

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA MÉXICO



**FLACSO**  
MÉXICO

**La provisión de Seguridad Social a jornaleros agrícolas  
en México: el caso de las modificaciones  
a la Ley del Seguro Social en los años 1995 y 2005**

Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta: Francisca Yolanda Rivera Sosa

Director de Tesis: Dra. Ma. Antonijeta Barrón Pérez

México DF, 28 de julio de 2006

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ACADÉMICA MÉXICO**



**FLACSO**  
M É X I C O

**La provisión de Seguridad Social a jornaleros agrícolas en México: el caso de las modificaciones a la Ley del Seguro Social en los años 1995 y 2005**

**Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos**

**Presenta: Francisca Yolanda Rivera Sosa**

**Director de Tesis: Dra. Ma. Antonieta Barrón Pérez**

**México DF, 28 de julio de 2006**

*Los estudios de posgrado se realizaron gracias al apoyo de la beca otorgada por el  
CONACYT durante el período 2004-2006.*

*A mi familia:*

*A mis padres por ser mi fuente de inspiración,  
mi impulso, por siempre creer en mí y  
brindarme todo su apoyo en cada proyecto.*

*A Angie por sus consejos.*

*A Ana por llenarme de su alegría.*

*A Edgar por ser el mejor amigo y confidente,  
por su amor y apoyo incondicional a lo largo  
de este proceso.*

*"Un guerrero... durante la lucha, fue ayudado por los ángeles; las fuerzas celestiales colocaron cada cosa en su lugar, y permitieron que él pudiera dar lo mejor de sí... su gratitud no se limita al mundo espiritual; él jamás olvida a sus amigos."*

## **Agradecimientos**

El presente trabajo se realizó gracias al apoyo e información proporcionada por las siguientes personas.

**IMSS:** Lic. David Razú Aznar, Coordinador y Arturo Romero Leal, jefe de División, Coordinación de Planeación y Evaluación, División de Planeación y Evaluación de la Recaudación; Dr. Alejandro del Valle Muñoz, Asesor y M en A. Jorge Carreón de la Torre, Subjefe de División, División de Esquemas Especiales, Coordinación de Incorporación al Régimen Voluntario y Esquemas Especiales; Luis Fernando Mendoza del área de fiscalización.

**SEDESOL:** Mtra. Mónica Orozco Corona, Dirección General de Análisis y Prospectiva, quien me canalizó con el personal del PAJA, lo cual me permitió acercarme al tema referente a la población jornalera y definir el tema de investigación.

A la Dra. Ma. Antonieta Barrón, por guiarme en mi incursión a este tema, por su tiempo, sugerencias y dedicación a la revisión de este documento, por su infinito apoyo y por brindarme tranquilidad en los momentos que más desesperada me sentía.

A la Dra. Graciela Bensusán, por sus innumerables y valiosísimas sugerencias y correcciones que permitieron la culminación del presente trabajo.

A la Mtra. Irma Patricia Juárez González, por ayudarme con su reciente tesis a ver una cara distinta del problema que vive la población jornalera del país.

A Edgar, mi lector informal.

A Centolina, jornalera agrícola que me hizo saber sus vivencias.

## **Resumen:**

En México se realizaron modificaciones y adiciones a la Ley del Seguro Social en los años de 1995 y 2005 respectivamente. Con ello se buscó proveer de Seguridad Social a la población jornalera agrícola del país, por considerarla como un sector vulnerable y carente de las mínimas prestaciones que por ser asalariados les corresponden.

A lo largo de estos dos períodos señalados no se obtuvieron los resultados esperados de incorporación. Por ello y gracias al instrumental intelectual adquirido a lo largo de la maestría, decidimos investigar cuáles fueron las causas de ello.

El análisis se delimitó por el hecho de que “el derecho a la SS tiene su fundamento en el seno del derecho del trabajo” (Carrillo, 1991:10). Es así que se inició por definir las características del mercado de trabajo de los jornaleros agrícolas y los derechos que como asalariados les corresponden y que sin embargo se incumplen.

Posteriormente se analizaron las acciones llevadas a cabo por el IMSS a raíz de las modificaciones y adiciones a la Ley del Seguro Social y es ahí donde se detectaron problemas de diseño e implementación de la ley, la cuál se entendió como el instrumento de política. Además detectamos que estos resultados se ven reforzados por el incumplimiento de las obligaciones obrero-patronales referentes tanto a la Ley del Seguro Social como a la Ley federal del Trabajo.

Finalmente, a raíz de una breve revisión de la posición de los actores involucrados, se arrojaron las conclusiones correspondientes y se elaboraron algunas propuestas de política con el fin de revertir los bajos niveles de incorporación.

# INDICE

	Página
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
 <b>Capítulo 1</b> <b>El mercado de trabajo de los jornaleros agrícolas.</b>	
<b>Presentación</b>	<b>4</b>
<b>1.1 El Mercado de trabajo formal e informal.</b>	<b>5</b>
<i>1.1.1 La legislación laboral en México.</i>	<i>7</i>
<i>1.1.2 Comportamiento del empleo en México.</i>	<i>8</i>
 <b>1.2 El mercado de trabajo de los jornaleros agrícolas y sus especificidades.</b>	<b>9</b>
<i>1.2.1 Los jornaleros agrícolas en México: ¿Cuántos son?</i>	<i>13</i>
<i>1.2.2 Los registros del IMSS: jornaleros asegurados.</i>	<i>18</i>
<i>1.2.3 Características de los productores agrícolas.</i>	<i>19</i>
 <b>1.3 Condiciones de trabajo de los jornaleros.</b>	<b>22</b>
<i>1.3.1 La legislación laboral para el trabajo rural</i>	<i>27</i>
 <b>1.4 Conclusiones</b>	<b>32</b>
 <b>Capítulo 2</b> <b>La incorporación de los jornaleros agrícolas a la SS.</b>	
<b>Presentación</b>	<b>34</b>
<b>2.1 Una distinción básica.</b>	<b>35</b>
<b>2.2 El régimen obligatorio del ss.</b>	<b>36</b>
<b>2.3 La incorporación de los trabajadores agrícolas al ss.</b>	<b>38</b>
<b>2.4 Las modificaciones a la LSS en 1995: Los problemas de diseño e implementación.</b>	<b>40</b>
<i>2.4.1 La cotización.</i>	<i>41</i>

2.4.2 <i>El descuento.</i>	42
2.4.3 <i>Los procesos institucionales.</i>	44
2.4.4 <i>La certificación de vigencia de derechos.</i>	45
2.4.5 <i>La cobranza.</i>	46
2.4.6 <i>La auditoria.</i>	47
2.4.7 <i>Los problemas de diseño e implementación.</i>	48
<b>2.5 Las adiciones a la LSS en 2005.</b>	61
<b>2.6 Conclusiones.</b>	73
 <b>Capítulo 3</b> <b>Conclusiones Generales del Estudio.</b>	
<b>Presentación</b>	75
<b>3.1 A manera de conclusión.</b>	75
<b>3.2 Posición actual de los actores involucrados.</b>	80
 <b>Capítulo 4</b> <b>Recomendaciones de Política.</b>	
<b>Presentación</b>	89
<b>4.1 Nuestra propuesta de Política.</b>	90
 <b>Bibliografía.</b>	100
 <b>Anexo.</b>	
<b>Cuadro 1: Seguro, Cobertura y Prestaciones del Régimen Obligatorio del Seguro Social.</b>	104
<b>Cuadro 2: Tasas de Contribución por ramo de aseguramiento y sujeto obligado.</b>	105
<b>Cuadro 3: Semanas de cotización requeridas para otorgar prestaciones.</b>	107



## **LISTADO DE TABLAS, GRAFICAS, CUADROS Y FIGURAS.**

### **Capítulo 1**

<b>Tabla No.1</b>	<b>Población ocupada en los negocios por sector de actividad y posición en el trabajo, según condiciones de registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.</b>	<b>8</b>
<b>Tabla No.2</b>	<b>Trabajadores asalariados de los negocios, según forma de contrato.</b>	<b>9</b>
<b>Tabla No.3</b>	<b>Población ocupada en el sector agropecuario.</b>	<b>13</b>
<b>Tabla No.4</b>	<b>Población ocupada remunerada en el Sector Agropecuario.</b>	<b>14</b>
<b>Tabla No. 5</b>	<b>Asalariados de sector agropecuario.</b>	<b>14</b>
<b>Tabla No. 6</b>	<b>Asalariados en el sector agropecuario por sexo.</b>	<b>15</b>
<b>Tabla No. 7</b>	<b>Jornaleros registrados y jornaleros atendidos por PAJA.</b>	<b>16</b>
<b>Tabla No. 8</b>	<b>Productores agropecuarios.</b>	<b>19</b>
<b>Tabla No.9</b>	<b>Población ocupada excluyendo a los iniciadores de un próximo trabajo, por sexo y rama de actividad económica, según tipo de prestaciones.</b>	<b>26</b>
<b>Tabla No. 10</b>	<b>Población ocupada excluyendo a los iniciadores de un próximo trabajo, por sexo y rama de actividad económica, según tipo de prestaciones (segunda parte).</b>	<b>27</b>
<b>Gráfica No.1</b>	<b>Total de unidades de producción rural.</b>	<b>20</b>
<b>Gráfica No.2</b>	<b>Principales cultivos y su impacto en la producción nacional.</b>	<b>21</b>
<b>Cuadro No.1</b>	<b>Salarios de los jornaleros para algunos cultivos.</b>	<b>23-24</b>

### **Capítulo 2**

<b>Tabla No. 11</b>	<b>Promedio anual de hectáreas y trabajadores reportados al IMSS.</b>	<b>52</b>
<b>Tabla No.12</b>	<b>TEC asegurados.</b>	<b>52</b>
<b>Tabla No. 13</b>	<b>Estados de individualización de RCV.</b>	<b>56</b>
<b>Tabla No. 14</b>	<b>Avance en le proceso de individualización de las cuotas RCV de los trabajadores eventuales del campo.</b>	<b>56</b>
<b>Tabla No.15</b>	<b>Actos de fiscalización a productores del campo al 12 de mayo de 2006.</b>	<b>70</b>

<b>Tabla No. 16</b>	Estructura de la población derechohabiente Diciembre de 2005.	71
<b>Tabla No.17</b>	TEC Asegurados.	72
<b>Cuadro No. 2</b>	Elementos del régimen de transición, 1 de julio de 1998 a 30 de junio de 2004	44
<b>Cuadro No.3</b>	Incorporación y recaudación.	45
<b>Cuadro No.4</b>	Semanas cotizadas requeridas por el IMSS y su equivalente para los jornaleros agrícolas.	49
<b>Cuadro No. 5</b>	Adiciones y Beneficios derivados de las adiciones a la LSS del 29 de abril de 2005.	63
<b>Figura No.1:</b>	Periodo de descuento a los productores.	43
<b>Figura No.2:</b>	Proceso para recibir prestaciones (LSS-1995).	46
<b>Figura No.3:</b>	Proceso de cobranza (LSS-1995).	47
<b>Figura No.4:</b>	El proceso de auditoria del IMSS en los campos agrícolas.	47
<b>Figura No.5:</b>	Cronología de las acciones llevadas a cabo a partir de las modificaciones a la LSS en 1995.	48
<b>Figura No.6:</b>	Los problemas de diseño en la cotización (LSS-1995).	50
<b>Figura No.7:</b>	Los problemas de diseño e implementación en el descuento (LSS-1995).	54
<b>Figura No.8:</b>	Los problemas de diseño e implementación en los proceso institucionales (LSS-1995).	57
<b>Figura No.9:</b>	Los problemas de diseño e implementación en la certificación de vigencia de derechos (LSS-1995).	
<b>Figura No. 10:</b>	Los problemas de diseño e implementación en la cobranza (LSS-1995).	60

### **Capítulo 3**

<b>Cuadro No. 6:</b>	Posición de los actores ante los problemas de diseño e implementación detectados en las adiciones a la LSS en 1995 y que persisten pese a lo hecho en 2005.	81
----------------------	---	----

## **Capítulo 4**

**Figura No. 11:** Provisión de actas de nacimiento a jornaleros agrícolas en los campos de trabajo.

## **Listado de Siglas empleadas a lo largo del texto**

**AFORE= Administración de Fondos para el Retiro**

**CNA = Consejo Nacional Agropecuario**

**CNC = Confederación Nacional Campesina**

**D.O.F = Diario Oficial de la Federación**

**ENE = Encuesta Nacional de Empleo**

**IMSS = Instituto Mexicano del Seguro Social**

**INEGI = Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática**

**INFONAVIT = Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores**

**LFT = Ley Federal del Trabajo**

**LSS = Ley del Seguro Social**

**NOM = Norma Oficial Mexicana**

**NSS = Número de seguro social**

**OIT = Organización Internacional del Trabajo**

**PAJA= Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas**

**PAN = Partido Acción Nacional**

**POR = Población Ocupada Remunerada**

**PRD = Partido de la Revolución Democrática**

**PREALC = Programa de Recuperación de Empleo en América Latina y el Caribe**

**PRI = Partido Revolucionario Institucional**

**RCV = Cesantía en Edad Avanzada y Vejez**

**RSSC = Reglamento para la Seguridad Social en el Campo**

**SAGARPA = Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**

**SBC = Salario Base de Cotización**

SEDESOL = Secretaría de Desarrollo Social

SEGOB = Secretaria de Gobernación

SINDO = Sistema Integral de Derechos y Obligaciones

SIRMATEC = Sistema de Registro de Movimientos Afiliatorios de Trabajadores Eventuales del Campo

SMG = Salario Mínimo General

SS = Seguridad Social

ss = seguro social

STyPS = Secretaría del Trabajo y Previsión Social

SUA = Sistema Único de Autodeterminación

TCA = Tasa de Crecimiento Acumulada

TEC = Trabajadores Eventuales del Campo

UMF = Unidad Médico Familiar

UMM = Unidades Médicas Móviles

## **Introducción**

En México, América Latina y el mundo, los sistemas de Seguridad Social (SS) sufren una falta de financiamiento debido a que la población que posee contrato formal de trabajo va en descenso, ya que han surgido otras formas de relación laboral (por horas, temporal, domicilio, independiente o incluso el teletrabajo) que han provocado una precarización del empleo, lo cual lleva a que éste se desenvuelva en un marco desprovisto de protecciones mínimas y por tanto con carencia de SS.

Por lo anterior, el reto del gobierno ha sido generar un ordenamiento jurídico que diseñe políticas para los que no entran en la categoría de trabajadores dependientes o formales. En el presente estudio se analizará el caso de los jornaleros agrícolas en México, o Trabajadores Eventuales del Campo (TEC), así clasificados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Estos trabajadores se encuentran inmersos dentro de dos formas de relación laboral: la formal y la informal. Así mismo, representan como sector una tarea importante para el IMSS en materia de afiliación.

Los jornaleros agrícolas “carecen de prestaciones sociales por parte de los productores agrícolas que los contratan... precisamente desde ahí, desde el momento en que los contratos se hacen de manera verbal y a través de un intermediario que se deslinda y encubre la relación del asalariado con el capital, es que se inicia la lista grande de atropellos a los derechos laborales y humanos que padecen los jornaleros agrícolas... Son pocos los patrones que incorporan a sus trabajadores al régimen ordinario del IMSS, porque con eso contienen sus gastos...” (Gómez y García, 2002: 60).

Los bajos niveles de incorporación de esta población al IMSS han originado la necesidad de llevar a cabo acciones de política pública. Entendiendo a la Ley del Seguro Social (LSS) como instrumento de la política de incorporación al IMSS, es que se diseñaron adiciones y

modificaciones a ésta, en materia de jornaleros agrícolas, durante dos momentos: los años de 1995 y 2005.

Ante un escenario de incremento en la migración y la informalidad, estas acciones se dieron en el marco de un conjunto de políticas públicas que buscaron asegurar el desarrollo rural integral, la generación de empleos, la promoción del bienestar y la participación de los sujetos activos que actúan en el campo mexicano. Debido a lo anterior es que el estudio de la comprensión de los vínculos entre los mercados laborales y las instituciones de SS se ha tornado un imperativo para implementar políticas futuras de aseguramiento.

Para ello, el presente trabajo desarrolla, a lo largo de cuatro capítulos, el caso particular de los jornaleros agrícolas, donde la provisión de SS tiene fuertes problemas por su diseño y por la forma en que éste se lleva a la práctica; lo que resulta en un altísimo nivel de incumplimiento de las obligaciones de los patrones para con sus asalariados.

En el primer capítulo se dejan sentadas las características específicas del mercado de trabajo al que pertenecen los jornaleros agrícolas y los derechos que como asalariados deben tener y que sin embargo se incumplen.

En el segundo capítulo se reseñan y analizan los “esfuerzos” por parte del gobierno para proveer de SS a los TEC, básicamente a través de las acciones realizadas en los años de 1995 y de 2005, con las modificaciones y adiciones a la LSS. Al analizar éstas detectamos los problemas de diseño e implementación que no permitieron que los resultados fueran los esperados.

En el tercer capítulo reseñamos, a manera de conclusión, el conjunto de problemas ya identificados, indicando si éstos son o no percibidos por los actores involucrados y cuál es su actual posición. Con esto se pone de manifiesto que las acciones tomadas no han sido las adecuadas, no por desconocimiento de los problemas o de la población hacia la que está dirigido el diseño o solución, sino por que simplemente pareciera que no se quiere terminar con aquellos.

A la luz de ello, en el cuarto capítulo se enunciarán las recomendaciones de política, a fin de revertir los bajos niveles de incorporación de jornaleros agrícolas al IMSS.

Es importante señalar que para el desarrollo de este estudio una de las principales dificultades fue el acceso a las fuentes, pues se carece de transparencia y de homogeneidad en los datos sobre este sector de la población, lo que impide un mejor análisis.

Aunado a ello, la bibliografía a la que nos hemos acercado no estudia específicamente el grave problema de carencia de SS e incumplimiento de las obligaciones patronales que sufre la población jornalera. Nuestras fuentes de información han sido básicamente entrevistas con personal del IMSS de las áreas de incorporación, planeación y fiscalización; así como los datos proporcionados por el instituto; algunos otros que logramos rescatar de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y el Censo Nacional de Población; ciertas entrevistas e información proporcionada por el personal del Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas (PAJA) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); notas periodísticas, diarios de debates y diversos artículos que abordan de manera muy somera el tema.



## **Capítulo 1**

### **El mercado de trabajo de los jornaleros agrícolas.**

#### **Presentación**

Para analizar el acceso a la SS de los jornaleros agrícolas en México, es necesario identificar el mercado de trabajo en el que se insertan, pues éste explica porque es casi inexistente dicha prestación.

La estacionalidad en la actividad agrícola y los factores meteorológicos, imposibles de controlar por el hombre, afectan las formas de contratación de la mano de obra, a diferencia de otros mercados de trabajo, donde por sus características éstas pueden regularse.

Por ello, cuando se habla de las medidas de SS a favor de los trabajadores es indispensable tener un conocimiento básico y contextual de las características del mercado de trabajo en las que se encuentra inmersa su población objetivo. Por lo tanto, se buscará dejar claramente identificado el mercado de trabajo al que pertenecen los jornaleros agrícolas y con ello esbozar por qué sí o por qué no tienen acceso a la SS.

En este capítulo se hace una revisión sucinta de las características generales de los mercados de trabajo, para aterrizar en aquellos donde se concentran los jornaleros agrícolas. No es el propósito ampliar el conocimiento que hay sobre los mercados de trabajo existentes, sino cómo sus características determinan el acceso de los asalariados a la protección en materia de SS, en específico para esta población.

Aquí no se ahondará en el debate académico en torno a la definición y las características de cada uno de los mercados de trabajo sino que nos limitaremos a establecer los conceptos de cada uno de ellos, con el objeto de identificar lo más concretamente posible a los grupos que deben ser sujeto de protección.

Haremos referencia a los dos tipos de mercado identificados en la literatura de especialidad: el mercado de trabajo formal, asociado a la población asalariada con contrato de trabajo y prestaciones; así como el mercado de trabajo llamado informal, donde los asalariados no están sujetos a ninguna regulación.

Es claro que existe un gran debate sobre la definición de mercados de trabajo, particularmente en el caso de los mercados de trabajo llamados informales; pero no es nuestro propósito participar en el debate, sino dejar asentado cómo en unos mercados de trabajo no pueden eludirse las prestaciones sociales, sobre todo la SS, y en otros aun con señalamientos de ley, fácilmente se escamotea este derecho.

### 1.1 El Mercado de trabajo formal e informal

En principio, podemos definir como mercado de trabajo aquel donde se oferta y demanda mano de obra y cuyas condiciones de contratación están determinadas por múltiples factores, como si la empresa está legalmente constituida o no, si la oferta excede a la demanda o viceversa, el tamaño del establecimiento, etc.

Estas condiciones han dado lugar a la aparición de dos conceptos, el llamado empleo formal y el empleo informal, dentro de los cuales está inmersa la población jornalera agrícola, como veremos más adelante.

Las nociones de oportunidades formales e informales de ingreso fueron introducidas por Keith Hart en un estudio sobre la ocupación en el medio urbano de Ghana presentado en 1971. Hart identificó lo formal con el empleo asalariado y lo informal con el empleo por cuenta propia<sup>1</sup>, pero en ningún caso incluyó a las actividades agrícolas.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el mercado de trabajo formal toma su nombre del sector formal de la economía, aquel que se encuentra regulado o inscrito en la ley. En el sector formal de la economía, los asalariados asociados a éste

---

<sup>1</sup> STyPS. Tendencias de la Estructura Económica y el sector informal en México. Cuadernos de trabajo Num. 10. 1995  
Pág.22

cumplen con las siguientes condiciones: su jornada de trabajo está regulada, tienen las prestaciones de ley, cumplen con las disposiciones fiscales y firman contrato de trabajo<sup>2</sup>.

Además de las anteriores características, uno de los indicadores de la formalidad a nivel nacional es la inscripción al IMSS. Es por ello que podemos decir que a este mercado de trabajo pertenece una parte muy pequeña de la población jornalera agrícola.

Respecto al empleo informal, existe una gran discusión sobre el concepto. Tomando la idea de Hart, PREALC usa ampliamente el concepto de informalidad bajo las siguientes consideraciones: la ocupación informal se refiere solo al ámbito urbano, no agrícola. Las actividades rurales quedan excluidas, las actividades del sector tradicional urbano quedan incluidas como una fracción de la ocupación informal. En éste se incluyen pequeñas empresas que emplean trabajadores asalariados sin garantías.

