismos causen intereses, de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, el cual no debe ser aplicable en éste caso particular, en la ley del Seguro social, sin perjuicio de que sí sea conveniente su aplicación en otros aspectos de la Ley.

**Por lo tanto dicho artículo debe reformarse y establecer que no se cobrarán ese tipo de intereses.** Con el fin de que al eliminarse el cobro de estos intereses, no se ponga en riesgo la costeabilidad y rentabilidad del IMSS, **se propone que se apliquen únicamente a la mediana y grande industria, una cuota especial por concepto de seguridad social en el campo.** Esto con fundamento en la obligación de todos los mexicanos de contribuir a la misma, y el monto de dicha cuota se propone que sea solo la necesaria para cubrir el desajuste que se produzca al dejarse de cobrar los intereses que han sido señalados.

**Asimismo se propone que el monto de la cotización que cubren los asegurados bajo éste esquema se reduzca de un salario mínimo general diario**

**a un importe más acorde con los ingresos de dichas personas, dicho importe debe fijarse mediante un estudio detallado del promedio de ingreso real de los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios.** Esto mediante reforma al artículo 20 del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo

**II.-** En relación con el Seguro de Salud para la Familia, regulado por los artículos 240 a 245 de la Ley del Seguro Social y por el Reglamento del Seguro de Salud para la Familia, toda vez que **en los artículos 24 y 27 del Reglamento,** se dispone que si se autoriza una periodicidad diferente en el pago de las cuotas y el asegurado deja de pagar una de ellas, se suspenderá el servicio y no se le hará devolución de las cantidades que haya pagado, **para esto se propone que se reformen estos artículos en especial, de tal manera que dispongan que se le de al asegurado las facilidades suficientes para que puedan cubrir el pago de las cuotas autorizadas,** incluso si incumple con el pago de las mismas.

**III.-** Establecer de manera clara, expresa y obligatoria el hecho de que los terceros que tengan relaciones comerciales o jurídicas con los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios se obliguen a cobrar y enterar al IMSS las cuotas respectivas, en los mismos términos que se señalan en la Ley y reglamentos vigentes incluyéndose la responsabilidad solidaria que adquieren con ello.

Lo anterior, reformándose los relativos artículos 229 y 230 de la Ley del Seguro Social y 5 fracción III del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo.

IV.- Que se promueva el conocimiento entre los campesinos, de la Ley General de Sociedades Cooperativas, con el fin de que los mismos se interesen en organizarse de acuerdo a esta figura jurídica. Obviamente, las propias características de éstas Sociedades, propician en un alto grado la aplicación de la seguridad social entre los socios.

Debe considerarse la posibilidad de que en la Ley del Seguro Social o en su caso, en el Reglamento respectivo, se estipule que el Gobierno Federal contribuya con una aportación mayor al importe de las cuotas relacionadas con las Sociedades Cooperativas de producción, siendo muy conveniente, de ser posible, una normatividad similar a la de la anterior Ley del Seguro Social, con el cincuenta por ciento de aportación del Gobierno Federal.

IV.- Extender el radio de operación del Programa IMSS–Solidaridad a todos y cada uno de los Estados del país, para así poder llevar sus servicios a todos los mexicanos necesitados ya que con respecto a los Estados en los que se descentralizaron los servicios de salud, no es muy probable que se apliquen con la debida eficiencia programas organizados como el Programa IMSS–SOLIDARIDAD. Al mismo tiempo, el mismo Programa debe mejorar sus servicios, renovándose internamente en su totalidad para tal efecto.

V.- Promover la construcción de hospitales y clínicas rurales, en cada cabecera municipal del país, para que el régimen obligatorio del Seguro Social pueda hacerse efectivo entre los campesinos de la nación. Se estima que estando una clínica en cada cabecera municipal, con facilidad los habitantes del Municipio podrán acudir a la misma, y ya no tendrán que acudir más lejos. De la misma

manera, se propone que se mejore sustantivamente la calidad de los servicios prestados para que así no decidan los campesinos acudir preferentemente a médicos particulares.

**VI.-** Que se difundan ampliamente en el campo los postulados de la Ley del Seguro Social, del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo, del Reglamento del Seguro de Salud para la Familia y de todas las disposiciones similares, con el fin de que sean los propios campesinos quienes exijan el cumplimiento de las mismas disposiciones, teniendo pleno conocimiento de ellas. Esta difusión se propone que la realice el propio IMSS a través de los medios de comunicación buscando los medios más económicos y accesibles para el mismo.

Y como resultado de todo lo que ha sido comentado y de las propuestas que han sido planteadas se llega a las siguientes conclusiones generales:

## **CONCLUSIONES GENERALES**

**I.-** La seguridad social es una herramienta fundamental para el desarrollo del ser humano y garantiza una forma de vida totalmente digna para cada persona.

**II.-** Considerándose como objetivo la aplicación de la seguridad social en nuestro país para todos los mexicanos, se observa que la Ley del Seguro Social no garantiza por sí sola esta meta y solo tiene como finalidad la atención médica para toda la población mediante el Seguro de Salud para la Familia y el otorgamiento de diversas pensiones únicamente para los trabajadores y quienes se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio. .

**III.-** En general la nueva Ley del Seguro Social otorga beneficios muy escasos a los campesinos y el resto de la población rural.