Sin embargo actualmente “El término del sector informal en el ámbito de estudios del trabajo se ha popularizado, es usado como sinónimo de trabajador pobre, trabajador que no tiene contrato, que no tiene seguridad pública, o que no cuenta con prestaciones, el concepto que ha tenido aceptación es como el conjunto de trabajadores que no tiene seguridad social” (Ramos y Gómez, 2006, p.1).

Según la OIT (2003)<sup>3</sup>, los criterios para definir al sector informal incluyen los siguientes tipos de empleo:

- a) Trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal.
- b) Empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal
- c) Trabajadores familiares auxiliares tanto del sector formal como informal
- d) Miembros de cooperativas de productores informales
- e) Asalariados que tienen empleos informales<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> OIT. PREALC. Más allá de la regulación. Chile 1990.

<sup>3</sup> Directrices sobre una definición estadística del empleo informal, adoptadas por la decimoséptima Conferencia Internacional de estadísticos del trabajo (noviembre-diciembre de 2003).

<sup>4</sup> Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social, o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas, o licencia pagada por enfermedad, etc.). Las razones pueden ser las siguientes: la no declaración de los empleos o de los asalariados;

- f) Empleados por empresas del sector formal o informal o por hogares donde se desempeñan como trabajadores domésticos asalariados
- g) Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

La Conferencia Internacional de la OIT (2002)<sup>5</sup> ha debatido, entre otros puntos, cómo hacer frente al trabajo informal, una realidad que escapa a la acción legislativa de los Gobiernos y que representa para las personas durísimas condiciones de trabajo, carencia de protección social y sanitaria, de Seguridad Social, de pensión en la vejez, de derechos en el trabajo y que en muchos casos encubre nuevas formas de semi-esclavitud.

Como se puede observar, es hasta hace poco que dentro de la discusión se encuentran características asociadas al tipo de mercado que constituyen los jornaleros agrícolas. Éstos, se destacan por ser asalariados de grandes productores, en su mayoría<sup>6</sup>, pero no firman contrato de trabajo, no está establecida la jornada de trabajo y las prestaciones de ley se reducen al servicio médico cuando están bajo la contratación de un patrón y solo si éste es gran productor.

### *1.1.1 La legislación laboral en México*

En México, todas las disposiciones referentes a la relación obrero patronal se encuentran contenidas en la Ley Federal del Trabajo (LFT), en la que se define como trabajador a la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

En cuanto a la relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, para la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un

---

empleos ocasionales, o empleos de limitada o corta duración; empleos con un horario o un salario inferior a un límite especificado (por ejemplo para cotizar a la seguridad social); el empleador es una empresa no constituida en sociedad o una persona miembro de un hogar; el lugar de trabajo del asalariado se encuentra fuera de los locales de la empresa del empleador (por ejemplo, los trabajadores fuera del establecimiento y sin contratos de trabajo); o empleos a los cuáles el reglamento laboral no se aplica, no se hace cumplir o no se hace respetar por otro motivo. (OIT, 2003)

<sup>5</sup> Plataforma Política de temas (2002), Conferencia Internacional de Trabajo de 2002, "Trabajadores en la economía informal: Plataforma Política de temas"

<sup>6</sup> Hay también pequeños productores que contratan jornaleros, sobre todo en las frutas y hortalizas donde no importa el tamaño del predio, porque siempre necesitan más mano de obra que la familiar, sin embargo, desde el punto de vista de la producción, éstos son la minoría.

salario, la ley establece el contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación. Así mismo fija la jornada de trabajo, las fechas de descanso obligatorio y los derechos de los trabajadores.

A partir de estas disposiciones, podría señalarse que toda empresa o negocio que cumpla con dichos señalamientos, y por tanto los asalariados pertenecientes a estas empresas, se encuentran inscritos en el sector formal de la economía.

### *1.1.2 Comportamiento del empleo en México*

De 42.3 millones de la población ocupada (PO), poco más del 60 por ciento son asalariados. Según la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), para 2004 existe un total de 10,480,299 trabajadores por cuenta propia, 1,783,744 empleadores, 3,573,893 trabajadores sin pago, los que representan el 37.3 por ciento de la PO total. Los 26.5 millones restantes son asalariados y empleadores.

Una característica de los asalariados es que en todos los sectores de actividad económica el predominio es la falta de SS. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Micronegocios, que hace referencia a establecimientos urbanos, los que están registrados en el IMSS, son una proporción reducida.

<b>Tabla No.1</b> <b>Población ocupada en los negocios por sector de actividad y posición en el trabajo, según condiciones de registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social</b>		
	<b>Con registro</b>	<b>Sin registro</b>
<b>Total</b>	632,790	5,666,890
<b>Patrón</b>	113,916	476,520
<b>Trabajadores por cuenta propia</b>	84,177	3,739,987
<b>Socio</b>	13,351	223,007
<b>Asalariado</b>	410,993	708,734
<b>No asalariado</b>	10,353	518,642
<i>Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Micronegocios (2002)</i>		

Analizando a los trabajadores asalariados según la forma de contrato, los que cuentan con un contrato por escrito son proporcionalmente muy pocos.

<b>Tabla No.2</b> <b>Trabajadores asalariados de los negocios, según forma de contrato</b>				
<b>Total</b>	<b>Tipo de contrato</b>			
	<b>Verbal por tiempo indeterminado</b>	<b>Escrito por tiempo indeterminado</b>	<b>Verbal por tiempo u obra determinada</b>	<b>Escrito por tiempo u obra determinada</b>
1,119,727	934,827	119,547	46,755	18,598
<i>Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Micronegocios (2002)</i>				

De estos datos podemos referir que aproximadamente 981,582 son trabajadores asalariados con pocos elementos para mantener seguridad en el empleo.

Esto coincide con una realidad mundial, señalada por la OIT (2002) donde “la mayor parte de los nuevos empleos de los últimos años, particularmente en los países en desarrollo y en transición, se han creado en la economía informal”. Sin embargo, es importante señalar que las características de este nuevo incremento de la informalidad son enmarcadas en el ámbito de lo urbano y no del empleo agrícola y mucho menos el de tipo eventual.

## 1.2 El mercado de trabajo de los jornaleros agrícolas y sus especificidades.

Lo que sucede en los mercados de trabajo urbanos en el caso de las microempresas no es muy diferente al caso de los mercados de trabajo rurales.

En México, cuando hablamos de mercado de trabajo rural estamos haciendo referencia a aquel que se concentra en las regiones de agricultura intensiva en mano de obra como son las frutas y hortalizas. Se conforma con los jornaleros que entran al juego de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo para actividades agrícolas y está caracterizado porque es intensivo en mano de obra.

Estos mercados de trabajo se encuentran concentrados geográficamente en algunos estados de la República Mexicana, Sinaloa, Baja California, Baja California Sur, Sonora, y en menor medida San Luis Potosí, Morelos e Hidalgo.

Para su análisis, según A. Barrón, se deben tener dos perspectivas: la del productor y la del asalariado (jornalero agrícola). La del productor porque depende de las características de la

explotación y el tipo de cultivo que contrata a hombres, mujeres y niños, o solo hombres o solo mujeres. La del asalariado, no solo por sus características demográficas sino migratorias.

En general los rasgos de la mano de obra asalariada en los mercados de trabajo agrícolas son los siguientes:

1. *Su contratación depende de la temporalidad del cultivo, ya que de acuerdo a ello se puede identificar su concentración.*

Al respecto se tienen dos periodos: Primavera-Verano y Otoño-Invierno, en los cuales existen dos momentos importantes demandantes de mano de obra: el de siembra y sobre todo el de cosecha.

El IMSS tiene identificados estos periodos de la siguiente forma: En Primavera-Verano el periodo de siembra abarca del mes de Abril al mes de Septiembre; en el periodo de Otoño-Invierno, la siembra va de octubre a marzo y el de cosecha de agosto a diciembre.

2. *Varía, dependiendo de su origen, ya que ésta puede ser: regional, intraregional, nacional, e internacional (de este último caso no nos ocupamos en el presente estudio).*

De acuerdo al Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) de la SEDESOL, los estados de la federación pueden ser agrupados en tres categorías de acuerdo con el papel que juegan en el mercado de trabajo rural: de atracción, de expulsión e intermedios. La primera categoría la constituyen principalmente los estados de Sinaloa, Sonora, Baja California Sur, Tamaulipas, Nuevo León, Morelos y la comarca lagunera, que abarca parte de los estados de Durango y Coahuila. Los estados con alta expulsión de trabajadores son Oaxaca y Guerrero. Los estados intermedios se caracterizan por combinar en su interior zonas tanto de expulsión como de atracción y por generar empleos para pequeños contingentes de jornaleros de otras entidades, estas son: Veracruz, Puebla, Hidalgo, Chihuahua, San Luis Potosí, Jalisco, Guanajuato (Bajío), Colima, Michoacán, Nayarit, Durango, Tabasco y Chiapas". (SEDESOL, 2002:35)

3. *Su contratación puede ser de dos tipos: individual o colectiva.*

El trabajo familiar es frecuente. Los miembros de la familia comparten la responsabilidad de la labor agrícola, sobre todo cuando la paga se establece a destajo, (lo que conviene al trabajador para alcanzar una mejor remuneración pero significa una mayor explotación). Sin embargo, ello implica involucrar a todo el grupo familiar, en donde participan mujeres y niños por igual. Las mujeres, además, desarrollan parte de las labores domésticas y, en el caso de los menores, su jornada es igual a la de los adultos. En general, todos laboran en promedio de 8 a 10 horas diarias.

4. *Las vías de contratación de que son objeto pueden ser directas o indirectas; en este último caso nos referimos a la presencia de enganchadores o “coyotes”.*

Se ha identificado que la contratación de los trabajadores eventuales o temporales se realiza, en general, a través de tres formas de “enganche”.

- ✓ Un intermediario realiza la promoción y el traslado hasta el campo agrícola desde la zona de origen, sin garantizar la contratación para el jornalero; éste negocia directamente con el productor sus condiciones laborales: salario, horarios, espacios habitacionales, entre otros.
- ✓ La segunda implica una subcontratación que realiza el enganchador. Éste, al término del contrato recibe el salario de todo el grupo. Después de descontar pasajes, adelantos, préstamos y comida, paga al trabajador. Esto se practica sobre todo con población indígena, pobre y con poca o nula experiencia migratoria.
- ✓ Los jornaleros locales, que pueden ser migrantes independientes, esperan a los reclutadores independientes en puntos acordados por la experiencia, para elegir con quién contratarse cada día de trabajo.

5. *Dependen también del tipo de cultivo, así como del volumen y comercialización de la producción.*

El IMSS tiene registrados los siguientes cultivos: tomate, chile, cebolla, papa, calabacita, lechuga, brócoli, melón, sandía, tabaco, zanahoria, ajo, pepino, granos básicos y cultivos perennes, todas las frutas de árbol y caña de azúcar, café, copra, alfalfa, etc, no especificados en los registros. De cada uno de ellos existen



mediciones del volumen de producción y, por tanto, las jornadas de trabajo contratadas estimadas por tipo de cultivo, para que el patrón registre el número de jornaleros según las hectáreas declaradas. Las características de la comercialización, por su parte, determinan el aumento o no de la demanda de mano de obra. El producto nacional no requiere mayor demanda de mano de obra, pues el empaque no es muy exigente, pero si el fruto va a la exportación, entonces los frutos deben ser seleccionados, lo que significa que éstos sean homogéneos y vayan empacados de determinada forma. Esto exige una mayor demanda de mano de obra.

6. *Las características específicas del trabajador como edad y sexo son determinadas por el tipo de cultivo y el proceso de trabajo.*

Casi todas las hortalizas aceptan hombres, mujeres y niños, pero el melón y la sandía requiere por lo menos adultos. En otros cultivos se produce una división sexual del trabajo, como el plátano: los hombres lo cortan y las mujeres lo empacan; el limón, mujeres y niños lo cortan y los hombres lo empacan; la naranja sólo acepta hombres adultos y no viejos, pues se cortan en tantos de 100 kilos y sólo los más fuertes pueden; el mango lo cortan los hombres y cuando hay que exportarlos usan mujeres para la selección y empaque. El proceso de trabajo asociado al cultivo determina si el mercado de trabajo se conforma con hombres solos, hombres y mujeres o bien toda la familia.

Además de los rasgos de la mano de obra asalariada agrícola ya señalados, podemos identificar distintos tipos de jornaleros agrícolas. Para ello nos basaremos en la tipificación hecha por A. Barrón que se presenta a continuación:

- a) Jornaleros migrantes temporales-permanentes: Su característica principal es que permanece por poco tiempo en las regiones de atracción, que puede ir de 3 a 6 meses o bien hasta 10 o 12 meses si se encuentra en una corriente migratoria<sup>7</sup>. Puede migrar solo o acompañado de su familia u otras personas.
- b) Jornaleros migrantes asentados: En esta población se encuentran aquellos jornaleros que decidieron asentarse en las zonas de atracción ya sea que hayan llegado solos o con su familia.

---

<sup>7</sup> Esto implica que puede realizar migraciones circulares yendo de su lugar de origen hacia las regiones de atracción y viceversa, o bien que migra de una región de atracción a otra.

- c) Jornaleros de la localidad: Se refiere a aquellos que nacieron en dicha localidad y por lo común viven ahí con su familia.

Los jornaleros migrantes asentados y de la localidad tienen mayor capacidad de negociación de salarios que los migrantes temporales. Cuando éstos últimos llegan enganchados, la contratación obligatoria es de por lo menos 3 meses. En ese periodo, si no se escapan con otro patrón, se ven obligados a aceptar el salario que les ofrezcan, en tanto que los asentados pueden buscar mayor salario.

### 1.2.1 Los jornaleros agrícolas en México: ¿Cuántos son?

De acuerdo con los datos del Censo de Población<sup>8</sup> del 2000 hay 1,779,006<sup>9</sup> jornaleros en el sector agropecuario, de los cuales el 9.6 por ciento son mujeres.

Cabe destacar que si bien la proporción de mujeres ocupadas en el sector agropecuario no es a simple vista significativa, es la población que más ha crecido entre 1990 y 2000.

Tabla No.3				
Población ocupada en el sector agropecuario				
Año	Población total	Total Mujeres	Proporción de mujeres respecto al total	Tasa de crecimiento
1990	5,300,114	189,150	3.5	159.8 por ciento
2000	5,338,299	491,399	9.2	
Fuente: Elaboración propia en base a Censo General de Población y Vivienda (INEGI) 1990 y 2000.				

Lo más significativo que podemos concluir de estos datos es que el total de población ocupada en el sector agropecuario no ha crecido tanto como lo han hecho proporcionalmente las mujeres en dicho sector.

<sup>8</sup> Cabe señalar que el tomar en cuenta los datos del Censo General de Población y Vivienda presenta una limitación importante, puesto que no se puede registrar de manera certera a los jornaleros agrícolas, ya que es un Censo dirigido a hogares y a la hora de levantarlo cabe la alta posibilidad de no encontrarlos en el hogar, ya sea por que se encuentran laborando fuera de su lugar de residencia por la temporada agrícola o por que muchos de ellos no poseen una residencia fija.

<sup>9</sup> Está cifra corresponde al total de jornaleros ocupados en el sector agropecuario. El total de mujeres son 171 429 y el total de hombres es de 1 607 577.

Descontando a los ayudantes sin retribución, los asalariados agrícolas han representado poco más del 50 por ciento de la Población Ocupada Remunerada (POR).

<b>Tabla No.4</b> <b>Población ocupada remunerada en el Sector Agropecuario</b>			
<b>Año</b>	<b>Asalariados</b>	<b>Autónomos*</b>	<b>Total</b>
1970	2,498,132	2,076,977	4,575,109
1990	2,363,830	2,578,826	4,942,657
2000	2,365,184	2,034,052	4,399,236
<i>Fuente: A. Barrón (s/f) basado en INEGI. Censo de población 1970, 1990 y 2000</i> <i>* Incluye trabajadores por cuenta propia y patrones</i>			

A. Barrón señala que la presencia de regiones con una agricultura intensiva en mano de obra en cultivos de exportación ha permitido la conformación de verdaderos mercados de trabajo rurales en México. Si tomamos en cuenta a la población asalariada en todos los cultivos, tradicionales y no tradicionales, hasta 1998 las principales entidades absorbedoras de mano de obra eran en ese orden: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Zacatecas, Puebla y Michoacán.

Los jornaleros asociados a la agricultura intensiva se concentran en los estados de Sinaloa, Sonora, Baja California, cuya característica es que la mayoría son migrantes. Los jornaleros de la agricultura intensiva son mano de obra asalariada eventual, la mayoría migrante. El total de asalariados agrícolas<sup>10</sup> entre 1990 y 2000, según el Censo de población para el sector agropecuario<sup>11</sup>, creció muy poco: apenas 1,354 asalariados más.

Tabla No. 5		
Asalariados de sector agropecuario		
Año	Total	Tasa de crecimiento
1990	2,363,830	0.05por ciento
2000	2,365,184	
Fuente: Elaboración propia en base a Censo General de Población y Vivienda (INEGI) 1990 y 2000.		

<sup>10</sup> Para obtener esta cifra, al número total de población ocupada en el sector agropecuario, le descontamos los patrones, los trabajadores por su cuenta, los trabajadores familiares sin pago y los no especificados de este sector.

<sup>11</sup> Nota: El Censo General de Población y Vivienda (INEGI) reporta una cifra de jornaleros totales de 2,510,279 para 1990 y de 2,654,389 para 2000, pero es importante señalar que está cifra global no es contemplada para el presente estudio, pues incluye a jornaleros de otros sectores además del agropecuario.

Lo anterior nos permite concluir que la población asalariada del campo, pese al deterioro y olvido en que se encuentra éste, si bien no creció, tampoco decreció.

El número de jornaleros, y particularmente los jornaleros migrantes en la agricultura, es una incógnita de las estadísticas nacionales, por la gran movilidad que observan. Tomando la referencia censal y la encuesta más representativa hasta 2000 para este sector (ENE 2000), la población asalariada en el sector agropecuario evolucionó como sigue:

<b>Tabla No. 6</b> <b>Asalariados en el sector agropecuario por sexo</b>				
<b>Año</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>	<b>TCA</b>
2000*	1,607,577	171,429	1,779,006	
2000	2,150,746	230,770	2,381,516	
2001	2,181,129	219,449	2,400,577	0.80
2002	2,217,755	212,712	2,430,467	1.25
2003	2,079,110	190,496	2,269,605	-6.62
2004	2,048,560	220,478	2,269,038	-0.02
<i>Fuente: STyPS. ENE 2004 e INEGI. *Censo de población y vivienda 2000</i>				

Según la ENE-2000 y las estimaciones para 2004, hay un incremento de los asalariados hasta 2002 a costa del incremento de los jornaleros hombres; y a partir de 2003 la ENE estima que los asalariados del sector tienden a reducirse dentro de la población masculina, mientras que esto no ocurre con las mujeres.

Sin embargo, estas estimaciones obedecen a la lógica en el comportamiento del sector, es decir, que la población dedicada a la agricultura tiende a reducirse; pero ello está por probarse en el Censo General de Población y Vivienda de 2010, pues hasta 2002 parece que no hay una coincidencia entre lo lógico y lo histórico, ya que la población asalariada agrícola aumentó en términos absolutos, y es en las estimaciones de 2003 donde la ENE supone que comienza a reducirse. En el dato censal esta tendencia es marcada, aunque con un crecimiento muy pequeño, registrado entre 1990 y 2000.

No obstante, la tendencia a la baja de los jornaleros agrícolas, cuando se concentran y conforman mercados de trabajo se invierte, es decir, la tendencia es a aumentar.

De acuerdo a los registros del Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PAJA), de la SEDESOL<sup>12</sup>, en 2002 fueron atendidos 739,255 jornaleros en 17 entidades, de las cuales Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Sinaloa y Sonora resultan entidades de atracción de jornaleros, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, San Luís Potosí y Veracruz, son zonas intermedias y Guerrero, Hidalgo, Puebla y Oaxaca representan zonas de expulsión.

**Tabla No. 7**  
**Jornaleros registrados y jornaleros atendidos por PAJA**

ESTADO	Jornaleros dato censal (1)	Jornaleros atendidos (2)	Hombres	Mujeres	por ciento Mujeres
BAJA CALIFORNIA	28,906	26,442	14,517	11,925	45.1
BAJA CALIFORNIA SUR	6,760	13,282	6,653	6,629	49.9
CHIHUAHUA	20,547	4,678	2,573	2,105	45.0
DURANGO	20,547	10,223	5,099	5,124	50.1
GUERRERO	47,236	84,369	45,770	38,599	45.8
HIDALGO	68,733	78,186	50,785	27,401	35.0
JALISCO	56,212	5,918	2,983	2,935	49.6
MICHOACÁN	101,707	13,424	7,464	5,960	44.4
MORELOS	32,813	9,182	5,105	4,077	44.4
NAYARIT	39,054	19,852	10,661	9,191	46.3
OAXACA	83,353	63,958	31,595	32,363	50.6
PUEBLA	171,531	86,351	48,351	38,000	44.0
SAN LUIS POTOSI	60,144	77,556	40,379	37,177	47.9
SINALOA	138,096	110,286	57,790	52,496	47.6
SONORA	69,823	40,269	24,765	15,504	38.5
TAMAULIPAS	39,308	11,489	6,434	5,055	44.0
VERACRUZ	274,784	83,790	45,666	38,124	45.5
TOTAL	1,259,554	739,255	406,590	332,665	45.0

*Fuente: INEGI. Censo de Población y vivienda 2000 y Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas 2002*

Como se puede ver en el cuadro anterior, en algunas entidades los jornaleros atendidos son más que los registrados en el dato censal y no es debido a que aquellos hayan recibido el servicio en 2002, sino porque en tanto el programa atiende a jornaleros migrantes, el censo registra a los jornaleros en los hogares. Es decir que hay una brecha entre los registrados y

<sup>12</sup> Es un programa implementado por la SEDESOL desde hace más de 10 años en los que se iniciaron con programas piloto.

los reales. Esta diferencia se hace evidente en los estados de Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo y SLP, donde los desajustes entre ambos datos son marcados.

El PAJA, por su estructura y función incide sólo en algunas localidades, dentro de las entidades donde opera. En los casos de Baja California, Sinaloa y Sonora, hay congruencia entre el dato censal y el del PAJA. Sin embargo, el registro censal, que es estatal, y el del PAJA sólo corresponden a las zonas en las que opera el programa, lo que significa que si el PAJA tuviera los registros de los jornaleros de toda la entidad tal vez éstos superarían los censales.

En los casos de Guerrero, Hidalgo y S.L.P las diferencias del PAJA respecto al censo obedecen a cómo se asume el jornalero. En el caso del registro censal, cuya unidad de análisis es el hogar, el jornalero se asume campesino. Cuando va al PAJA para recibir apoyo se reconoce jornalero. En el caso de Baja California Sur la diferencia a favor del PAJA demuestra los jornaleros no registrados.

Esta misma inconsistencia se presenta no sólo entre el dato censal y el del PAJA, sino también entre los datos que proporciona la ENE y los del programa. Esto es particularmente claro en el caso de las mujeres jornaleras, ya que mientras la ENE de 2002 señala que existían 212,712 mujeres asalariadas en el sector agropecuario, el PAJA declara haber atendido en este mismo año a un total de 332,665, es decir que se atendieron más mujeres jornaleras de las que la encuesta registra. Sin embargo, esto no ocurre con los datos para la población masculina, pues el PAJA atiende a menos hombres jornaleros que los registrados tanto en el censo como en la ENE.

Estas diferencias entre los jornaleros registrados y los reales se vuelven una limitación para medir las condiciones de trabajo y prestaciones sociales de manera clara y contundente. Sin embargo por el análisis hecho podemos tener una aproximación.

### *1.2.2 Los registros del IMSS: jornaleros asegurados*

Una aproximación limitada son los registros de inscripción al IMSS, que cómo ya se mencionó en un principio, es uno de los indicadores de la formalidad a nivel nacional. Aunque la LSS establece cuándo tiene derecho a la SS el asalariado agrícola, los registros del IMSS de los patrones agrícolas son insuficientes y por ello los asalariados agrícolas representan una proporción reducida de los registrados censalmente.

Para ello podríamos remitirnos a las cifras de incorporación que posee el IMSS, que se encuentran basadas en el número de trabajadores del campo que reporta el patrón para ser sujetos de la SS.

El propio IMSS reporta para el mes de diciembre del año 2000 un total de población derechohabiente de 46,533,924, de la cual son asegurados 15,240,131 (32.75 por ciento). De éstos, solo 1,706,060 (11.19 por ciento) son trabajadores eventuales; de los cuales 186,162 (10.91 por ciento) están registrados como trabajadores del campo. Además existe otro rubro de aseguramiento, en el cual se reporta que el monto total de familiares de asegurados es de 27,821,749, de los cuales 3,778,153 son trabajadores eventuales (13.57 por ciento). De estos últimos, son familiares de trabajadores eventuales del campo 444,299 personas (11.75 por ciento).

Con estas cifras podemos decir que si el censo de Población reporta 2,654,389 jornaleros y el IMSS tiene un monto de trabajadores eventuales del campo asegurados de 186,162; y a esto le sumamos los 444,299 familiares<sup>13</sup> de trabajadores eventuales del campo asegurados, hasta diciembre de 2000 se tenían 630,461 asegurados en este sector de la población, es decir jornaleros agrícolas con su familia. Estos representan aproximadamente 23.75 por ciento de la población jornalera registrada en el censo de población, que sería la proporción que cuenta con el servicio.

---

<sup>13</sup> Sumamos a los familiares puesto que una de las características de este grupo de población es su contratación por jornal al cual acude toda la familia.

### 1.2.3 Características de los productores agrícolas

A fin de encontrar una de las causas por las que los jornaleros no reciben la SS, haremos una revisión de las características de los productores.

Por el lado de los productores, es necesario conocer a qué tipo de mercado pertenecen. Para ello seguiremos la metodología propuesta por A. Barrón, de acuerdo al origen del mercado:

1. Mercados primarios o más desarrollados
2. Mercados secundarios o menos desarrollados

Estos dependerán de:

- a) Tipo y número de cultivos que explotan
- b) Tamaño del predio y tenencia de la tierra
- c) Volumen y destino de la producción

En México existen 3.4 millones de productores. Esta clasificación no descarta la posibilidad de que desempeñen otras labores ocupacionales en el campo (por ejemplo, como jornalero) o fuera del mismo (por ejemplo, en la construcción).

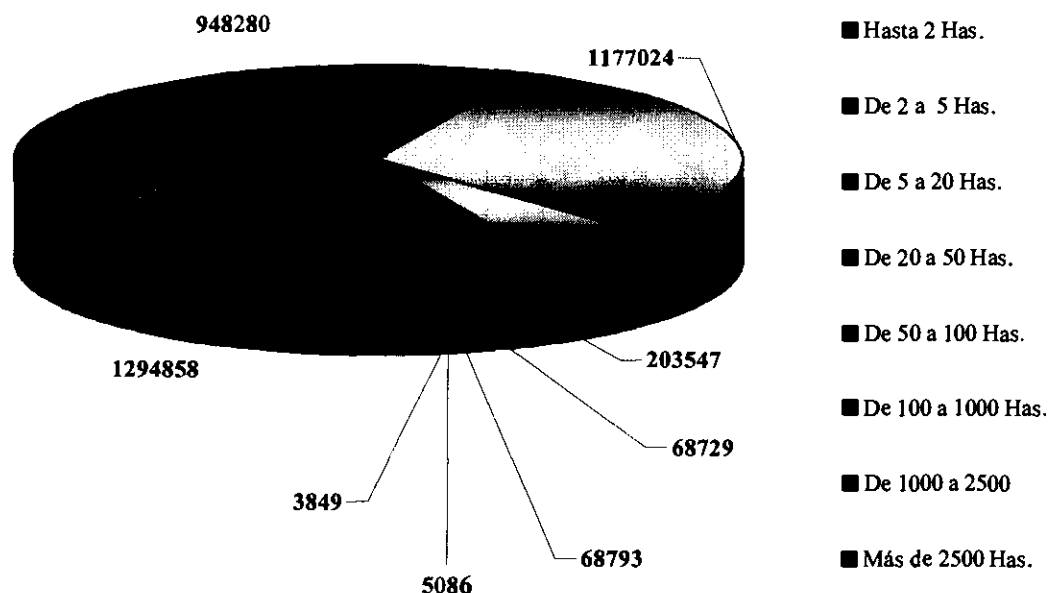
<b>Tabla No. 8</b> <b>Productores agropecuarios</b>	
Propietarios	1, 115, 481
Ejidatarios o comuneros	1, 604, 839
Propietarios y ejidatarios	30, 163
Ocupantes	179, 339
Arrendatarios	195, 193
Aparceros	78, 793
Productores pecuarios sin tierra	251 638
Total	3 455 446
<i>Fuente: Elaboración propia con base en ENE 2002</i>	

Los productores de mayor peso son aquéllos cuyas unidades productivas están en pleno desarrollo, son altamente dinámicas e integradas al mercado y cuentan, entre otras cosas, con tecnología y con vinculaciones comerciales sólidas dentro y fuera del país.



El resto son minifundistas, cuyas unidades rurales de producción, en la mayoría de los casos (60 por ciento), no rebasa las cinco hectáreas; a pesar de ocasionalmente producir algo más que para el autoconsumo; y no disponen de medidas para garantizar cosechas intensivas ni para desplegar actividades importantes de almacenamiento, empaque, transporte o comercialización de productos. Las cifras establecen poco más de 3.2 millones en estas condiciones.

**Gráfica 1**  
**Total de unidades de producción rural: 3,770,166**

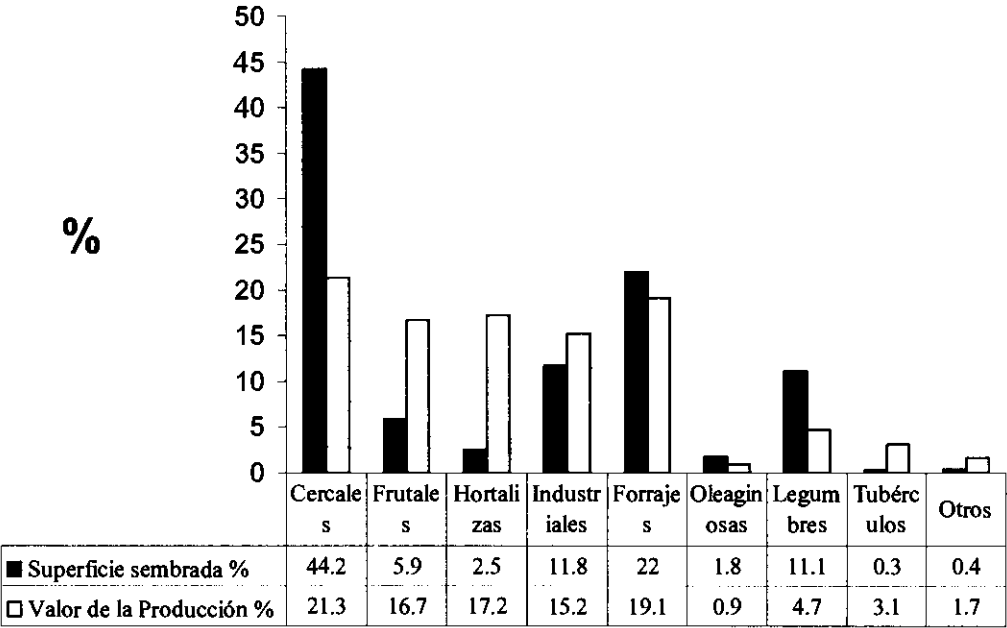


*Fuente: Censo agropecuario 1991*

De acuerdo al Panorama del sector rural en México 2002, publicado por SAGARPA, tenemos que del total de la superficie sembrada en el país, sólo 2.2 por ciento tiene riego tecnificado, que equivale a 480 mil has. Además existen 3.8 millones de unidades de producción rural, pero sólo una pequeña parte (0.3 por ciento) está totalmente dedicada a la producción para el mercado de exportación, cuya característica es que es intensiva en mano de obra.

Por su parte, el 43 por ciento dedica parte de sus excedentes al mercado y 46 por ciento exclusivamente al autoconsumo. Se tiene también que el mayor valor de la producción, respecto al número de hectáreas cosechadas, está en los frutales y las hortalizas.

**Gráfica No.2**  
**Principales cultivos y su impacto en la producción nacional**



Como puede verse en el cuadro anterior, las tanto frutas y hortalizas absorben 8.4 por ciento de la superficie sembrada en el país y aportan casi 34 por ciento del valor total de la producción. Tomando en cuenta que son absorbedoras de mano de obra asalariada, entonces cobran mayor importancia en el estudio de jornaleros.

Debemos señalar que la coexistencia de las diferentes estructuras productivas y el rápido proceso de cambios al que están sometidas, modelan condiciones de vida de la población rural y particularmente tienen efecto sobre las formas y características del empleo en el sector.

En la época en que se discutía la presencia de campesinos con tierra y sin tierra -la década de los setenta del siglo pasado-, Teresa Rendón (1980) señalaba que las características específicas de esta población y la usual especialización en el cultivo, hace que se generen dos tipos predominantes de relaciones de trabajo:

1. *Relaciones capitalistas típicas*, en las cuales los contingentes importantes de mano de obra asalariada realizan un trabajo de carácter permanente. La relación es despersonalizada y frecuentemente se vive fuera de la unidad productiva.
2. *Mano de obra asalariada de carácter temporal* utilizada principalmente en la cosecha, contratada en forma directa por las unidades de producción o por intermedio de contratistas.

Así, las condiciones de trabajo de los jornaleros se caracterizan por el comportamiento estacional del empleo y, en muchos casos, por la separación geográfica entre la oferta y la demanda de mano de obra. En este caso se habla de trabajadores migrantes. No existe un proceso de trabajo típico y homogéneo, ya que depende del cultivo y de las labores que implican su preparación, siembra y cosecha.

### 1.3 Condiciones de trabajo de los jornaleros.

Basados en la encuesta del Programa de jornaleros Agrícolas<sup>14</sup>, del total de jefes de familia y migrantes solos entrevistados, 35.7 por ciento dijo realizar actividades agropecuarias como productor en sus localidades de origen, 47.7 por ciento dijo ser jornalero todo el año y el 16.6 por ciento declaró dedicarse a otras actividades como el comercio o la albañilería.

Por otra parte, el 89.7 por ciento de los jefes de familia y migrantes solos entrevistados que trabajaron el año anterior como jornaleros, consideró su trabajo como eventual, mientras que solo el 9.7 por ciento lo consideró de planta.

---

<sup>14</sup> Encuesta Nacional a Jornaleros Migrantes 1998, capta información de las características particulares de los jornaleros agrícolas migrantes y sus grupos familiares, en 23 regiones agrícolas de alta demanda de mano de obra.

Para referirse a la eventualidad en el trabajo es importante señalar que ésta contempla a los migrantes que laboran en un lapso que va de los 4 a los 6 meses al año en una determinada región agrícola; y que al terminar el ciclo agrícola se desplazan a otra región o retornan a sus lugares de origen.

Los trabajadores asalariados pueden ser contratados de manera permanente o eventual. Los primeros tienen una relación de trabajo por tiempo indeterminado; los segundos, también conocidos como jornaleros, tienen una relación de trabajo para una obra determinada o por tiempo determinado.

Existen fuertes limitaciones respecto a la información referida a jornaleros agrícolas. Sin embargo, existen algunos intentos encomiables por parte de investigadores para documentar la situación de esta población.

Para hacer mención de la situación en que se encuentran los salarios de estos, presentaremos a continuación la siguiente tabla, sin dejar de mencionar que la fuente no corresponde a ningún censo, estadística oficial, sino a una investigación periodística (CONTRALINEA, 2002:130)

Cuadro No.1				
Salarios de los jornaleros para algunos cultivos				
Producción agrícolas	Proceso productivo	Forma de pago	Salario	Temporada de cosecha
Jitomate	Alambrado, amarre, desyerbar y cortar	Jomada tarea	52 a 60 pesos	Mayo, noviembre y diciembre
Cebolla	Cortar y amarre	Destajo por docena (de 23 a 30 docenas por día)	1.60 pesos	Octubre y junio
Brócoli	Recolección	Destajo por caja	15 pesos	Octubre-junio
Espárrago	Recolección	Por hora	8.50 pesos	Octubre-junio

Continuación Cuadro No. 1				
Pepino	Corte	Tarea	25 pesos	Todo el año
Fresa	Corte	Destajo por caja	4 pesos	Enero-junio
Zanahoria	Corte y amarre	Destajo por docena	2.30 pesos	Mayo-octubre
Flor	Corte	Destajo por docena	1.0 pesos	Mayo-octubre
Aceitunas	Corte	Destajo por kilo	8 y 10 pesos	Agosto-septiembre
Chile	Deshierbar y cortar Corte	Jornada	55 pesos	Noviembre-enero
Manzana	Corte	Destajo por caja	1 peso	Julio-octubre
Hortalizas	Deshierbar y cosechar	Jornada	25 pesos	Julio-octubre
Caña de azúcar	Corte	Destajo por tonelada	12 a 14 pesos	Noviembre y mayo
Fuente: Revista CONTRALINEA, Junio 2002				

En este cuadro podemos resaltar básicamente dos conclusiones:

1. Que los salarios de los jornaleros varían drásticamente dependiendo del cultivo.
2. Los periodos en los que trabajan suelen ser menores a 6 meses.
3. No existe una forma fija de pago, ya que ésta depende, al igual que el salario, del tipo de cultivo.

Aun cuando no se observe en el cuadro anterior, el deshierbe está asociado al proceso productivo al que se integra esta población, lo que implica un intenso contacto con la tierra y el cultivo, lo cuál los expone a los agroquímicos, que los hacen propensos a diversas enfermedades que acortan su vida laboral.

Otra investigación que nos da muestra de la situación en el trabajo de esta población es el de la Dra. Guerra Ochoa, quién realizó un estudio para los jornaleros de la horticultura

sinaloense. Ella elaboró una encuesta a jornaleros agrícolas de la región<sup>15</sup>. De los resultados que arrojó dicha encuesta podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- El 87 por ciento de los trabajadores se dedican al trabajo de labor (preparación, siembra, riego, cosecha, fumigación, deshierbe).
- 34.8 por ciento son jornaleros de la región o aledaños y 66.3 por ciento son migrantes de otros estados.
- El 61.9 por ciento fue contratado en su lugar de origen y 37.9 por ciento en el lugar de trabajo.
- El 72 por ciento inicia sus actividades a las 6:00 y concluye a las 16:00 hrs.; 13 por ciento termina a las 15:00 hrs. y el 15 por ciento restante tiene horarios variados.
- 78.7 por ciento trabajan horas extras y no se les pagan.
- El 96.5 por ciento no se les pagan salarios cuando se enferman.
- 74 por ciento se atiende en el seguro social.
- De los menores de edad, el 80.9 por ciento señala que se le da la misma carga de trabajo que a los adultos y que percibe los mismos salarios.
- 41.7 por ciento declaro trabajar en contacto directo con fumigantes.

Ante estos resultados, Guerra Ochoa concluye que “los jornaleros agrícolas son fuerza laboral migrante y eventual que vive en extrema pobreza y la cual carece actualmente de las condiciones laborales y sociales para trascender la marginación en que se encuentran”.

Dicha conclusión podemos extenderla para la población agrícola en general, pues por los montos de salarios de los cultivos, y su característica esencial de migrantes, esta situación puede ser una fotografía de los distintos campos agrícolas.

Para analizar la carencia de prestaciones de la que son objeto los trabajadores del sector agropecuario, respecto al resto de la población trabajadora utilizaremos los datos que

---

<sup>15</sup> Levantada durante dos temporadas hortícola de noviembre de 1992 a marzo de 1994 y fueron entrevistados 2300 jornaleros del Valle de Culiacán y se realizaron de manera individual en 11 campos agrícolas. (Guerra Ochoa, 1998:69)

proporciona la ENE 2002. Cabe señalar que este análisis no puede hacerse para la población jornalera agrícola puesto que la información no se encuentra desagregada. Sin embargo podremos dar un panorama general del sector al que pertenecen.

Tabla No.9 Población ocupada excluyendo a los iniciadores de un próximo trabajo, por sexo y rama de actividad económica, según tipo de prestaciones					
		Tipo de prestaciones			
Población	Población ocupada	Aguinaldo y/o vacaciones	Aguinaldo y/o vacaciones y otras prestaciones	Otras prestaciones distintas de aguinaldo y/o vacaciones	Ninguna prestación
Total	40,117,122	519,250	13,158,888	1,137,137	21,650,013
Actividades Agropecuarias	7,175,693	40,283	174,558	170,350	5,050,222
Hombres en Actividades agropecuarias	6,269,666	38,899	151,931	136,969	4,697,163
Mujeres en actividades agropecuarias	906,027	1,384	22,627	33,381	353,049
Nota: Las sumas horizontales no cierran, puesto que no hemos tomado los rubros de trabajadores sin pago y los no especificados, dado el objetivo del presente estudio; sin embargo se considera relevante el total de población ocupada para hacer comparaciones con respecto al resto de columnas señaladas. Fuente: <i>Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (INEGI) 2002.</i>					

Podemos decir que del total de población ocupada, la que lo hace en actividades agropecuarias representa el 17.9 por ciento y entre ellas, el 70.37 por ciento no tiene ninguna prestación.

Entre la población ocupada total, los que participan en actividades agropecuarias son los que en mayor proporción se encuentran sin prestaciones respecto a los otros tipos de población ocupada que registra la ENE, siendo los trabajadores agropecuarios sin prestaciones el 23.33 por ciento de los trabajadores totales sin éstas.

Es importante señalar que, de acuerdo a estos datos, existe una marcada diferencia entre las condiciones de trabajo de la población masculina ocupada en actividades agropecuarias

respecto a las mujeres en la misma condición. El porcentaje de hombres dedicados a esta actividad y que no tienen prestaciones es el 74.9 por ciento; y la proporción de mujeres en situación similar es de 38.97 por ciento.

En apariencia se podría decir, que estas proporciones obedecen a que es mayor el número de hombres que son jornaleros, sin embargo la tendencia a participar de la población femenina en las actividades agropecuarias es creciente (ver tabla 3, apartado 1.2.1).

Si bien es significativo el monto de población dedicada a actividades agropecuarias que no tienen prestaciones, esta situación se presenta en forma marcada en toda la población ocupada nacional, ya que el 54 por ciento está en esta situación.

La población dedicada a actividades agropecuarias, dentro de la que se encuentran los jornaleros agrícolas, está en una situación más vulnerable en términos de SS y de otras prestaciones respecto al resto de los sectores. Aunque no hay que perder de vista que esta situación no es muy esperanzadora a nivel nacional.

Pese a que los datos no están desagregados, esto nos ayuda de alguna manera a compartir lo señalado por Guerra Ochoa (2000), en el sentido de que en el caso de los jornaleros agrícolas “La condición de trabajadores eventuales les impide acumular antigüedad e ir incrementando sus derechos en el trabajo; por ello, siempre están sujetos a las prestaciones mínimas en lo que respecta a salarios, vacaciones, primas, utilidades y demás, y ni esas prestaciones se les pagan correctamente”.

### *1.3.1 La legislación laboral para el trabajo rural*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Sexto, artículo 123, Apartado A y la Ley Federal del Trabajo (LFT) constituyen el marco jurídico que regula la relación laboral de los trabajadores del campo.



Dentro de la LFT, los artículos 25, 56 y 279 al 284 establecen las condiciones generales de trabajo. De acuerdo a la ley, en ningún caso las condiciones de trabajo pueden ser inferiores a las fijadas por ésta; y es importante que consten por escrito. Así, es derecho de los jornaleros solicitar a quien requiera de sus servicios, la firma de un contrato en el que se establezcan de manera clara y precisa los términos de la contratación, lo que los hará sujetos de las prestaciones que marca la ley. Los elementos que debe contener el contrato son los siguientes:

- El nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, domicilio (del jornalero y del patrón).
- Si va a trabajar por obra, tiempo determinado, o por tiempo indeterminado.
- El tipo de trabajo que va a realizar.
- El lugar o lugares donde tiene que presentarse a laborar.
- Las horas de la jornada (nunca más de 8 horas).
- Cómo y cuánto le van a pagar.
- Día y lugar de su pago.
- Días de descanso.
- Vacaciones.

Por otro lado, los derechos que el patrón debe otorgar al trabajador del campo se encuentran en los artículos 132, 133 y 136 al 153-X dónde, a grandes rasgos, se señalan los siguientes:

- El pago del salario mínimo en efectivo, semanalmente, en el lugar donde trabaje el jornalero.
- Habitaciones adecuadas e higiénicas, con espacio suficiente para el trabajador y su familia (esposa e hijos en su caso) y sin costo alguno.
- Un día de descanso por cada 6 días trabajados.
- Capacitación para el trabajo que va a realizar.
- El pago por el tiempo excedente, al doble de lo fijado para las horas normales.
- Buen trato en el trabajo.
- Cuando sus herramientas ya no sirvan, reponérselas o repararlas sin costo alguno para éste.