**IV.-** El Reglamento de la Seguridad Social para el Campo y el Reglamento del Seguro de Salud para la Familia, son aplicables directamente en el campo mexicano.

**IV.-** El artículo 26 del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo debe reformarse para adecuarse a la realidad social de aquellos a quienes va dirigido.

**V.-** Los artículos 24 y 27 del Reglamento del Seguro de Salud para la Familia, deben reformarse para que ofrezcan mayores facilidades a sus beneficiarios en el campo.

**VI.-** Los artículos 229 y 230 de la Ley del Seguro Social y el artículo 5 fracción III del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo, deben modificarse para establecer claramente las obligaciones de los terceros relacionados con los asegurados en el campo.

**VII.-** La Ley General de Sociedades Cooperativas debe difundirse muy ampliamente entre los campesinos.

**VIII.-** Es muy conveniente que el Gobierno Federal otorgue una alta aportación a las cuotas relacionadas con las Sociedades Cooperativas de producción.

**IX.-** El Programa IMSS–SOLIDARIDAD debe extender su radio de acción a todo el país y debe mejorar sus servicios.

**X.-** Se propone que en cada cabecera municipal del país, se construyan hospitales y clínicas rurales del IMSS que ofrezcan servicios médicos de calidad.

**XI.-** Los postulados de la Ley del Seguro Social y de la Ley Federal del Trabajo, deben difundirse muy ampliamente entre trabajadores del campo y campesinos.

## BIBLIOGRAFIA

### BIBLIOGRAFIA DOCTRINAL

Azuela Guitrón Mariano (coautor), *El Estado Social de Derecho en México* (Cap.2) , La Seguridad Social y el Estado moderno, compilación de José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Briseño Ruíz Alberto, *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*. México: Harla, 1987.

Chávez Padrón Martha, *Ley Federal de la Reforma Agraria* (comentada), México: Porrúa, 1986.

De Buen L. Néstor. *Seguridad Social*. México: Porrúa, 1995.

De Buen L. Néstor. *Derecho del Trabajo*. Tomo II, México: Porrúa, 1985.

De la Cueva Mario. *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, (Tomo II). México: Porrúa, 1989.

Delgado Moya Rubén e Hidalgo Zepeda María de los Angeles. *El Ejido y su Reforma Constitucional*. México: Pac, 1993.

De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. *Diccionario de Derecho*. México: Porrúa, 1998.

Ibarra Mendivil, Jorge Luis. *Propiedad Agraria y Sistema Político en México*. México: El Colegio de Sonora, 1989.

Lamartine Yates Paul. *El Campo Mexicano* (Tomo II), México: El Caballito, 1978.  
Mendieta y Núñez Lucio, *El Problema Agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria*. México: Porrúa, 1989.

Moreno S. Pedro (coordinador), *La Seguridad Social y los Trabajadores*. Representación en México de la Fundación Friedrich Ebert, México, 1994.

Mussot L. María Luisa. (coordinadora), *Alternativas de Reforma de la Seguridad Social*. México: UAM, 1996.

Rojas Coria Rosendo. *Tratado de Cooperativismo Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

## **BIBLIOGRAFIA HISTORICA**

García Flores, Margarita. *La Seguridad Social y la Población Marginada en México*. México: UNAM, 1989.

Krauze Enrique. *Emiliano Zapata..* Colección Biografía del poder, No.3 México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

Meyer Eugenia (coordinadora), *...Y nos fuimos a la Revolución*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1987.

Riva Palacio Vicente (Director General). *México a través de los Siglos*. Tomos III y IV, México: Cumbre, 1985.

Rivera Marín de Iturbe, Guadalupe. *La Propiedad Territorial en México, 1301–1810*. México: Siglo XXI, 1983.

Soustelle, Jacques. *La Vida Cotidiana de los Aztecas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1970.

## **LEGISLACION**

Ley Agraria. 2a. edición, México: PAC, 1992.

Ley Federal del Trabajo. 76a. edición, México: Porrúa, 1996.

Ley General de Sociedades Cooperativas, 2a. edición, México: Delma, 1996.

Ley del Seguro Social. 12a. edición, México: Delma, 1999.

## **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA**

### PUBLICACIONES PERIÓDICAS:

Mojica García Rafael. “Historia y principios de la seguridad social” en *Seguridad Social* Revista del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, mayo–junio de 1975, No. 3, pp. 28, 29.

Pérez Palacios Alfonso Rojas, *Salud para todos en el año 2000*. México: Secretaría de Divulgación Política y Propaganda del CEN del P.R.D., 1994. (folleto).

*Diagnóstico de salud en las zonas marginadas rurales de México 1986-1991*, Publicación del Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria IMSS-Solidaridad, México, 1991.

*El Programa IMSS-SOLIDARIDAD 1988-1994*. Co-publicación del IMSS y la Coordinación General del Programa IMSS-Solidaridad, México, 1994.

Informe del C. Director General del IMSS en la LXXVII Asamblea General del IMSS el 23 de agosto de 1995, *Cuestión Social: Revista Mexicana de Seguridad Social*, No. 37 México: Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, 1995.

INFORMES:

Informe Estadístico de Población Asegurada a Nivel Nacional, correspondiente al mes de enero de 1998, México: IMSS, 1998.

Informe Estadístico de Población Asegurada a Nivel Nacional, correspondiente al mes de junio de 1999, México: IMSS, 1999.