- Si el lugar donde presta sus servicios se encuentra a 100 o más kilómetros de la población en que vive, el patrón debe pagar su transporte hasta el centro de trabajo y si es necesario también el de su familia. Lo mismo debe ocurrir cuando por cualquier situación se termine su contrato y tenga que regresar a su lugar de origen.
- El trabajador debe saber que su patrón tiene la obligación de inscribirlo en el Instituto Mexicano del Seguro Social para contar con los beneficios de las prestaciones que éste otorga, las cuáles son:
  - a. Por enfermedad ordinaria: atención médica, medicinas y hospitalización para éste, su esposa, hijos o padres en su caso.
  - b. En caso de que sufra un accidente de trabajo: atención médica y medicinas, sin costo alguno para él.
  - c. Servicio de guardería para sus hijos.
  - d. Si el accidente de trabajo le impidiera laborar, se le debe pagar su salario íntegro hasta que sane.
  - e. Pensión por invalidez, por accidente o enfermedad contraída en el trabajo.

Por otro lado, existen derechos establecidos por la ley para la población que se encuentra ante mayor vulnerabilidad, que son las mujeres y niños, debido a la estructura y características específicas del jornalero agrícola. Por ello se vuelve relevante señalarlas a continuación:

Para las mujeres (artículos 173 al 180), si bien se señala que tienen los mismos derechos y obligaciones que los hombres, existen salvedades en caso de embarazo o lactancia. Durante este periodo no puede ser obligada a realizar trabajos pesados que pongan en peligro su salud y la del hijo que espera; tampoco debe ser obligada a estar presente cuando fumiguen o hayan fumigado ni cuando apliquen agroquímicos.

A su vez, tienen derecho a descansar seis semanas antes y seis después de que nazca el bebé; periodo en el cuál deben recibir el pago completo del salario y conservar su empleo.

Finalmente, durante el tiempo en que amamante al recién nacido, tiene derecho a descansar media hora, dos veces al día.

Respecto a las normas de seguridad e higiene en el trabajo, éstas se refieren básicamente al contacto con plaguicidas de que es objeto el jornalero y se encuentran referidas en el artículo 512 de la LFT y en la Norma Oficial Mexicana NOM-017-STPS-1994, de las que se desprende que:

- El patrón tiene la obligación de darle el equipo de protección adecuado, como mascarilla, guantes, botas y traje, para prevenir que sufra enfermedades y accidentes de trabajo.
- Debe además enseñarle a usar, conservar, mantener, guardar y reponer el equipo de protección que le sea proporcionado.
- También debe darle a conocer el programa de seguridad e higiene en el trabajo y capacitarle para ejecutar el mismo.
- El trabajador no deberá aplicar agroquímicos cuando los compañeros de trabajo se encuentren dentro del campo agrícola.

Una característica adicional de este mercado de trabajo es la constante presencia de mano de obra infantil. Por ello, legalmente se estipula que no debe contratarse menores de 14 años (Art. 123 Constitucional, apartado "A" fracción III), aunque esto suceda. Ante el trabajo infantil la legislación laboral señala derechos para aquellos menores entre 14 y 16 años, en sus artículos 173 al 180, en los que se encuentra lo siguiente:

- La jornada de trabajo no puede ser mayor de seis horas diarias, divididas en dos periodos máximos de tres horas, y entre cada uno una hora de reposo.
- No se les puede hacer trabajar los domingos y días de descanso obligatorio.
- El patrón debe darles el tiempo necesario para que asistan a la escuela.
- No se les podrá obligar a realizar labores que pongan en peligro su salud y crecimiento (por ejemplo: aplicar fumigantes o agroquímicos)

También es importante señalar que, así como existen dentro de la legislación las obligaciones de los patrones para con los jornaleros, las hay para los trabajadores también. Éstas se encuentran en el art. 134 y 135 de la LFT.

Hay que señalar que de los anteriores derechos de los trabajadores agrícolas, u obligaciones patronales, pocas son cumplidas. Y en lo que respecta a la SS, esta no deja de ser insuficiente, puesto que sólo contempla cobertura por enfermedad, cuando debería ser un seguro integral; amén de que en el apartado anterior se puso de manifiesto que la cobertura de este seguro en dicha población es muy reducida.

Todos los jornaleros agrícolas deben ser objeto de las prestaciones que por ley se le brindan a un trabajador. Sin embargo presentan múltiples problemas, como el hecho de no contar con un censo que los pueda contabilizar de manera clara y precisa; y aún más grave es el hecho de que en muchos de los casos esta fracción de jornaleros no posee documentación que lo acredite como ciudadano mexicano (acta de nacimiento), por lo que para la ley es como si no existieran. La realidad es que ellos simplemente trabajan y sobreviven.

Es importante señalar, siguiendo a Ma. Eugenia Anguiano (1997), que los jornaleros agrícolas son la principal fuerza de trabajo que ha abastecido a las unidades agrícolas de carácter empresarial, las cuales se encuentran localizadas en regiones que cuentan con recursos económicos, infraestructura hidráulica y tecnología avanzada. Por ello la inclusión de su fuerza de trabajo en el sector formal, así como el cumplimiento de los derechos y obligaciones que por ser asalariados les pertenecen, deben ser apoyados con fuertes estrategias fiscales.

No obstante debemos recordar que una limitante es la temporalidad que caracteriza a la agricultura y, por tanto, a este contingente de mano de obra. Por ello, pese a que la SS es aplicable a todo asalariado, en el caso de los jornaleros agrícolas presenta un comportamiento diferenciado por su condición migrante o por el tipo de cultivo al que vende su mano de obra.

De acuerdo a los datos del IMSS ya mencionados, podemos decir que el 76.24 por ciento de los jornaleros no cuenta con el servicio de seguridad social, por lo que podríamos inferir que aproximadamente éste es el monto de población jornalera dentro del mercado informal, es decir, que no cuenta con prestaciones que por ley le pertenecen. Dicho diagnóstico será ampliado en los siguientes capítulos.

En síntesis, tenemos un mercado de trabajo en extremas condiciones de explotación, pobreza y con violación de derechos que les corresponden como humanos y más aún como trabajadores asalariados.

#### **1.4 Conclusiones**

Las características de los mercados de trabajo planteados por la literatura especializada en temas laborales, nos llevan a concluir que el jornalero agrícola se encuentra inmerso tanto en el empleo formal como en el informal, según sea trabajador de planta o eventual.

Dentro de la informalidad se encuentran todos los asalariados de grandes productores agrícolas, quienes no firman un contrato de trabajo y por ende no tienen jornada de trabajo establecida ni gozan de las prestaciones que por ley les corresponden, así como aquellos que sí poseen un contrato, pero que las prestaciones son mínimas y, en el caso de la seguridad social, se reduce al servicio médico.

Encontramos incongruencias e insuficiencias en las fuentes de información censales y particulares para la población trabajadora del país que impiden caracterizar cuantitativamente a esta población.

Para esta población la cuestión de legalidad es un elemento primordial, tanto para su desempeño como asalariados como para el cumplimiento de sus derechos como tales.

Mesa-Lago (s/f) nos dice que gran parte de la actividad informal se efectúa fuera de los límites institucionales porque resulta imposible cubrir las normas vigentes aunque se tuviera la voluntad de hacerlo o la capacidad coercitiva del gobierno de imponerlas.

Esto ocurre con los jornaleros agrícolas y se agudiza por su característica de migrantes temporales y por las formas en que son contratados, por lo que no pueden inscribirse en el esquema de seguridad social ni recibir prestaciones.

Recordemos que, de acuerdo a los datos analizados, sólo 1 de cada 3 personas ocupadas a nivel nacional gozan de SS y que en el caso del sector agropecuario esta situación es aún peor.

Por último resaltaremos algo que Guerra Ochoa (1998) señala: “La deficiente legalidad en las relaciones de trabajo de los jornaleros agrícolas y la continua violación de sus derechos son consecuencia del uso indebido del poder económico y político... de la tolerancia del Gobierno Estatal y del Gobierno Federal con los agricultores y de la inestabilidad laboral y el carácter migrante de la mayoría de los jornaleros”.

Una vez que conocemos el comportamiento de los jornaleros asalariados del campo y de la situación que impera para estos, podemos hablar de su situación dentro de la seguridad social. Las características de las formas bajo las cuales se reviste la SS para este mercado laboral se analizan en el siguiente capítulo.

## **Capítulo 2**

### **La incorporación de los jornaleros agrícolas a la SS.**

#### **Presentación**

En el capítulo anterior se estudió el mercado de trabajo al que pertenecen los jornaleros agrícolas y su reglamentación, en virtud de que “el derecho a la SS tiene su fundamento en el seno del derecho del trabajo” (Carrillo, 1991:10).

El presente capítulo tiene como principal objetivo describir y analizar todas las acciones llevadas a cabo por parte del gobierno en materia de provisión de SS, a través del IMSS, para los jornaleros agrícolas del país.

Nos centraremos en cómo y cuándo fueron tomadas las acciones, para concluir en los resultados obtenidos: los bajos niveles de incorporación y alto nivel de evasión en el cumplimiento de la ley, lo que implicó un fracaso del diseño y la implementación de la política.

Para ello resulta importante resaltar que el IMSS llevó a cabo estas acciones en el marco de un conjunto de políticas públicas que buscaban asegurar el desarrollo rural integral, la generación de empleos, la promoción del bienestar y la participación de los sujetos activos del campo mexicano.

Es así que se realizaron adiciones y modificaciones a la LSS como instrumento de política de incorporación al IMSS, con el objetivo de reconocer al jornalero agrícola dentro del régimen obligatorio. Estos cambios se dieron en los años de 1995 y 2005.

Los hechos se desarrollan en una etapa de crisis financiera del Instituto, por lo que ante dicha situación, una de sus estrategias ha sido establecer metas de incorporación y creación de áreas con esquemas especiales para afiliar al mayor número de trabajadores eventuales del campo (TEC).

Dentro de los lineamientos de política en materia de incorporación y recaudación que operan en el instituto -desde hace una década- se encuentra el siguiente:

“El impulso que se dé a las nuevas condiciones para que cada vez más trabajadores del campo se incorporen al Instituto es fundamental. Dentro de las metas a mediano plazo para mejorar estos números debe encontrarse el cubrir a la población total de este sector, así como darle seguimiento a las condiciones del mercado laboral, con el propósito de diseñar mecanismos de pago y de mantenimiento dentro de la Seguridad Social de todos los trabajadores” (IMSS, Lineamientos de Política, varios años).

Quedan así de manifiesto el compromiso y la meta del IMSS para con los TEC. Además, para su cumplimiento se considera relevante la información sobre el mercado de trabajo al que pertenecen los jornaleros agrícolas, la cual fue reseñada en el capítulo anterior y es de vital importancia para la comprensión de las acciones y estrategias llevadas a cabo.

## 2.1 Una distinción básica.

Si bien no es el objeto del presente capítulo, resulta importante señalar que existe una marcada, aunque no tan obvia diferencia, entre los términos de seguro social (ss) y Seguridad Social (SS):

“El seguro social tiende a limitar su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes, se financia con contribuciones de sus asegurados y los empleadores (y a menudo también del Estado); otorga beneficios relacionados por lo menos en parte con tales aportaciones, y se organiza en programas diferentes (a veces separados), cada uno de ellos referente a un riesgo social (el bienestar social o la asistencia pública se organizan normalmente en programas separados). La seguridad social protege por lo general a casi toda la población contra todos los riesgos sociales; depende de una gran diversidad de recursos financieros (incluida la tributación general); otorga beneficios más uniformes, y unifica los servicios en una organización que integra o coordina los diversos programas (incluida la asistencia pública)” (Mesa-Lago, 1985:10)<sup>16</sup>

Esta distinción resulta relevante, puesto que en México y en general en América Latina, no se ha pasado decisivamente de la etapa del ss a la de SS. Sin embargo, a lo largo de la literatura y las fuentes oficiales revisadas siempre se utiliza el término SS, por lo que de aquí en adelante el uso del término ss en ocasiones será sustituido por el de SS; aunque no debemos olvidar que el análisis se da en el espacio del primero.

---

<sup>16</sup> Las negritas son nuestras.



Laguna (1996) señala que para poder analizar a los ss se debe hacer referencia a ocho regímenes básicos: vejez, invalidez, muerte, enfermedad, maternidad, riesgos profesionales y asignaciones familiares. Además, sugiere que habría que incluir el de desempleo, que no es considerado en todos los sistemas. De estos ocho regímenes, los tres primeros son a largo plazo y los restantes están relacionados con riesgos imprevistos de corto plazo.

## 2.2 El régimen obligatorio del ss.

El 31 de diciembre de 1942 el régimen de ss obligatorio es establecido legalmente en México y se deja a cargo del IMSS, formándose ésta como la institución encargada de atender a los trabajadores empleados por un patrón.

El IMSS fue constituido como una organización cuya composición es tripartita, ya que su fortaleza institucional radica en la conjunción de esfuerzos por parte de los trabajadores, empresarios y el gobierno.

La finalidad de la SS se encuentra establecida en el Art.2, dentro de las disposiciones generales de la LSS, donde se versa lo siguiente:

“La Seguridad Social tiene por finalidad 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”

Por su parte, los regímenes de los seguros sociales que en México se tienen por ley están contenidos dentro de la LSS en el título segundo, capítulo primero, artículo 11, referente al régimen obligatorio.

“Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de: I. Riesgos de trabajo, II. Enfermedades y maternidad, III. Invalidez y vida, IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y V. Guarderías y prestaciones sociales.”

A su vez, son sujetos del régimen obligatorio todas las personas que se encuentran vinculadas a otras por relaciones de trabajo. En México, según dicta la LSS en su artículo 12, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo (LFT) en sus artículos 20 y 21, son:

“Las personas... que presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones; (D.O.F 20-Dic-2001)”

Dentro de la misma ley, en el artículo 15 del mismo título, se encuentran contempladas las obligaciones que deben cumplir los patrones, las cuales son:

- I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar altas y bajas, las modificaciones de su salario, dentro del plazo de 5 días.
- II. Llevar registros, tales como nóminas y listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores. Es obligatorio conservar los registros durante los 5 años siguientes al de su fecha.
- III. Determinar las cuotas obrero-patronales a su cargo y enterar el importe al IMSS.
- IV. Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo.
- V. Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Una vez que los trabajadores se encuentran registrados en el IMSS por su patrón, tienen derecho a los cinco seguros señalados anteriormente, cada uno de los cuales tiene prestaciones en especie y en dinero (Ver cuadro 1, anexo).

Para que el IMSS otorgue las prestaciones es necesario el reporte de los días que el trabajador se encuentra incorporado al Instituto, ya que en base a ello es que se determinan las llamadas “obligaciones de cotización”. La unidad básica de referencia son las “semanas de cotización”, que son en las que el patrón reporta al asegurado como su empleado; las cuales a su vez determinan el otorgamiento de algunos servicios y prestaciones. (Ver cuadro 3, anexo).

Dada la composición tripartita del IMSS, el patrón, el trabajador y el gobierno federal realizan una aportación para el cumplimiento y provisión de cada uno de los seguros en proporciones distintas, que dependen del Salario Base de Cotización (SBC) del trabajador. (Ver cuadro 2, anexo).

Con esto tenemos el marco legal del IMSS en cuanto al régimen obligatorio al que pertenecen los jornaleros agrícolas desde 1995. Para analizar el diseño y la implementación de ésta política daremos paso a una breve descripción de los antecedentes de la SS en el campo antes del año señalado.

### 2.3 La incorporación de los trabajadores agrícolas al ss.

La ley que operaba en 1942 para hacer cumplir el “régimen obligatorio” del ss a cargo del IMSS se había diseñado principalmente para las relaciones laborales del trabajador urbano. Por una extensión, se toca el caso de los trabajadores agrícolas, contemplándose en el artículo 6 de la ley en vigor, que decía lo siguiente:

“El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto determinará las modalidades y la fecha en que se organice el Seguro Social de los trabajadores del campo...”  
“Para los efectos de este artículo, quedan incluidos entre los trabajadores del campo los miembros de las sociedades de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola y aquellos trabajadores que, si bien trabajan sólo durante cortos lapsos sucesivos para diversos patronos o realizan labores diferentes a aquellas a las que normalmente se dedican éstos y que no constituyen una necesidad permanente y habitual de sus respectivas empresas, llevan a cabo de esta manera su ocupación permanente y habitual y obtienen normalmente su salario” (CISS,1960:71)

Posteriormente, el 27 de agosto de 1954, por medio de un decreto y un reglamento para los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, se inicia la primera etapa de extensión del ss a los trabajadores agrícolas, por ser estas entidades donde más se concentran. La aplicación se dio sobre aquellos que estuvieran vinculados a trabajos rurales y habituales en alguna empresa de tipo ganadera, forestal o mixta, fueran peones o no, trabajadores de temporada o eventuales.

Es con ello que el seguro se aplicó tanto a trabajadores asalariados como a los independientes y a sus familias; siempre y cuando fueran miembros de las sociedades mencionadas.

Para el año de 1959 se hace una modificación a la ley, con la cual se hacía obligatoria para los patrones la inscripción de los trabajadores rurales en el ss; por lo que el pago de las cuotas estaría equitativamente repartido entre los patrones y la Federación<sup>17</sup>.

Para 1954 la LSS se reforma para incluir a los trabajadores del campo como posibles beneficiarios. Esta reforma hizo que en el artículo 16 se estableciera por parte del poder ejecutivo la fijación de las modalidades del régimen obligatorio para este tipo de trabajadores, el cuál decía lo siguiente:

“A propuesta del Instituto, el Ejecutivo Federal fijará mediante decretos, las modalidades al régimen obligatorio que se requieran para hacer posible el más pronto disfrute de los beneficios del seguro social a los trabajadores asalariados del campo, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades, las condiciones sociales y económicas del país y las propias de las distintas regiones. En igual forma se procederá en el caso de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios”

Basándose en esta LSS, la presidencia expide un decreto que reglamentó los derechos del ss para los trabajadores agrícolas; en el cual se establecían como sujetos de derecho, tanto a trabajadores estacionales como a permanentes de este sector. Aunque este otorgamiento de derechos era limitado (Guerra, 1998:74).

De acuerdo a lo reglamentado, a los jornaleros se les otorgaba seguridad médica, farmacéutica y hospitalaria durante el periodo de trabajo. No obstante, en éste no se plantearon mecanismos para garantizar el registro e incorporación al ss de los trabajadores eventuales del campo (TEC) por parte de los patrones.

En 1963 se incorpora una proporción significativa de productores cañeros y para 1972 lo hacen los henequeneros. En 1973 es aprobada por las cámaras la ley que se mantuvo vigente hasta el año de 1995, en la cual se lograba la incorporación de trabajadores del campo sin capacidad de cotización; cuyo financiamiento estaba distribuido entre el 40 por ciento, por parte del IMSS y el 60 por ciento a cargo de la Federación.

---

<sup>17</sup> Esto se da en un contexto en el que América Latina, según lo plantea la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en su VI reunión en 1960, el Convenio 102 de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1952 relativo a la norma mínima de Seguridad Social, da pie a numerosas contingencias en la cobertura de dicho servicio: tal es el caso de los “trabajadores agrícolas”.

En el año de 1991, según lo cita Guerra Ochoa (1998) y obra en los archivos del congreso, se presentó en el mes de mayo a la Cámara de Diputados una propuesta para reformar la LSS, a fin de dar a los jornaleros agrícolas todos los derechos de la SS que contemplaba ésta ley; en la cual se propuso un mecanismo de acumulación de cotizaciones que era similar al usado para los trabajadores de la construcción. Esto se planteó con el objetivo de garantizarles el derecho a la jubilación, los derechos de riesgos de trabajo, las pensiones por invalidez o edad avanzada, la incapacitación por enfermedad y la atención médica de tipo permanente. Sin embargo, la propuesta no fue aceptada.

Antes de las modificaciones a la ley de 1995, lo único que se tenía era un convenio por hectárea en producción mediante el cual el productor rural pagaba una cuota y, a cambio de esto, el IMSS le entregaba unos pases al patrón para que el trabajador fuese atendido en las clínicas del ss. Esto aplicaba únicamente para atención médica y otorgamiento de medicinas.

## **2.4 Las modificaciones a la LSS en 1995.**

Las modificaciones a la LSS en el año de 1995 se elaboraron por iniciativa de los diputados del PRD (Partido de la Revolución Democrática) y el Senador del PRI (Partido Revolucionario Institucional) Carlos Rojas, durante la presidencia de Ernesto Zedillo.

La reforma zedillista a la LSS logra reconocer a los trabajadores del campo como sujetos de pleno derecho al régimen obligatorio -al contar con una relación laboral-, con lo que se les permitía gozar de la cobertura total de los servicios y demás beneficios de la ley.

Las modificaciones hechas se referían básicamente a lo siguiente:

1. Que los trabajadores del campo deberían tener los beneficios de protección contra riesgos de trabajo y contra accidentes.
2. Que éstos deberían recibir pensión por incapacidad parcial o total si sufrían un accidente o una enfermedad profesional derivada de su trabajo en el campo.

3. Que deberían ser protegidos por enfermedades y maternidad; pensiones de invalidez, y de viudez.
4. Que tenían que ser protegidos por pensión de retiro, cesantía en edad avanzada y de vejez; y
5. Que tenían que ser proveídos de guarderías y prestaciones sociales.

Estas reformas entraron en vigor hasta el año de 1997. Posteriormente, para establecer las nuevas bases para la incorporación de los TEC se creó el Reglamento de la Seguridad Social para el Campo (RSSC) el 27 de junio de 1997 (actualmente derogado), el cual, en el artículo Sexto Transitorio señalaba lo siguiente:

“ Las disposiciones previstas en este Reglamento para los trabajadores eventuales serán aplicables a partir del 1o. de julio de 1998, manteniéndose mientras tanto vigente lo dispuesto para dichos trabajadores, en el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo, publicado en el Diario Oficial el 18 de agosto de 1960.”

A continuación haremos una descripción de aquellos elementos que formaron parte de las nuevas disposiciones legales para la LSS en 1995 y que consideramos relevantes para el análisis de la situación.

#### *2.4.1 La cotización*

La voluntad social reconocida fue que los trabajadores del campo, eventuales o permanentes, sí eran sujetos de protección integral de SS. Por ello, los esquemas de cotización para la población trabajadora general, fueron otorgados a esta población.

A su vez, los trabajadores susceptibles de ser incorporados al ss, se definieron como aquellos contratados en las unidades de producción que contaran con los siguientes elementos:

- Riego tecnificado.
- Dedicadas principalmente a la horticultura y fruticultura.
- Orientadas totalmente al mercado nacional y a la exportación.
- Unidades primordialmente del sector privado.

- En el rango de las 5 o más Has.

#### *2.4.2 El descuento*

En el año 1998 el artículo Sexto Transitorio del RSSC fue adicionado mediante el Decreto Presidencial del 29 de junio, en donde se planteó lo siguiente:

“Los patrones que contraten trabajadores eventuales cubrirán, a partir del 1 de julio de 2004, las cuotas obrero patronales a su cargo, así como aquéllas que tengan obligación de retener y enterar conforme a las bases de cotización establecidas en la Ley del Seguro Social.”

Así mismo, se estableció un procedimiento específico para la afiliación de los trabajadores y para su acceso a los servicios médicos. Además, se otorgó un descuento para que los productores rurales afiliaran a sus TEC.

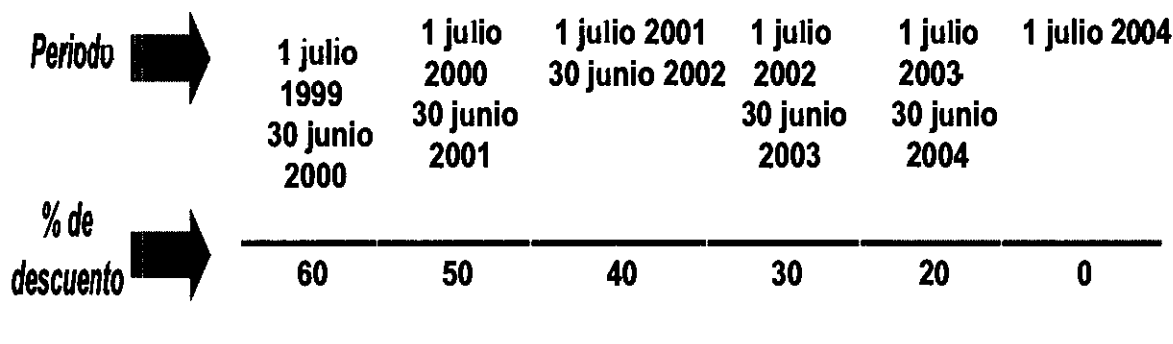
Es así que, desde primero de julio del año señalado hasta el 30 de junio del año 2004, los citados patrones determinarían y cubrirían las cuotas a su cargo bajo un esquema mediante el cual éstas se incrementarían en forma anual y gradual hasta que alcanzaran las bases de cotización establecidas en la LSS.

El Consejo Técnico del IMSS se comprometió a emitir un acuerdo en el que se dispusieran los montos, plazos, términos y condiciones necesarias para la debida aplicación de este esquema. El mandato del Decreto fue cumplido mediante el “Acuerdo del Consejo Técnico No. 376” del 15 de julio de 1998, que dispuso que:

“Se aprueban los montos, plazos, términos y condiciones para la debida aplicación del Nuevo Modelo de aseguramiento de los Trabajadores Estacionales del Campo”. “Se autoriza la celebración de convenios de pago con base en el número de jornadas por hectárea y por tipo de cultivo”

Así, la fórmula para determinar las cuotas obrero-patronales, con un subsidio decreciente del 1 de julio de 1999 al 30 de junio de 2004, era el siguiente:

**Figura No. 1: Periodo de descuento a los productores**



**Fuente: División de Fiscalización del IMSS**

Para dotar de integralidad al acuerdo se estableció el “Convenio de Bases Generales para el Aseguramiento de los Trabajadores Eventuales del Campo”, el cuál fue firmado con el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) el 16 de diciembre de 1998, con efectos retroactivos al 1° de julio del mismo año. En él se estableció:

1. El compromiso del CNA de promover entre sus afiliados el cumplimiento de las obligaciones patronales establecidas en la LSS, el Reglamento, el Acuerdo y lo establecido en el propio Convenio.
2. El proceso de registro de patrones, con la notificación de la ubicación del predio, superficie, tipos de cultivo, estimación de jornadas eventuales a contratar y fechas de inicio y término de los cultivos. Además, entregar los permisos de siembra y los comprobantes de las autorizaciones de riego.
3. El proceso para la afiliación de los trabajadores.
4. Las reglas para la determinación de las jornadas por hectárea y tipo de cultivo.
5. Las modalidades para el pago de las cuotas obrero-patronales.
6. El procedimiento para el acceso a los servicios médicos, a través de “avisos de trabajo” cuando se haya realizado el pago total al inicio del ciclo o de “constancias de días laborados” cuando el pago se realice mensualmente. Al patrón le serían entregados los avisos de trabajo en una proporción del 4 por ciento del número de jornadas pagadas.



6. La obligación de los patrones de presentar la relación mensual de trabajadores eventuales del campo, en un plazo de cinco días hábiles del mes inmediato siguiente al trabajado.
7. El procedimiento para el financiamiento de capitales constitutivos.
8. La obligación del IMSS de individualizar las cuotas para efectos de determinación de los derechos de cada trabajador y la ubicación de los recursos en las cuentas correspondientes.
9. La instauración de reuniones mensuales en cada entidad federativa, con participación de representaciones del IMSS y del CNA, para conocer los avances de la afiliación y de los problemas operativos.
10. El Convenio terminaría su vigencia en junio de 2004. “A partir del 1 de julio del año 2004 serán aplicables las disposiciones que establecen la LSS y sus Reglamentos, respecto de la determinación y pago de las aportaciones de Seguridad Social que corresponda a cada seguro que comprende el Régimen Obligatorio del Seguro Social”, señaló el Acuerdo del Consejo Técnico, con base en el Decreto Presidencial antes referido.

La situación final la resumimos en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2	
Elementos del régimen de transición , 1 de julio de 1998 a 30 de junio de 2004	
1.	Por decreto presidencial del presidente en turno Ernesto Zedillo Ponce de León, se reforma el art. VI del reglamento y se estableció el régimen de transición
2.	Por acuerdo del consejo técnico se estableció un subsidio decreciente a la cuota IMSS que termino en junio de 2004
	✓ El pago era por jornal y aplicado al # de hectáreas y sobre la base de un salario mínimo
	✓ Los productores entregaban las listas mensuales con las jornadas y el IMSS les proporcionaba los avisos de trabajo para la atención médica
	✓ Las bases se encontraban pactadas en el convenio con el CNA que terminó en 2004
Fuente: Elaboración propia en base a los archivos de la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS.	

### 2.4.3 Los procesos institucionales

Estos procesos se encontraban condicionados por los términos del Convenio con el CNA y por las características propias de la actividad del campo. Se basaban en la incorporación y la recaudación para hacer frente a la prestación de servicios.

Cuadro No.3 Incorporación y recaudación	
✓	Inscripción de patrones
✓	Afiliación de trabajadores
✓	Certificación de vigencia de derechos
✓	Cobranza
✓	Auditoria
<i>Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Dr. Alejandro del Valle, asesor de la Coordinación de Incorporación al régimen voluntario y esquemas especiales del IMSS.</i>	

Los patrones tenían como obligación –básicamente- realizar las siguientes actividades:

1. El patrón contaba con 5 días, a partir del inicio de actividades, para proceder a su registro.
2. Debía notificar el tipo de cultivo a que se dedicaba, mostrar el permiso de siembra y el pago por derechos de agua.
3. Se le asignaba su número de identificación patronal y se le registraba en el Catálogo Nacional de Patrones.

#### 2.4.4 La certificación de vigencia de derechos.

Derivado del mismo Convenio al que se ha hecho referencia, se simplificó la certificación de la vigencia de derechos para operar de la siguiente forma:

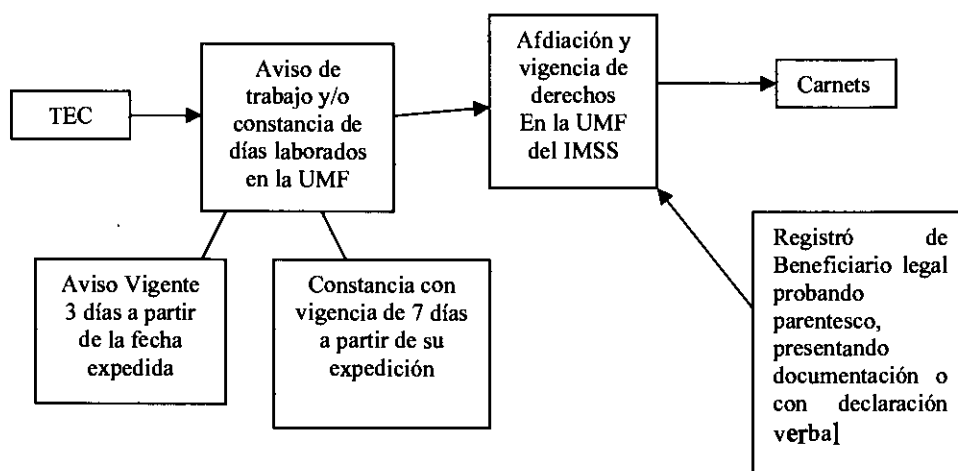
Los TEC y sus beneficiarios legales recibían las prestaciones mediante la presentación de aviso de trabajo y/o constancia de días laborados. El TEC al presentar en la Unidad Médico Familiar (UMF) el aviso de trabajo y/o la constancia de días laborados, podía realizar el trámite de registro de sus beneficiarios legales, presentando la documentación probatoria del parentesco.

Posteriormente, se realizaba la adscripción al Médico Familiar, para lo cual se les entregaban las tarjetas de Actividades Médico Preventivas (*carnets*) correspondientes. En caso de que el trabajador no presentara la documentación probatoria del parentesco el registro de beneficiarios se realizaba con la declaración verbal del trabajador. El formato para tal registro era el “Aviso de Inscripción y Baja de Beneficiarios” (SAV-02).

Para recibir los servicios institucionales, el aviso de trabajo debía estar vigente (tres días a partir de la fecha de su expedición) o bien la constancia de días laborados debía encontrarse dentro de la vigencia de siete días, a partir de la fecha de su expedición.

Como complemento al trámite de certificación del derecho a las prestaciones que otorgaba en ese momento la LSS, se verificaba en las relaciones mensuales si se encontraba incluido el trabajador a quien se le otorgaba un servicio.

**Figura No.2: Proceso para recibir prestaciones (LSS-1995)**



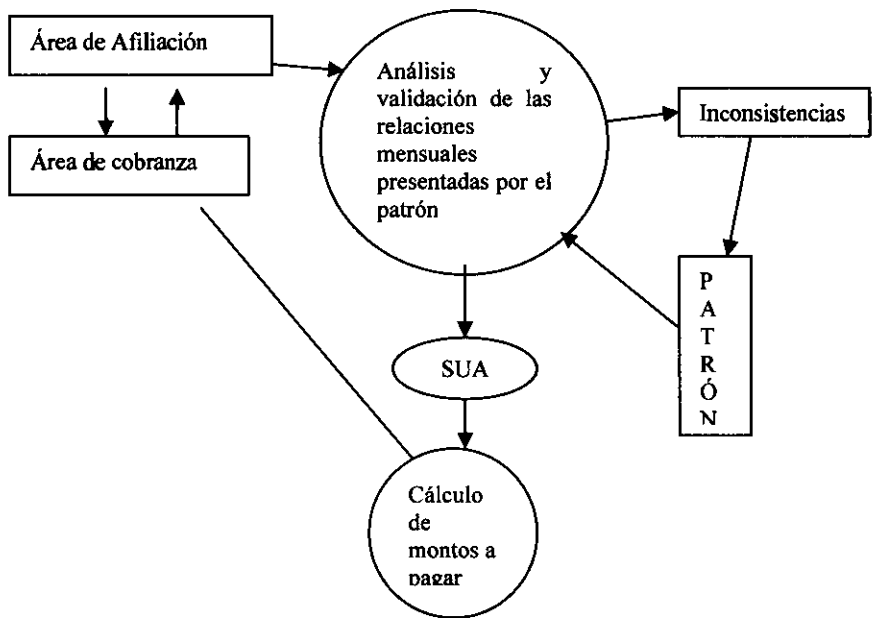
**Fuente:** *Elaboración propia en base a información reseñada en el presente capítulo.*

#### 2.4.5 La cobranza

Para la cobranza se requería de la coordinación de las áreas de afiliación y de cobranza del IMSS, dónde la dinámica era básicamente la siguiente:

El área de afiliación analizaba las relaciones mensuales que presentaba el patrón y validaba los datos presentados por el mismo, incluyendo su registro. Si se encontraban inconsistencias, debían notificarse al patrón para su corrección y se archivaban las relaciones para su posterior captura e individualización del RCV en el SUA (Sistema único de autodeterminación). Posteriormente, el área de cobranza recibía las relaciones de trabajadores y calculaba los montos a pagar considerando los subsidios establecidos.

**Figura No.3: Proceso de cobranza (LSS-1995)**

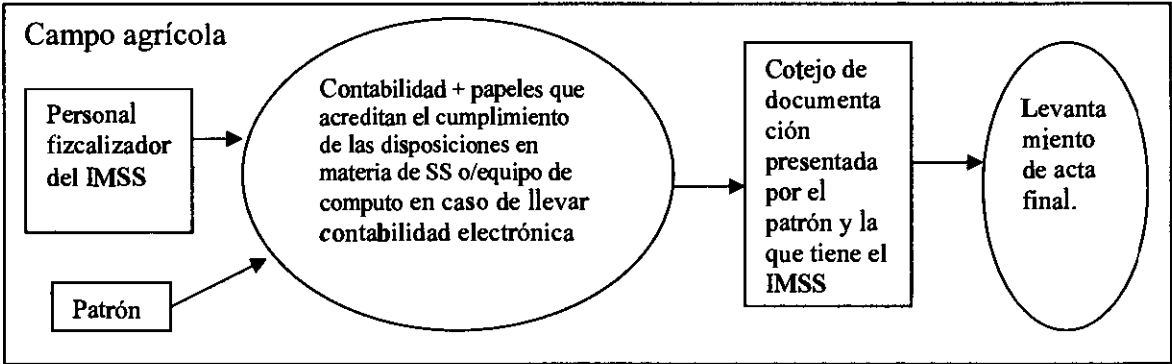


*Fuente: Elaboración propia en base a información reseñada en el presente capítulo.*

2.4.6 La auditoria

Ésta se realizaba conforme a los procedimientos establecidos para los patrones de cualquier modalidad.

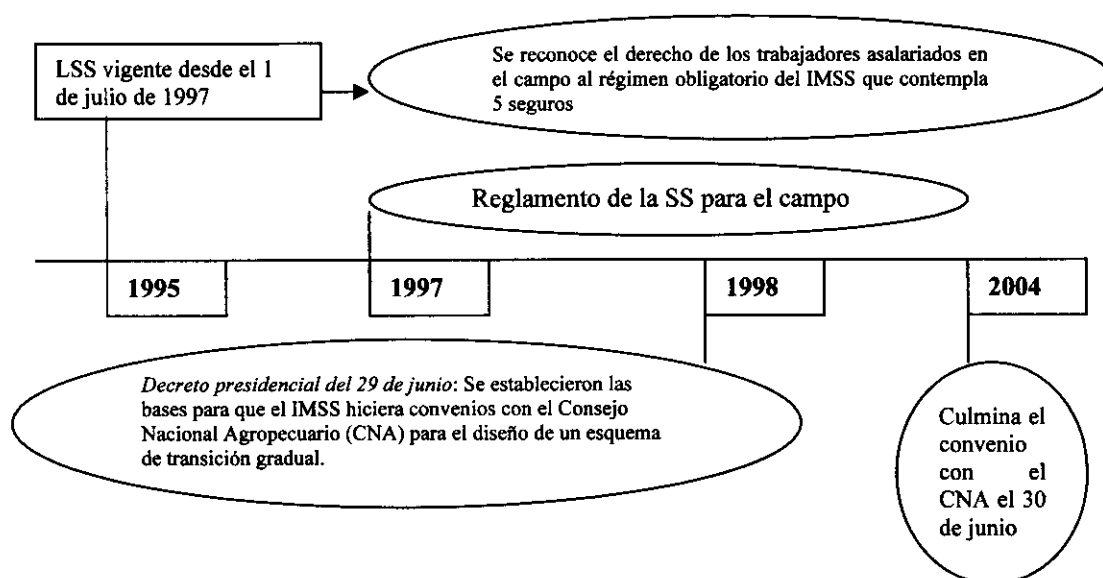
**Figura No.4: El proceso de auditoria del IMSS en los campos agrícolas**



*Fuente: Elaboración propia en base a información reseñada en el presente capítulo.*

Es así que identificamos que las acciones llevadas a cabo hasta el año de 2004 ocurren en cuatro momentos clave, dentro de los cuales se desarrollaron los problemas tanto de diseño como de implementación de la LSS de 1995, que identificaremos en el siguiente apartado.

**Figura No.5: Cronología de las acciones llevadas a cabo a partir de las modificaciones a la LSS en 1995.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a información reseñada en el presente capítulo.

#### 2.4.7 Los problemas de diseño e implementación.

Como pudimos observar, es hasta el año de 1998 que legalmente los TEC comienzan a ser sujetos de pleno derecho en el régimen obligatorio, pues aunque las adiciones a la LSS se dieron en el año de 1995, su aplicación se postergó dos años y el RSSC un año más.

Es así que los patrones del campo tuvieron tres años para poder prepararse y hacer frente a las nuevas disposiciones legales del IMSS en materia de TEC. Sin embargo, la ley pareció llegar de sorpresa y con ello, numerosos problemas de implementación, más aquellos concernientes al diseño de la ley.

Una primera inconsistencia en el diseño de la ley corresponde a las semanas de cotización requeridas para otorgarles a los jornaleros agrícolas las prestaciones del régimen

obligatorio, ya que eran las mismas para los trabajadores del campo que para el resto de la población, lo que implica que no se consideraron sus especificidades respecto a la jornada de trabajo y la eventualidad.

Lo anterior representa un grave problema de diseño de la política, pues se contempló cubrir retiro, invalidez y riesgos de trabajo de aquellos jornaleros con ocupación de al menos 27 semanas al año con un mismo patrón y reconociendo el pago de cuotas a partir de la estacionalidad agrícola, como si ésta fuera de casi siete meses de jornadas continuas.

Los jornaleros, en muchos de los casos, trabajan menos de seis meses bajo contratación semanal o diaria, la cual por lo general no implica continuidad e hizo inaccesible el ss para éstos.

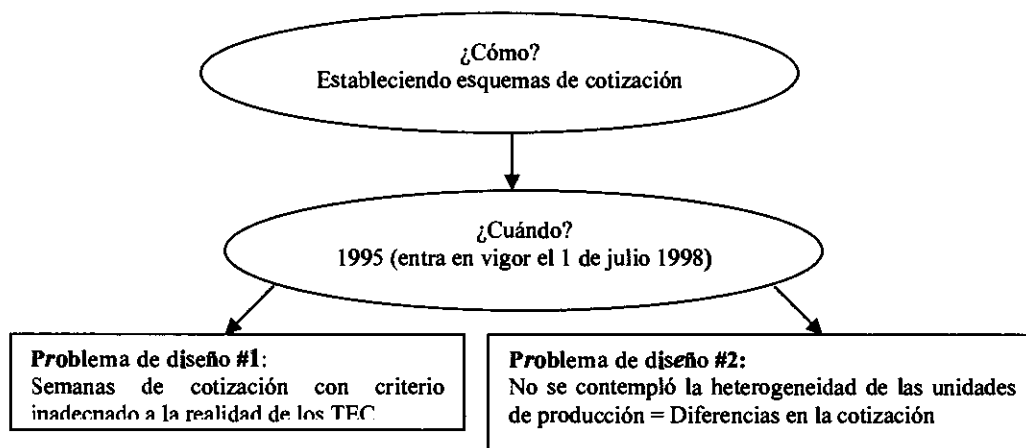
Cuadro No.4		
Semanas cotizadas requeridas por el IMSS y su equivalente para los jornaleros agrícolas.		
Seguro	Requisitos de acuerdo a semanas cotizadas	Equivalencia bajo el supuesto de que el jornalero agrícola labora 6 meses al año <sup>1</sup> .
Riesgos del trabajo	No se requieren	No se requiere
Maternidad	30 en los últimos 12 meses	7 y medio meses –no lo cubre-
Cesantía en edad avanzada	1250	48 años
Vejez	1250	48 años
Cesantía en edad avanzada sólo con derecho a la atención médica	750	29 años
Invalidez si es hasta por el 74por ciento	250	10 años
Invalidez si es del 75por ciento o más	150	6 años
Pensiones	150	6 años
Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados en el 1er capítulo capítulo acerca de la jornada de trabajo de los jornaleros agrícolas y lo planteado en el cuadro anexo de este capítulo “Semanas de cotización requeridas para otorgar prestaciones”.		

El segundo problema se deriva del planteamiento de determinadas características que hacían a un trabajador susceptible de ser incorporado, ya que con ello se generaba un mecanismo indirecto de exclusión. Sin embargo, esto no exime que las unidades de producción que presenten otras características tengan trabajadores que deban ser incorporados; aunque el mayor volumen de jornaleros agrícolas se encuentra en las unidades que presentan una o más de las condiciones señaladas.

Dependiendo del tipo de unidad de producción difieren los cultivos y, por ende, los periodos de trabajo y el pago. En las unidades de producción sin ninguna de las características señaladas, por lo general, no se producen cultivos de exportación, la contratación es por día y los pagos menores.

Esto generó que para aquellos jornaleros agrícolas que pertenecían a éstas la prestación estuviera excluida, puesto que la cotización era aun más difícil de solventar tanto para ellos como para sus patrones. Con ello se limita el objetivo del propio IMSS de alcanzar la cobertura total del sector.

**Figura No.6: Los problemas de diseño en la cotización (LSS-1995)**



**Fuente:** *Elaboración propia en base a información analizada en el presente capítulo.*

Por otro lado, pese a lo realizado en materia de descuento y los convenios con el CNA, los patrones no consideraron la medida suficiente y 190 de ellos promovieron amparos –que operan hasta la fecha- para evitar lo que a su juicio era un pago “excesivo” de cuotas, tomando en cuenta la desfavorable situación económica por la que atravesaba el campo mexicano. Ello lo identificamos como el primer problema de implementación.

A su vez, el proceso de descuento y el convenio con el CNA, de acuerdo a los datos del IMSS, dieron los siguientes resultados: del total de productores agropecuarios que pagaron jornadas en 2002, que asciende a 479,944 productores; sólo 10,365 productores privados y

9,671 ejidatarios y comuneros -en total 20,036 productores-, pagaron cada uno más de 400 jornadas en ese año.

El universo de productores susceptible de cumplir sus obligaciones de SS con sus trabajadores no rebasó los 20 mil patrones y el total de trabajadores a ser incorporados, de acuerdo al IMSS, era de un millón. Este universo comprendía a los productores que reunían alguna de las características señaladas en el punto 2.4.1, principalmente los dedicados a la horticultura y fruticultura, aunque también incluía a otros productores dedicados a la caña y a los granos, pero en menor proporción por el grado de tecnificación y la baja intensidad de su mano de obra.

Del millón de trabajadores mencionado, que equivale al 41 por ciento del total de los jornaleros calculados por el IMSS, 400 mil estaban ocupados en los campos de alta producción hortícola y frutícola, cuyo mercado más importante era el externo; y 600 mil en campos que principalmente orientan su producción al mercado nacional. Entre estos 600 mil se incluían a los cortadores de caña que tradicionalmente han sido sujetos del beneficio del ss.

Se identificó que los primeros laboraban en uno y hasta tres campos durante 6 meses al año; y que los segundos lo hacían en periodos cortos, transitaban por varios campos y cultivos en el transcurso del año y frecuentemente se dedicaban a otras actividades agropecuarias o de otra naturaleza.

Con base en estos datos se estimó que solo el 40 por ciento de los trabajadores reunían condiciones laborales para ser incorporado al IMSS, mientras sólo el 0.5 por ciento de los productores tenían las características para poder incorporar a sus trabajadores. Esto representaba un problema tanto para la cotización (ya mencionado) como para el establecimiento del descuento, pues se presentaba nuevamente heterogeneidad entre los productores y trabajadores beneficiados.



En el periodo de vigencia del Convenio se reportaron en promedio anual 342 mil has., con un promedio de 40 mil relaciones, lo que representaba 2.29 millones de trabajadores entre jornaleros y no jornaleros que realizaron sus actividades uno o más meses en el año. En promedio también, se reportaron 67 trabajadores y 8.49 hectáreas por relación, que significa un trabajador por cada 6.7 Has.

<b>Tabla No. 11</b> <b>Promedio anual de hectáreas y trabajadores reportados al IMSS.</b>					
	<b>Relaciones entregadas (1)</b>	<b>Has. Reportadas (2)</b>	<b>Trabajadores reportados (3)</b>	<b>Trabajadores/re relaciones (3/1)</b>	<b>Has/relaciones (2/1)</b>
<b>Jul-Dic 98</b>	8,131	175,770	371,862	45.73	21.62
<b>Ene-Dic 99</b>	26,312	457,737	2,078,485	78.99	17.40
<b>Ene-Dic 00</b>	40,893	282,145	2,446,220	59.82	6.90
<b>Ene-Dic 01</b>	56,908	342,950	2,455,688	43.15	6.03
<b>Ene-ago 03</b>	23,030	143,916	1,695,276	73.61	6.25
<b>Total</b>	201,392	1,710,282	11,479,401	57.00	8.49
<b>Promedio</b>	40,278	342,056	2,295,880		
<b>Nota:</b> Con relaciones entregadas se refiere a aquellas que llegaron a la dirección de incorporación y recaudación del IMSS, como parte del proceso de reporte de los patrones de acuerdo al convenio. <b>Fuente:</b> Cifras operativas relativas al aseguramiento de los TEC, DIRSS, IMSS, 1998-2003. Tomado de la Dirección de Incorporación y recaudación del IMSS.					

Pese al diagnostico y las acciones llevadas a cabo, de acuerdo a los datos proporcionados por el IMSS, en éste periodo el total de TEC asegurados no se incrementó, sino todo lo contrario, lo que se refleja en las siguientes cifras.

<b>Tabla No.12</b> <b>TEC asegurados</b>	
<b>1998-1999</b>	<b>n.d</b>
<b>2000</b>	<b>183,103</b>
<b>2001</b>	<b>188,527</b>
<b>2002</b>	<b>204,813</b>
<b>2003</b>	<b>153,018</b>
<b>2004</b>	<b>103,231</b>
<b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Coordinación de incorporación al régimen voluntario y esquemas especiales del IMSS.	

Estos datos nos hablan de lo que ocurría a tan sólo dos años de que el porcentaje de subsidio a la cuota obrero-patronal (o descuento gradual) culminara.

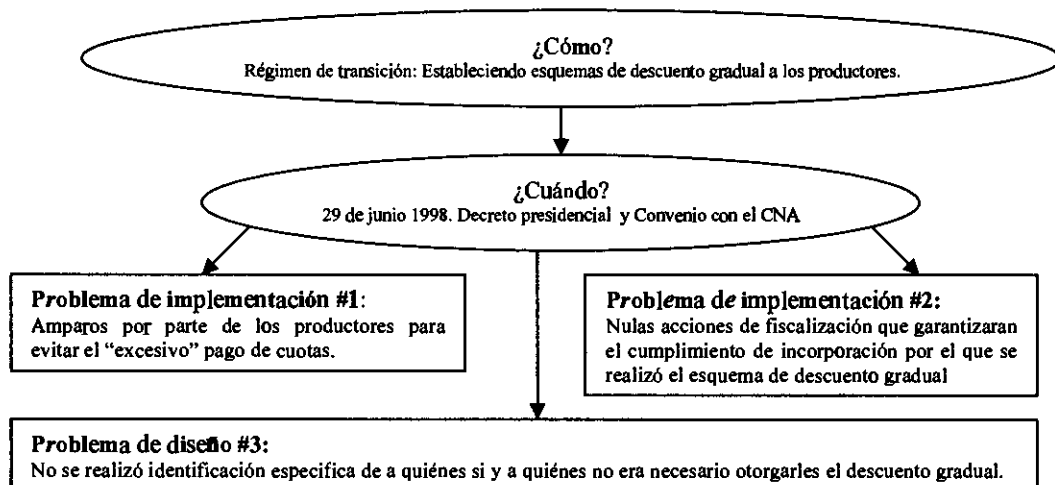
Es así que el descuento gradual lo identificamos como un tercer problema de diseño, puesto que el grueso de los productores tenía al menos una de las cinco características anteriormente señaladas, por lo cual no necesitaban ser objeto de dicho descuento. Lo que se obtuvo con esto fue que el IMSS absorbiera la parte de la contribución que les correspondía como patrones (ver cuadro 2, anexo).

Por el lado de los pequeños productores, el descuento sólo los beneficiaba en las primeras fases, pero cuando ésta fuera disminuyendo les resultaría insostenible realizar los pagos; por lo que la mejor estrategia para ellos fue no incorporar a sus trabajadores por el alto costo que les representaba. De igual manera que con los grandes productores, el IMSS perdió.

A aquellos productores que hicieron uso del subsidio se les permitió indirectamente evadir su responsabilidad durante el periodo que duró el descuento y al final, cuando el subsidio era el menor, procedieron a ampararse. El costo que pagó el IMSS fue más alto que el beneficio, ya que la cantidad de TEC afiliados no se incrementó, los amparos crecieron y los costos económicos del descuento, a lo largo de los años en que se aplicó, fueron absorbidos por el gobierno federal a través del instituto.

Esto lo identificamos como el segundo problema de implementación, pues no se realizaron a tiempo las acciones de fiscalización necesarias para detectar los bajos niveles de incorporación pese al descuento.

**Figura No.7: Los problemas de diseño e implementación en el descuento (LSS-1995).**



**Fuente:** *Elaboración propia en base a información analizada en el presente capítulo.*

Respecto a los procesos institucionales, de acuerdo a lo comentado por el Dr. Alejandro del Valle, de la Coordinación de Incorporación al Régimen Voluntario y Esquemas Especiales del IMSS, los problemas que se presentaban ante esto eran los siguientes:

1. Hasta febrero de 2003 se tenía un registro de 10,506 patrones, en el cual se reflejaban duplicidades y otros problemas.
2. Después de una depuración se identificaron, al mes de agosto de 2003, 7 mil 509 patrones que se habían dado de alta dentro de la modalidad 45<sup>18</sup> desde julio de 1998.

Para que el trabajador obtuviera su afiliación era necesario que realizara, en resumen, lo siguiente:

1. El trabajador podía acudir a la Subdelegación a solicitar su número de seguridad social (NSS) o el patrón lo podía solicitar al incluirlo en la Relación Mensual de Trabajadores.
2. La Subdelegación asignaba el NSS y entregaba la tarjeta de afiliación directamente al trabajador o a través del patrón.

<sup>18</sup> Es importante señalar que la modalidad de incorporación de los TEC, en el periodo de 1998 al 1 de junio de 2004, fue la 45; que es la referente a los trabajadores estacionales del campo general. Dicha modalidad fue diseñada en 1997 y entró en vigor en el año de 1998. En ella la única rama de seguro que no se abarca es la de guarderías y prestaciones sociales.

3. Los registros de los trabajadores no identificados (por datos incompletos o sobrenombres) se regresaban al patrón para su aclaración.
4. Con su tarjeta de afiliación y el “aviso” o la “constancia”, el trabajador tenía acceso a los servicios médicos y de guarderías.
5. La información captada servía para llevar a cabo el proceso de actualización de la base de datos del Sistema Integral de Derechos y Obligaciones (SINDO).

Sin embargo, como se señaló anteriormente, los niveles de incorporación no se incrementaron. Los problemas que la División de esquemas especiales del IMSS reportó fueron los siguientes:

- I. Las relaciones de trabajadores -principal medio de afiliación- se presentaban en papel; lo que generaba varios problemas a todo el proceso posterior de cobro, individualización, vigencia de derechos y disponibilidad de información oportuna y confiable.
- II. La cantidad de NSS aplicados ascendían a 1,945,313 a agosto de 2003. Esta cantidad ha sido interpretada como el número de trabajadores que atiende el IMSS, aunque en realidad es simplemente la cantidad de NSS expedidos, entre los que está la población jornalera y no jornalera.
- III. Los listados que presentaba el patrón no registraban periodos laborados, sólo el número de jornadas, por lo que no se podía identificar la vigencia. Esto provocaba que aún laborando unos días, el trabajador podía pedir las prestaciones médicas, violando los plazos de la LSS.
- IV. Los movimientos siempre eran de reincorporación, por lo que no era posible identificar el número de jornaleros que efectivamente laboraban en un año natural y las jornadas reportadas.
- V. Existían incongruencias entre los datos de hectáreas reportadas, trabajadores incluidos en las relaciones mensuales, las jornadas reportadas y los patrones registrados.
- VI. Con cierta frecuencia, en lugar del nombre correcto del trabajador, se anotaba un sobrenombre o el nombre incompleto y el sistema lo rechazaba, por lo que se tenía que proceder a la aclaración.

Como se puede observar, el común denominador de estos problemas es la naturaleza poco confiable de la información, lo que identificamos como el tercer problema de implementación. Para sustentar dicha afirmación, mostramos a continuación los registros erróneos y correctos calculados por el IMSS; aunque cabe señalar que los primeros no fueron aclarados en su totalidad por las subdelegaciones.

<div> <div>Tabla No. 13</div> <div>Estados de individualización de RCV<sup>5</sup></div> </div>			
Fecha de actualización	Registros		
	Leídos <sup>1</sup>	Erróneos <sup>2</sup>	Correctos <sup>3</sup>
Julio 1998 a septiembre 200	4,247,107	870,010	3,337,097
Octubre 2000 a mayo 2002	3,170,083	869,482	2,300,601
Junio 2002 a mayo 2003	3,306,212	2,242,098	1,064,114 <sup>4</sup>
<b>Total Nacional</b>	<b>10,723,402</b>	<b>3,981,590</b>	<b>6,741,812</b>
<div> <div>Notas:</div> <div> <div>1 Movimientos que se reciben en los Centros de información de Zona (CIZ) por parte de las Delegaciones/Subdelegaciones.</div> <div>2 Son movimientos que se encuentran en sistemas interactivos para su corrección derivado de errores. Estos movimientos no están individualizados.</div> <div>3 Son movimientos (NO TRABAJADORES) ya individualizados.</div> <div>4 Estos movimientos no se han individualizado derivado de que no se han generado los archivos TXT. Ya que la empresa debe generar un archivo que contenga la baja o el reingreso y uno de modificación del salario, dicho archivo se debe traducir con el software en formato EDI y para su entrega al Dpto. De Supervisión de Afiliación y Vigencia de la Delegación del IMSS debe guardarlo con el nombre EDI.TXT.</div> <div>5. Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) En esta subcuenta se depositan las cuotas y aportaciones tripartitas, es decir: las que realiza el patrón, el gobierno federal y las del trabajador. Las aportaciones se realizan en la siguiente proporción: Patrón el 2por ciento de su salario base de cotización (SBC) para Retiro y 3.15por ciento de su salario base de cotización para Cesantía en edad avanzada y Vejez. Las aportaciones se realizan de manera bimestral. Gobierno 0.225por ciento del salario base de cotización por Cesantía en edad avanzada y Vejez (de manera bimestral) y una cantidad equivalente al 5.5por ciento del salario mínimo general para el D.F., por cada día cotizado, por concepto de cuota social. Trabajador 1.125por ciento sobre el salario base de cotización de manera bimestral.</div> </div> </div> <div>Fuente: <i>Elaboración propia en base a información proporcionada por el Dr. Alejandro del Valle</i></div>			

Pese a los avances en la individualización de las cuotas, los resultados no fueron los mejores:

<div> <div>Tabla No. 14</div> <div>Avance en le proceso de individualización de las cuotas RCV de los trabajadores eventuales del campo</div> </div>		
Importe Inicial	Importe Individualizado 2003	Saldo pendiente de individualizar
\$ 131,963,667	\$ 37,203,257	\$ 94,760,410
100por ciento	28por ciento	72por ciento
Fuente: <i>Coordinación de incorporación al régimen voluntario y esquemas especiales del IMSS</i>		

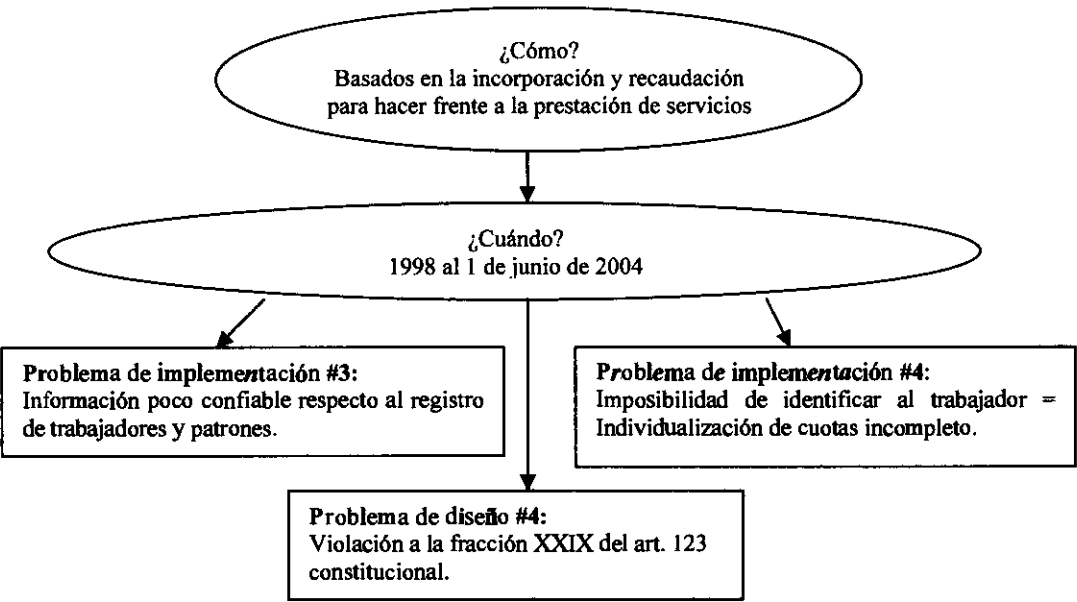
Con estos datos identificamos el cuarto problema de implementación, ya que el que no se haya individualizado el 72 por ciento de los RCV recibidos y haya quedado un saldo de 94.76 millones de pesos, se explica por la ya señalada imposibilidad de identificar al

trabajador. Con esto se ha generado un fondo de recursos del cual no existe definición sobre su destino.

Pero detectamos un error de diseño aún más grave, pues la privatización y problemas de individualización del sistema de pensiones implican una violación a la fracción XXIX del art. 123 constitucional<sup>19</sup>, en virtud de que los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez quedaron dependientes de la aportación individual del trabajador, del monto de su salario y del manejo de los fondos que pueda hacer la AFORE; en lugar de estar encaminado a la protección y bienestar de los TEC y sus familias.

La individualización de las cuotas es un sistema de aportaciones obligatorias capitalizables que debería derivar en una renta vitalicia para el trabajador o sus beneficiarios. Si el saldo pendiente a individualizar es grande, lo que se tiene en realidad es un rezago para brindarle al TEC, la SS referente a la vejez.

**Figura No.8: Los problemas de diseño e implementación en los proceso institucionales (LSS-1995)**



**Fuente:** *Elaboración propia en base a información analizada en el presente capítulo.*

<sup>19</sup> ART. 123 FRACCIÓN XXIX.- Es de utilidad pública la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

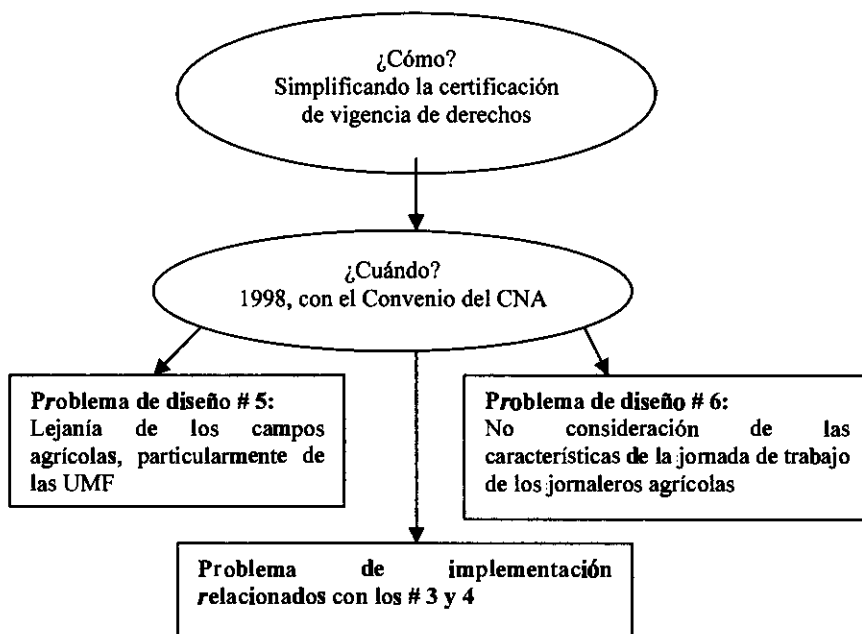
Los problemas que el IMSS detectó en la implementación, al no efectuarse debidamente la certificación, fueron los siguientes:

1. Falta de avisos de trabajo: el asegurado o sus beneficiarios lo recibían con la fecha vencida, el patrón lo entregaba a sujetos que no eran trabajadores; o bien, el trabajador no lo solicitaba.
2. Al momento de solicitar los servicios no se podía detectar si el trabajador mantenía la vigencia, pues no se especificaba el periodo laborado.
3. La verificación contra las relaciones mensuales se realizaba con muchos meses de retraso, pues el procedimiento era totalmente manual.
4. No se tenía un debido control de los avisos de trabajo y/o constancias de días laborados.

Sin embargo, el IMSS no detectó problemas de diseño, pero es claro que existían y tenían que ver con el hecho de que las características del trabajo que desempeña el jornalero agrícola no fueron contempladas, lo que redundó en verdaderos cuellos de botella, ya que no se consideró lo siguiente:

1. Las UMF se encuentran lejos de los campos de cultivo, por lo que es difícil que el TEC destine parte de su tiempo a acudir a la certificación; que en si mismo representa el quinto problema de diseño identificado.
2. Para aquellos TEC que laboran tan sólo dos días a la semana con un patrón les es imposible presentar el aviso.
3. A la mayoría de los TEC nada les asegura trabajar 7 días continuos a la semana, por lo que en muchos casos tampoco podrán presentar la constancia.  
Estos dos puntos representan el problema de diseño número seis, referente a la no consideración de las características de la jornada laboral de los TEC.
4. La declaración verbal del trabajador para registrar a sus beneficiarios pudiera, en muchos casos, resultar en declaraciones de parentescos no existentes (amigos), no contar con la identidad verdadera del pariente (por la carencia de documentación de esta población, tal como actas de nacimiento) y se incurriría en registros erróneos tales como los de la individualización de RCV -problema relacionado con las fallas de implementación número tres y cuatro-.

**Figura No.9: Los problemas de diseño e implementación en la certificación de vigencia de derechos (LSS-1995).**



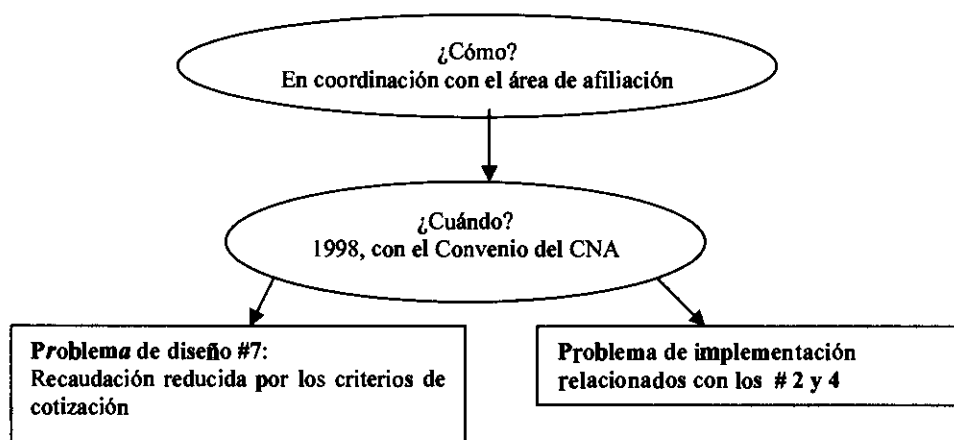
**Fuente:** *Elaboración propia en base a información analizada en el presente capítulo.*

Dentro de la cobranza identificamos el séptimo problema de diseño, ya que la recaudación resultaba reducida porque se cotizaba sobre la base de 1 SMG (Salario Mínimo General), por la existencia del subsidio y por la ausencia de mecanismos de verificación de evasiones. Este último está relacionado al problema de implementación número dos, referente a la carencia de fiscalización.

Otro problema en la implementación se relaciona al ya identificado número cuatro, puesto que la captura en el SUA se realizaba a partir de las “relaciones mensuales de trabajadores”, por lo que sólo registraba el RCV y no se identificaban las cuotas del IMSS.



**Figura No. 10: Los problemas de diseño e implementación en la cobranza (LSS-1995)**



**Fuente:** *Elaboración propia en base a información reseñada en el presente capítulo.*

Por último, dentro de la auditoria los problemas detectados son los siguientes:

1. No se realizaban las visitas, debido a la lejanía y ubicación de los campos agrícolas, lo que no se contempló dentro de un diseño particular.
2. No se contaba con un modelo adecuado para auditar a los patrones del campo. Con la información que se tenía, únicamente se auditaban las unidades de producción registradas, pero aquellas que seguían en el incumplimiento y que por ende carecían de registro seguían en la impunidad.
3. Habían sido muy aisladas las órdenes de visita provenientes de alguna autoridad.

Los puntos anteriores están relacionados a los problemas de diseño número 5 y el problema de implementación número 2 y 3, anteriormente señalados.

4. No se le había dado la debida importancia a la auditoria, por la suposición de que la recaudación es mínima en este sector; lo que implica un gravísimo problema de implementación (el quinto identificado hasta ahora), ya que existía el cómo recaudar, pero esto no se llevaba a cabo por suposiciones valorativas que nada tenían que ver con el diseño de la política.

## 2.5 Las adiciones a la LSS en 2005.

A partir del primero de julio de 2004 termina el subsidio y el convenio con el CNA y los patrones quedan obligados a pagar sobre el total del salario como trabajadores de planta y se empieza a cobrar la cuota de INFONAVIT.

Para abril de 2005 se realizan adiciones a la LSS en el Congreso de la Unión, esta vez ya con la participación de los miembros del Partido Acción Nacional (PAN). La iniciativa se da como resultado de los bajos niveles de incorporación que se dieron con la ley y las estrategias anteriormente reseñadas, así como del alto costo que asumió el IMSS; mismo que por su situación financiera no se podía permitir.

En términos generales el IMSS buscó responder con estas reformas a las necesidades y particularidades del campo, para que así se pudieran otorgar mayores facilidades a los patrones en el pago de las cuotas, buscando que en esta ocasión sí se logaran las metas de incorporación de los TEC.

El resultado que se buscaba era, de acuerdo al Instituto, una simplificación de procedimientos para el registro de los patrones y la afiliación de los trabajadores eventuales; ampliando de esta forma las posibilidades para mejorar el acceso y la prestación de los servicios médicos y de atención a los hijos de las jornaleras.

Sin embargo, uno de los planteamientos que se hacía de manera muy especial era que si el productor rural, los ejidatarios o pequeños propietarios no registraban a sus TEC, se les quitarían los apoyos y los subsidios que conforme al Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal les correspondían. Esto lo podríamos interpretar como una sanción previa, dados los resultados negativos que se obtuvieron con la política de descuentos graduales.

Es para el 29 de abril de este año que el IMSS da a conocer en el Diario Oficial el decreto por el que se adiciona la LSS, proporcionando con ello, al menos en papel, las prestaciones que les corresponden a los TEC en lo referente al ss. De acuerdo al IMSS, con estas

acciones se estaba elevando su nivel de vida y garantizando la certeza y la seguridad jurídica de los sujetos, así como facilitando el pago de las cuotas obrero-patronales.

Lo dispuesto entró en vigor 30 días después de su publicación, en mayo de 2005. Dentro de las acciones a realizar se destaca el Programa de Regularización de patrones del campo (1270 patrones adheridos). Además se obligó a los patrones a dar todo tipo de información respecto al número de jornaleros, salarios, superficie cultivada, entre otros.

A continuación presentamos un cuadro en el que se describe y analiza la nueva LSS de 2005, así como los beneficios que ésta generó, de acuerdo al IMSS, tanto a productores como a jornaleros. Por otro lado señalamos, de manera comparativa al diseño e implementación de la ley correspondiente a 1995, cuáles fueron las soluciones y problemas que se generaron con las nuevas adiciones:

Cuadro No. 5 Adiciones y Beneficios derivados de las adiciones a la LSS del 29 de abril de 2005			Respecto a las modificaciones de la LSS en 1995
Adición	Beneficio para los patrones del campo de acuerdo al IMSS	Beneficios para los trabajadores del campo de acuerdo al IMSS	Solución y/o Generación de problemas
<p><b><u>Fracción XIX Artículo 5°</u></b> Trabajador eventual del campo: persona física que es contratada para labores de siembra, deshije, cosecha, recolección, preparación de productos para su primera enajenación y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta, a cielo abierto o en invernadero. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por periodos que en ningún caso podrán ser superiores a 27 semanas por cada patrón. En caso de rebasar dicho período por patrón, será considerado trabajador permanente. Para calcular las semanas laboradas y determinar la forma de cotización se estará a lo previsto en la Ley y su reglamento.</p>	<p>1. Para propósitos relativos exclusivamente a la determinación y pago de las contribuciones al SS, se tipifica la modalidad de permanente o eventual del trabajador del campo y adiciona al que trabaja en invernadero o a cielo abierto.</p> <p>2. Se establece el periodo de 27 semanas de trabajo continuo para un mismo patrón para considerar a un trabajador como eventual del campo</p>	<p>1. Les otorga certeza jurídica</p> <p>2. Les permite a ellos y a sus familias acceder a la protección de la seguridad social</p>	<p>Solución: Se crea una definición específica para TEC</p> <p>Problema: El nuevo diseño considera permanente al trabajador del campo cuando éste labore por periodos mayores a las 27 semanas continuas. Esto es casi imposible por las características del mercado de trabajo de los jornaleros. Además se está violando lo marcado por la LFT, en donde se piden 12 semanas para considerar al trabajador permanente.</p>
<p><b><u>Artículo 237 B</u></b> Los patrones del campo tendrán las obligaciones inherentes que establezca la presente ley y sus</p>	<p>1. Cuentan con 7 días hábiles para comunicar movimientos</p>	<p>1. Tendrán constancia de los días laborados y</p>	<p>Solución: Se les exigen aún más datos a los patrones y se les da un</p>

<p>reglamentos, adicionalmente, deberá cumplir lo siguiente:</p> <p>I. Al registrarse ante el Instituto los patrones deberán proporcionar periodo y tipo de cultivo, superficie o unidad de producción, así como la estimación de jornadas a utilizar en cada período, y los demás datos que requiera el Instituto, entre otros datos...La modificación de cualquiera de los datos proporcionados deberá ser comunicada al instituto en un plazo no mayor de 30 días naturales contados a partir de la fecha que se produzcan</p> <p>II. Comunicarán altas, bajas y reingresos de sus trabajadores, así como las modificaciones de su salario en los términos del reglamento correspondiente, dentro de plazos no mayores de 7 días hábiles</p> <p>III. Expedirán y entregaran constancia de días laborados y de salarios totales devengados, de acuerdo a lo que establezcan los reglamentos respectivos</p>	<p>afiliatorios sin que estos se consideren extemporáneos.</p> <p>2. Contarán con disposiciones administrativas que les facilitarán los trámites ante el IMSS.</p>	<p>salarios devengados de cada uno de los patrones con los que laboren.</p> <p>2. Se garantiza la vigencia de sus derechos al presentar el patrón oportunamente los movimientos afiliatorios así como el acreditamiento de semanas cotizadas.</p>	<p>límite de tiempo específico</p> <p><b>Problema:</b> se continúa otorgando un alto grado de confianza a la información que los patrones proporcionan, en lugar de diseñar estrategias de fiscalización y auditorias más exigentes.</p>
<p><b><u>Artículo 237 C</u></b></p> <p>Los patrones del campo podrán excluir, independientemente de lo establecido en el artículo 27 de esta Ley como integrante del salario base de cotización, dada su naturaleza, los pagos adicionales que realicen por concepto de productividad, hasta por el veinte por ciento del salario base de cotización, observando lo dispuesto en el artículo 29 fracción III de esta Ley. Para que el concepto de productividad mencionado en este artículo, se excluya como integrante del salario base de cotización, deberá estar debidamente registrado en la contabilidad del patrón.</p> <p>En su caso, cubrirán la parte de la cuota obrero patronal que les corresponde conjuntamente con la actualización respectiva, en forma diferida o a plazos, sin la generación de recargos, conforme a las reglas de carácter general que emita el Consejo Técnico, tomando la existencia de ciclos estacionales en el flujo de recursos en ciertas ramas de la producción agrícola.</p>	<p>1. Para determinar el salario base de cotización a efecto de la determinación y pago de las contribuciones al Seguro Social, los patrones podrán descontar hasta el 20 por ciento del salario diario devengado por concepto de productividad.</p> <p>2. tendrán la posibilidad de ajustar el cumplimiento de sus obligaciones ante el IMSS, a los flujos financieros característicos de la actividad agrícola, con las actualizaciones que corresponda, pero sin el pago de multas y recargos.</p>	<p>Ninguno</p>	<p><b>Solución:</b> Se le exige al patrón, mayor y mejor contabilidad. Su cumplimiento está impulsado por un incentivo, que es excluir el concepto de productividad del SBC.</p> <p><b>Problema:</b> Continúa la estrategia de elevados beneficios a los productores para el cumplimiento de sus obligaciones, ya que no hay pago de multas ni recargos. Esto en algunos casos, lejos de incentivar el registro patronal, exime del pago por incumplimiento a quienes desde antes estaban registrados y reportaban datos erróneos.</p>

<p><b><u>Artículo 237 B</u></b></p> <p>El instituto podrá verificar que los patrones del campo se encuentren al corriente en cuanto al cumplimiento de las obligaciones a su cargo derivadas de esta Ley, previamente al otorgamiento de subsidios, apoyos o beneficios, derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación, que dichos patrones del campo soliciten al Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.</p> <p>Para tales efectos, sin perjuicio del ejercicio de las facultades de comprobación que le corresponde al instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo, la SAGARPA, deberá proporcionar semestralmente al Instituto el padrón de patrones del campo que sean sujetos de las disposiciones contenidas en este Capítulo, correspondientes a los sectores agrícola, ganadero, forestal y mixto, identificando a aquellos sujetos a recibir subsidios, apoyos o beneficios derivados del Presupuesto del Egresos de la Federación.</p> <p>A solicitud del Instituto, y de acuerdo al convenio que éste firme con la SAGARPA para este fin, esta última suspenderá la entrega de subsidios, apoyos o beneficios que, con cargo a su presupuesto provengan del Presupuesto de Egresos de la Federación, a patrones del campo que no cumplan con las disposiciones en materia de la seguridad social establecida en esta Ley.</p>	<p>1. Como medida conciliatoria, previa al ejercicio de las facultades de fiscalización y de cobro coactivo del IMSS, se abre un espacio propicio para la regularización o aclaración correspondiente.</p> <p>2. Se promueve el cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social y se abate la competencia desleal entre patrones del campo que cumplen y entre quienes no lo hacen</p>	<p>1. Al verificar el cumplimiento patronal se garantizará que los trabajadores estén inscritos en la seguridad social y accedan a los derechos que la Ley les confiere.</p>	<p>Solución 1: Con la inspección se le da a la población jornalera agrícola una posibilidad para garantizar su acceso al ss.</p> <p>Solución 2: Una institución más (SAGARPA) se encarga de sanciones directas al incumplimiento de los productores; ahora los subsidios, apoyos o beneficios, se encuentran condicionados al cumplimiento de las reglas en materia de SS.</p>
<p><b><u>Artículo 237 A</u></b></p> <p>En aquellos lugares donde el instituto no cuente con instalaciones, a juicio del propio Instituto, para prestar los servicios de salud que tiene encomendados, éste podrá celebrar convenios con los patrones del campo, para que éstos otorguen a sus trabajadores las prestaciones en especie correspondientes al seguro de Enfermedades y Maternidad a que se refiere la sección Segunda, Capítulo IV, del Título Segundo de esta Ley, relativas a servicios médicos y hospitalarios, pudiendo</p>	<p>1. Permite incrementar las opciones para el acceso de los trabajadores a los servicios médicos. Al mismo tiempo, se reconoce y compensa el esfuerzo de los patrones en la prestación de servicios médicos.</p> <p>2. Se fomenta la participación de</p>	<p>1. Se amplía la cobertura de atención con más centros de servicios médicos, ya que ahora se contará con los del IMSS y aquellos que los patrones provean.</p>	<p>Solución: Se intento resolver el problema de la lejanía de la ubicación de las guarderías de a los campos agrícolas. Para lo que se subrogo el servicio a los productores, quienes en teoría acercaran a su población trabajadora éste servicio, con horarios de servicio acordes a la jornada de trabajo y con cupos</p>

<p>convenirse en la reversión de una parte de la cuota obrero patronal en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios otorgados, a través de un esquema programado de reembolsos, en los términos que establezcan las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico</p> <p><b><u>Artículo 237 A (continuación)</u></b></p> <p>Asimismo, en aquellos lugares donde el instituto no cuente con instalaciones, a juicio del propio Instituto, para prestar los servicios de guardería que tienen encomendados, éste podrá celebrar convenios con los patrones del campo y organizaciones de trabajadores eventuales del campo para la subrogación de los servicios que contempla el Ramo de Guarderías a que se refiere la Sección Primera, Capítulo VII, del Título Segundo, de esta Ley, en los términos que establezcan las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico.</p> <p>En todo caso, los patrones del campo y las organizaciones a que se refiere este artículo estarán obligados a proporcionar al Instituto los informes y estadísticas que éste les exigiere y sujetarse a las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia prescritas por el propio Instituto, en los términos de las reglas de carácter general que con respecto a los servicios médicos y de guardería expida el Consejo Técnico.</p>	<p>los patrones del campo en el cuidado y desarrollo de los hijos e hijas de las madres trabajadoras</p>	<p>2. Se busca mejorar la calidad de la atención y acercar los servicios médicos a los campos agrícolas al ser presentados en instalaciones administradas por el patrón, pero normadas y supervisadas por el IMSS</p> <p>2. Tendrán acceso al servicio de guardería supervisado por el IMSS en instalaciones cercanas a los centros de trabajo. Con ello se mejorará el desarrollo de los niños así como se apoyará una mayor participación de la mujer en actividades productivas del campo.</p>	<p>acordes al total de hijos de jornaleras.</p> <p><b>Problema1:</b> Pese al incumplimiento de los productores en materia de afiliación, ahora se les subroga la prestación de servicios, lo que agudizará en muchos casos la escasa provisión del ss para la población jornalera, pues nada asegura el cumplimiento de los patrones.</p> <p><b>Problema 2:</b> La calidad de los servicios no está asegurada con la inspección, pues ésta se ha demostrado difícil por la distancia y características de los campos agrícolas.</p>
---	--	---	---

Las soluciones obtenidas con la nueva LSS, planteadas en el cuadro anterior, en suma implican el otorgamiento, al menos en el papel, de los derechos referentes al ss para los jornaleros agrícolas. Sin embargo, los problemas detectados siguen siendo los mismos y en algunos casos tan solo cambiaron de forma.

El principal ejemplo de lo anterior es el problema de las semanas de cotización requeridas, que al igual que el resto de los puntos identificados, siguen generando bajos niveles de incorporación y propiciando evasión en el cumplimiento de la ley.

Posterior a estas adiciones, para junio de 2005 se establecieron lineamientos para el intercambio de información con SAGARPA y se realizó la entrega del primer padrón de patrones por parte de esta dependencia. Es así que esta dependencia reportó un potencial de 464,096 TEC.

Con esto detectamos que el problema de implementación, originado dentro de los procesos institucionales en 1995, se buscó resolver con las adiciones a la LSS en 2005, pero ésta nueva disposición sigue sin garantizar información confiable puesto que se deja todo en manos del patrón y la credibilidad de éste.

Para el 15 de julio se publicaron en el D.O.F. las modificaciones al Reglamento de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización. En éstas se modifica la definición de TEC; además se incluyen la notificación con un plazo máximo de 30 días de los datos proporcionados por el patrón, la presentación en medio magnético de los avisos de patrones con más de 30 TEC y la emisión de reglas anuales para que los patrones efectúen sus pagos considerando el impacto de los ciclos estacionales en el flujo de recursos.

Además, se inicia el programa de pre-afiliación con el objetivo de asignar los NSS a los jefes de familia de las localidades de aquellos estados identificados como de mayor expulsión de trabajadores jornaleros. Esto se llevo a cabo con el apoyo de IMSS-Oportunidades.



Las soluciones obtenidas con la nueva LSS, planteadas en el cuadro anterior, en suma implican el otorgamiento, al menos en el papel, de los derechos referentes al ss para los jornaleros agrícolas. Sin embargo, los problemas detectados siguen siendo los mismos y en algunos casos tan solo cambiaron de forma.

El principal ejemplo de lo anterior es el problema de las semanas de cotización requeridas, que al igual que el resto de los puntos identificados, siguen generando bajos niveles de incorporación y propiciando evasión en el cumplimiento de la ley.

Posterior a estas adiciones, para junio de 2005 se establecieron lineamientos para el intercambio de información con SAGARPA y se realizó la entrega del primer padrón de patrones por parte de esta dependencia. Es así que esta dependencia reportó un potencial de 464,096 TEC.

Con esto detectamos que el problema de implementación, originado dentro de los procesos institucionales en 1995, se buscó resolver con las adiciones a la LSS en 2005, pero ésta nueva disposición sigue sin garantizar información confiable puesto que se deja todo en manos del patrón y la credibilidad de éste.

Para el 15 de julio se publicaron en el D.O.F. las modificaciones al Reglamento de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización. En éstas se modifica la definición de TEC; además se incluyen la notificación con un plazo máximo de 30 días de los datos proporcionados por el patrón, la presentación en medio magnético de los avisos de patrones con más de 30 TEC y la emisión de reglas anuales para que los patrones efectúen sus pagos considerando el impacto de los ciclos estacionales en el flujo de recursos.

Además, se inicia el programa de pre-afiliación con el objetivo de asignar los NSS a los jefes de familia de las localidades de aquellos estados identificados como de mayor expulsión de trabajadores jornaleros. Esto se llevo a cabo con el apoyo de IMSS-Oportunidades.

El 22 de julio se aprueban por el H. Consejo Técnico las Reglas de Carácter General, en donde se establece:

- I. La subrogación de servicios de guarderías (al año de 2005 se recibieron 40 solicitudes, principalmente en los estados de la región occidente).

Hay que resaltar que anterior a éstas disposiciones, las mujeres campesinas no podían llevar a sus hijos a las guarderías, pues la vida del campo inicia desde muy temprano (en ocasiones desde madrugada). Además, las guarderías a cargo del IMSS, en las que se presta atención a los hijos de las jornaleras, carecen de infraestructura adecuada y, en muchos casos, el cupo sobrepasaba la demanda.

Esta situación era un desincentivo para que las jornaleras hicieran uso de dicho servicio. Aunado a ello está la lejanía de estos centros (10, 15 o 20 km), lo que nos deja ver la persistencia del mal diseño dentro de la ley para la prestación de dicho servicio.

Como alternativa a ésta deficiencia, en los Estados en los que opera el PAJA de la SEDESOL, se brinda este servicio con apoyo de los productores y con horarios de apertura acordes a las actividades de las jornaleras, desde las 5:00 am.

- II. La subrogación de servicios médicos: la obligación en la prestación de servicios por parte de los patrones y personal contratado.

Este nuevo diseño, supone de manera implícita un estricto cumplimiento por parte de los productores y se deja todo en sus manos. Sin embargo, con las experiencias adquiridas durante la aplicación de la LSS de 1995, se dejó ver que el productor incumple, a pesar del otorgamiento de incentivos tales como los descuentos. Por lo tanto, resulta dudoso que éste lleve a cabo acciones a favor de la población jornalera y en cumplimiento de la ley, al prestar los servicios médicos y de guarderías que ahora se encuentran bajo su jurisdicción.

El 23 de diciembre del mismo año, el Ejecutivo publicó un decreto mediante el que se otorgan diversos beneficios y facilidades fiscales a los productores del campo que afilien a sus trabajadores, entre los cuales se consideró una exención parcial de los pagos de las

aportaciones para la seguridad social de los TEC. Éste entró en vigor 30 días después de su publicación, en enero de 2006, y su vigencia es de 18 meses.

Además, para que los jornaleros efectivamente obtengan los mismos beneficios que los asegurados del régimen ordinario, el IMSS puso en marcha 55 unidades médicas móviles (UMM), de las cuales 39 son consultorios médico dentales, ocho unidades quirúrgicas y ocho más de diagnóstico.

Pese a que con esto se buscó resolver el problema de diseño número 5 de la LSS-1995, se generó un enorme problema de implementación, pues las unidades cuentan con poco equipamiento, el cuál no corresponde a las necesidades de la población jornalera; carecen del medicamento que en teoría deberían tener y, más grave aún, no solucionan el problema de provisión de SS pues ni siquiera representan un verdadero ss.

Con respecto a los problemas de implementación que se tenían en 1995, referentes los certificados de vigencia de derechos; se instrumentó el Sistema de Registro de Movimientos Afiliatorios de Trabajadores Eventuales del Campo (SIRMATEC) y un nuevo Sistema Único de Autodeterminación (SUA).

A su vez se diseñaron campañas de fiscalización que buscaron ser más contundentes. Sin embargo, los esquemas no permiten un cumplimiento adecuado. Para el año de 2006 podemos observar los datos sobre las auditorías en la tabla No.15, en donde Sinaloa es el Estado de la región occidente, y del resto de las delegaciones, con mayor número de auditorías a patrones del campo y la que mayor número de éstas concluyeron, además de ser uno de los Estados con más concentración de población jornalera.

Pese a lo anterior, y añadiendo el hecho que del número nacional de auditorías más del 50 por ciento fueron concluidas, esto no representa en números reales una verdadera estrategia de fiscalización, puesto que las auditorías levantadas son mucho menos que el número de productores que reporta la SAGARPA, que es de 81 mil 522 productores agrícolas.

<p align="center"><b>Tabla No.15</b>  <b>Actos de fiscalización a productores del campo al 12 de mayo de 2006</b></p>					
Región	Delegación	No. de auditorías a patrones			
		Total	Concluidas	Canceladas	En proceso
<b>N O R T E</b>	Coahuila	3	3		
	Chihuahua	3	1	1	1
	San Luis Potosí	6	2	1	3
	Tamaulipas	5	4		1
	Zacatecas	4	3	1	
<b>CENTRO</b>	Guerrero	3	1	2	
<b>O C C I D E N T E</b>	Baja California	13		13	
	Baja California Sur	3	3		
	Guanajuato	2		1	1
	Jalisco	3	3		
	Michoacán	2	2		
	Sinaloa	27	25	1	1
	Sonora	16	14		2
<b>S U R</b>	Chiapas	2		2	
	Oaxaca	2	2		
	Puebla	2		1	1
	Tabasco	2	2		
	Veracruz Norte	2		1	1
	Yucatán	2	2		
<b>Nacional</b>		<b>102</b>	<b>67</b>	<b>24</b>	<b>11</b>
<p><i>Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Incorporación y Recaudación del Seguro Social, Unidad de Fiscalización y Cobranza, Coordinación de Fiscalización.</i></p>					

El IMSS sólo tiene registrados 7 mil 341 patrones, sin embargo, al 12 de mayo de 2006 únicamente existen un total de 102 auditorías a nivel nacional. Además, cotejando la cifra de SAGARPA con la del IMSS, observamos que hay 74 mil 181 productores agrícolas que no cuentan con registro ante el instituto.

El hecho de que no se realicen tantas auditorías como productores existen nos permite hablar de que la fiscalización es casi nula y que, en palabras de los mismos trabajadores de la división de Fiscalización del IMSS, “*existe el proyecto y la manera de aplicarlo, pero no se lleva a cabo pues no hay disposición ni cumplimiento por parte de los productores; y por parte del instituto no se tiene una estrategia real para fiscalizar*”, pues para ellos esto es un asunto más de carácter político que de relevancia social.

Esto nos deja ver un claro problema de implementación, que se agudiza con situaciones como los pre-avisos de auditorías por filtración de información acerca de éstas, los

sobornos al personal fiscalizador, la distancia de los campos agrícolas, lo poco sofisticada y clara contabilidad de estos, etc.

Si bien es cierto que es necesaria una sanción ante el incumplimiento o anomalías resultantes de las pocas auditorias realizadas, o las que en un futuro pudieran llevarse a cabo, es importante resaltar que el número y tipo de auditorias, así como las sanciones derivadas de éstas, no pueden ser iguales para todos los productores.

Por otro lado, tenemos que dentro de cada región se presenta una realidad diversa respecto a la población derechohabiente.

<div> <div>Tabla No. 16</div> <div>Estructura de la población derechohabiente Diciembre de 2005</div> </div>					
Región	Delegación	TEC Asegurados			
		Campo Cañero	Campo mod. 13.2	Campo mod. 13.4	Suma
NORTE	Coahuila		599	980	1,579
	Chihuahua		1,011	1,543	2,554
	San Luis Potosí	29	370	3,606	4,005
	Tamaulipas	22	1,865	4,770	6,657
	Zacatecas		24	227	251
	Aguascalientes		235	1,190	1,425
	Durango		12	197	209
CENTRO	Nuevo León		507	59	566
	Guerrero		24	488	512
	México Oriente		19		19
	Morelos		742	1,805	2,547
	México Poniente		56	169	225
OCCIDENTE	Querétaro		585	1,861	2,446
	Baja California		2,651	2,256	4,907
	Baja California Sur		4,205	540	4,745
	Guanajuato		3,054	1,255	4,309
	Colima	5	235	1,594	1,834
	Jalisco		3,772	3,340	7,112
	Michoacán	51	1,533	2,115	3,699
	Sinaloa	3	5,063	9,522	14,588
	Nayarit	2	825	1,578	2,405
SUR	Sonora		1,933	6,187	8,120
	Chiapas		240	872	1,112
	Oaxaca	11	61	2,171	2,243
	Puebla	3	195	361	559
	Hidalgo		4	812	816
	Tabasco	5	79	386	470
	Quintana Roo		234	1,482	1,716
	Campeche	2	73	195	270
	Veracruz Norte	34	119	5,626	5,799
	Veracruz Sur	26	493	10,202	10,721
	Tlaxcala			8	8
	Yucatán		30	400	430
Nacional		193	30,856	67,789	98,838
Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Incorporación y Recaudación del Seguro Social, Unidad de Fiscalización y Cobranza, Coordinación de Fiscalización.					

Si comparamos los datos de éste cuadro, con los actos de fiscalización a productores (cuadro anterior), podemos observar que hay Estados que tienen población derechohabiente, lo que implica que hay productores a quienes auditar; pero esto no ocurre así en Aguascalientes, Durango, Nuevo León, Nayarit, entre otros.

Esta carencia de fiscalización y esfuerzos ya señalados dan como resultado que los TEC no se hayan incrementado significativamente a lo largo del periodo, ni siquiera pese a los “esfuerzos” realizados con las modificaciones a la LSS en los dos periodos de análisis (1995 y 2005), referidas al cambio de incentivos y sanciones a los patrones, ni a la creación de nuevas modalidades de incorporación. Esto lo podemos observar en el siguiente cuadro.

Año	Tabla No.17 TEC Asegurados			
	Campo Cañero 14	Campo mod. 13.2 <sup>1</sup>	Campo mod. 13.4 <sup>2</sup>	Suma
1994	57,144	127,433		184,577
1995	51,667	138,283		189,950
1996	48,926	135,751		184,677
1997	61,453	141,062		202,515
1998	37,288	158,634		195,922
1999	44,411	146,020		190,431
2000	34,477	151,685		186,162
2001	44,516	165,690		210,206
2002	43,757	155,522		199,279
2003	43,771	99,867		143,638
Agosto de 2004	12,332	21,180		33,512
Agosto de 2005	6,985	41,241	2,048	50,274

Nota: <sup>1</sup>Trabajador eventual de acuerdo a lo dispuesto el 15 de Agosto de 2004. <sup>2</sup> TEC de acuerdo a lo dispuesto el 29 de abril de 2005 en la LSS. Los trabajadores del campo cañero, son sujetos de una modalidad específica que es la 14.

Fuente: *Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Incorporación y Recaudación del Seguro Social, Unidad de Fiscalización y Cobranza, Coordinación de Fiscalización.*

Antes de las modificaciones a la LSS de 2005, los TEC eran registrados en la modalidad 45. Posteriormente se abre la modalidad 13<sup>20</sup>, que originalmente sólo contabilizaba a los trabajadores asalariados permanentes del campo, aunque el patrón podía reportar eventualidad del trabajador bajo la modalidad 13.2. Dentro de la modalidad 13, en 2005 se abre un apartado para contemplar a los asegurados eventuales del campo general, constituyéndose la modalidad 13.4.

<sup>20</sup> Cuando el patrón reporta al trabajador del campo en la modalidad 13, se le dio la opción de reportarlo como trabajador tipo 1 = permanente, trabajador tipo 2= eventual, trabajador tipo 3 = construcción.

Lo más significativo que observamos respecto al registro de trabajadores en las distintas modalidades es que, entre 2002 y 2003, se da una disminución significativa de la modalidad 13.2, lo que refleja el descenso en los reportes patronales referidos a trabajadores eventuales. Antes de la apertura de la modalidad 13.4 se dio un incremento poco significativo en la modalidad 13.2, debido a la información que el patrón reportaba sobre sus trabajadores y a que en muchos casos no permitían el registro en la nueva modalidad. Posteriormente se da un pequeño registro en la modalidad 13.4, derivado de los convenios que se estaban llevando a cabo para la subrogación de los servicios.

Con estos datos y problemas detectados es que tenemos un recuento de lo que se ha logrado realizar a favor o en detrimento de la provisión de ss para la población jornalera agrícola del país. Ahora lo que queda es hacer un conjunto de propuestas derivadas de los resultados analizados, para crear esquemas acordes a la situación de los TEC.

## 2.6 Conclusiones

Para dar paso al siguiente capítulo debemos tener presente que los problemas de diseño e implementación de las modificaciones y adiciones a la LSS en el año de 1995 se enmarcan en las siguientes áreas:

- 1) La cotización
- 2) El descuento
- 3) Los procesos institucionales
- 4) La certificación de vigencia de derechos
- 5) Las auditorias

Para 2005 detectamos principalmente lo siguiente:

1. Que uno de los mayores problemas es la implementación de las estrategias de fiscalización.
2. Que el problema en el diseño de la LSS persiste, en tanto que las características específicas de la población jornalera y el mercado de trabajo en el que se

desenvuelven, no son tomadas en cuenta ni para la cotización, ni para la prestación de servicios y mucho menos para la subrogación de estos.

3. Que las características de los patrones son tomadas en cuenta, en tanto que son grandes productores.
4. Que se sigue asumiendo un estricto cumplimiento por parte de los productores; lo cuál ha quedado de manifiesto que no ocurre así.

En suma, las nuevas adiciones a la LSS alejan a los jornaleros agrícolas cada vez más de la SS y de las posibilidades de cotizar en cualquiera de los ramos de aseguramiento que ofrece el IMSS. Es decir, el problema fundamental de los bajos niveles de incorporación aun no es resuelto.

A su vez, detectamos un problema paralelo al del diseño e implementación, que es el alto nivel de evasión patronal; el cuál si no es erradicado impedirá que el resultado de incorporación que se busca sea alcanzado.



## **Capítulo 3**

### **Conclusiones Generales del Estudio.**

#### **Presentación**

Una vez que en el capítulo anterior hemos identificado los problemas resultantes de las modificaciones y adiciones a la LSS en 1995 y 2005; que éstas no dieron los resultados esperados de incorporación de la población jornalera y que además los niveles de evasión patronal persistieron; señalaremos la posición de los actores involucrados.

El objetivo es mostrar, a manera de conclusión, si los actores están conscientes o no de los problemas detectados, si es que lo tienen claro y no han podido darle solución, o simplemente no lo tienen claro o no buscan solucionarlo.

Es así que podremos concluir que, pese al conocimiento de los problemas de diseño e implementación, las actuales acciones no han sido suficientes y podríamos decir que han sido equivocadas. Por ello, es necesario emprender esfuerzos encaminados a corregir las fallas detectadas y crear el contexto para que estos sean cada vez menores.

#### **3.1 A manera de conclusión.**

La investigación realizada tuvo como objetivo saber qué es lo que se había hecho en el IMSS, en tanto que es la institución encargada de la provisión de SS, para lograr una mayor tasa de incorporación de jornaleros agrícolas.

Tomando en cuenta que la provisión de SS tiene sus fundamentos en el seno del derecho del trabajo, primeramente identificamos que para abordar el tema del acceso a la SS de los jornaleros agrícolas en México era necesario analizar el mercado de trabajo en el que se inserta esta población, así como la legislación vigente para el empleo rural; pues esto explica porque es casi inexistente dicha prestación.

Se encontró que la población jornalera, está inmersa en los dos tipos de mercado de trabajo identificados por la literatura especializada: el formal y el informal. Pesé a lo difícil que resulta la contabilización de éste sector y la carencia de fuentes oficiales certeras respecto a la cantidad de éstos, pudimos observar que al parecer la mayor parte se encuentra en el empleo informal.

Una vez hecho lo anterior, se reseñó lo que el IMSS, en el marco de un conjunto de políticas que buscaban apoyar el campo mexicano, hizo para proveer de SS a ésta población. Primeramente identificamos que se fijaron metas de incorporación que buscaban incrementar la tasa de inscripción y lograr la cobertura total del sector. Las acciones llevadas a cabo para el logro de éstas se dieron en dos momentos y dos tiempos: primero con modificaciones a la LSS en el año de 1995 y, posteriormente, mediante adiciones a ésta en el año de 2005.

A su vez, a lo largo del desarrollo de la investigación, identificamos los problemas de diseño e implementación en la LSS que impidieron alcanzar la meta esperada. A continuación damos cuenta de las principales preguntas que desarrollamos en los capítulos anteriores.

*¿Cuál era el problema que se intentó resolver con las modificaciones a la LSS?*

El objetivo que aparentemente originó las modificaciones a la LSS en materia de jornaleros agrícolas fue el incremento de la incorporación de este sector a los seguros que proveía el IMSS, en el marco de una política nacional de cobertura total de SS y de apoyo al campo mexicano.

Como se planteó en el capítulo anterior, estas modificaciones fueron hechas sin contemplar características particulares de dicha población, como lo es la jornada de trabajo. Sin embargo, se creó todo un diseño encaminado a negociaciones con los productores para que éstos se dieran de alta, creándoles una estructura más de incentivos que de sanciones para incorporar a sus trabajadores.

Esto llevó desde 1998 a numerosos amparos ante el IMSS, el incumplimiento de pagos, la nulidad o disminución de registros y exigencias múltiples para condonación y esquemas más laxos; argumentando la mala situación financiera por la que atraviesa el campo.

### *¿Qué instrumentos se utilizaron?*

Los instrumentos utilizados fueron básicamente los siguientes:

- a) Modificaciones a la LSS que crearon definición específica de los trabajadores eventuales del campo (TEC) o jornaleros agrícolas y esquemas de pago especiales para los productores.
- b) Decretos presidenciales para llevar a cabo la ley.
- c) Implementación de sistemas de fiscalización y auditoría (identificados ya como débiles).
- d) Creación de un formato escrito y uno digital para el registro de los trabajadores, dependiendo del número de estos que el patrón tuviera laborando en el campo agrícola.
- e) Esquemas de subrogación de los servicios referentes a maternidad, enfermedad y guarderías.

### *¿Fue adecuado el diseño de dichos instrumentos?*

Concluimos que el diseño no fue el adecuado, pues no contempló el mercado de trabajo de los jornaleros agrícolas. Además de esto se presentaron problemas de implementación. A continuación señalamos cuales fueron las fallas detectadas:

- a) Las modificaciones no fueron pensadas desde el fondo para beneficiar a los jornaleros, sino para censar productores, lo cual queda claro por la cantidad de formas en que se buscó llegar a satisfacer al productor (un fuerte sistema de incentivos y condonaciones).

- b) En las formas de cotización las características específicas de los jornaleros agrícolas no aparecen, sino que se les aleja más de los esquemas generales del ss. (*Ver cuadro No.2, Cap.2*)

Es importante recordar, de acuerdo a lo planteado en el primer capítulo, que los jornaleros agrícolas laboran de manera eventual -su contratación es por horas que muchas veces exceden a las que por ley se estipulan (llegan a ser jornadas hasta de 15 hrs.)- y que el tiempo en el que trabajan depende del tipo de cultivo para el que se contratan.

A su vez, debemos recalcar que un periodo de 48 años laborando no es humanamente pensable en los jornaleros agrícolas, ya que la alta exposición a plaguicidas, las largas jornadas de trabajo y las condiciones de subalimentación en las que viven por los bajos salarios, así como las condiciones de urbanidad y saneamiento que los rodean, les impiden físicamente llegar a cubrir este esquema de cotización.

Cotizar, así sea por periodos “relativamente cortos” como el de 10 o 6 años, se hace casi imposible bajo esquemas semanales de cotización, pues la flexibilidad de la fuerza de trabajo en los campos agrícolas, así como la violación de sus derechos por parte de los patrones, orilla a los jornaleros, en algunos casos, a no completar la semana sino trabajar de 1 a 4 veces durante ésta.

Además, el supuesto que hacemos de 6 meses de trabajo podría llegar a ser en muchos de los casos casi heroico, porque buena parte de las temporadas de cosecha tan sólo llegan a ser de 3 meses; aunque ello depende del tipo de cultivo.

En conclusión, se ha dejado asentado que un jornalero agrícola nunca alcanzaría a cotizar, por lo que este esquema no los incentiva para nada a incorporarse a la SS. Aún más grave es que el jornalero no goza de los seguros ni siquiera en el caso del de riesgos del trabajo, para el cuál no se necesitan tener semanas cotizadas. Ello se debe a la negligencia e incumplimiento del productor para atenerse a lo estipulado por la LFT y la LSS.

- c) Por otro lado, existieron estrategias orientadas hacia los patrones del campo que incluyeron subsidios, facilidades para el pago de cuotas y esquemas de pago diferidos, que redundaron en uno de los problemas de implementación más graves y que hasta la fecha persiste: el surgimiento de numerosos amparos. Además, el propio IMSS se atiene a las cifras que aquellos reportaban. A pesar del convenio de intercambio de información con SAGARPA estas deficiencias continuaron presentándose.

La debilidad de los instrumentos de fiscalización radicó, en mayor medida, en que estos no eran llevados a cabo de manera correcta, pues la importancia que se les daba una vez formulados y aprobados era mínima; es decir, esto se limitaba a un mero arreglo político: “el instrumento estaba, pero no se le ejecutaba”.

Estas inadecuaciones de diseño e implementación, derivaron básicamente en lo siguiente:

- a) Exigencias cada vez mayores por parte de los productores para que se les crearan esquemas e incentivos aún mayores a los ya otorgados con la finalidad de que incorporaran a los jornaleros. El problema es que, aun dándose estos incentivos, el número de jornaleros incorporados o dados de alta por el patrón no aumentó significativamente. Creció el número de amparos y las estrategias de fiscalización fueron cada vez más débiles.
- b) Gastos enormes para instrumentar medidas de fiscalización que ni siquiera eran llevadas a cabo correctamente debido a la presencia de sobornos. En muchos casos, de manera informal se reportaba que al momento de realizar las auditorias los patrones mandaban a descansar a los jornaleros o no dejaban pasar a los campos agrícolas a los inspectores del IMSS. Incluso, en casos no muy aislados se daba el soborno para que éstos se retiraran.
- c) Incremento mediocre de incorporación de jornaleros.
- d) Mayor explotación por parte de los patrones, pues como ni el productor quiere pagar ni al jornalero le conviene pagar, los beneficios jamás serán obtenidos por éste. Lo

anterior implica sumirlos en acuerdos informales aun mayores, pues ahora ni el servicio básico de salud se tiene y se les deja en mayor incertidumbre laboral

La conclusión básica y fundamental es que el instrumento (LSS) que se destinó a este sujeto, en vez de contrarrestar su vulnerabilidad la ha reproducido. Esto ocurrió tanto con las modificaciones a la LSS en 1995 como en 2005 y también con lo aprobado en 2006.

Una vez señalado el conjunto de problemas referentes al diseño e implementación de la política e identificado el problema que consideramos cómo el principal, se hace necesario colocar la postura de los actores directamente involucrados para proceder a nuestra propuesta de política.

### **3.2 Posición actual de los actores involucrados.**

En el siguiente cuadro se incluirán los principales problemas tanto de diseño como de implementación de la LSS en los años que fue objeto de modificaciones y adiciones (1995 y 2005). Marcaremos con asterisco (\*) aquellos que sí son identificados por los actores involucrados. Esto nos dará una clara idea de la apatía por resolver el problema de la evasión, pues en general los problemas se conocen pero no se dan soluciones acordes a esto.

**Cuadro No. 6: Posición de los actores ante los problemas de diseño e implementación detectados en las adiciones a la LSS en 1995 y que persisten pese a lo hecho en 2005.**

Problema	Actores involucrados				
	IMSS	Productores	CNC y CNA	Jornaleros	Diputados y Senadores
La cotización semanal.	*	*	*		*
Los descuentos	*		*		*
Los procesos institucionales (información poco clara y confiable)	*		*		*
La cobranza (SBC inadecuado y carencia de mecanismos verificadores de la evasión)	*		*		*
Auditorias (lejanía de los campos de cultivo y contabilidad poco simplificada)	*	*	*		*
Certificados de vigencia de derechos (altas y bajas de los trabajadores)	*		*		*
Lejanía entre los campos de cultivo y las unidades médicas	*	*	*	*	*
Diferencia entre productores pequeños y grandes.	*		*		*
Calidad en los servicios médicos ( falta de medicamentos y falta de equipo en las UMM)	*		*	*	*
Trato discriminatorio y falta de un lenguaje común al de los jornaleros en la UMF	*	*	*	*	*
Incumplimiento patronal por Subrogación del servicio.	*		*		*
Falta de documentación de la población jornalera (actas de nacimiento que permiten su registro)	*	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia en base a lo reseñado en el capítulo 2 del presente trabajo.

Se identificaron tres grandes tipos de problemas:

- a) Aquellos referidos a la operación de la ley
- b) Los que aluden a ventajas de los productores grandes respecto a los pequeños
- c) Los referentes a las condiciones de la población jornalera

Es importante resaltar que el tipo de problema impacta en qué tanto se encuentran involucrados los actores, tanto en la implementación de la LSS, como en el diseño de una posible solución a los problemas detectados.

En el cuadro anterior, los primeros siete, el noveno y el onceavo problemas están referidos a la operación, el octavo a las ventajas de los productores grandes sobre los pequeños y el décimo y doceavo a las condiciones del jornalero.

Podemos observar que los problemas referidos a la operación son identificados en su totalidad por el IMSS, CNC, CNA y diputados y senadores; lo cual nos deja ver que aquellos que participan de manera activa en el diseño e implementación de la ley conocen de antemano sus limitaciones. Por lo tanto, lo que existe no es desconocimiento, sino falta de voluntad política y cumplimiento de la ley en beneficio de la población jornalera.

Podemos observar que ante los problemas presentados, los menos involucrados son los jornaleros agrícolas; y ello se debe a factores ya reseñados anteriormente, que se resumen en que:

- A. Se contratan por lo general mediante enganchadores, por lo que desconocen como tal su relación obrero-patronal o de asalariados y por ende, los derechos que tienen.
- B. Son población que en su mayoría no habla español.

Por otro lado, tenemos que los problemas que identifican los productores se deben más a:

- A. Su imperiosa necesidad por disminuir al máximo sus costos.



- B. La lógica de que “lo que importa a los patrones es el producto, no el trabajador”.
- C. Que sólo toman en cuenta los problemas si les sirven de argumento para conseguir beneficios, como lo que hoy ya es un hecho: la subrogación de algunos servicios. Esto redundará en mayor autonomía, pues la vigilancia es menor y sus costos disminuyen en consecuencia, pues nada garantiza la provisión de los servicios subrogados.

Esta perspectiva es compartida por la CNC y la CNA, ya que, aunque la primera vela en apariencia por los intereses de los jornaleros, a éstos los sindicaliza y les cobra cuotas sin notificarlos. Por lo tanto, la defensa de sus derechos es su último objetivo. Por otro lado, la CNA defenderá la postura que beneficie a los grandes productores afiliados, aunque esto sea a costa de los pequeños productores.

Por su parte, los diputados y senadores, que son quienes se encargan de la aprobación de las leyes y que deben realizar un riguroso análisis de la viabilidad e impacto tanto político como económico de éstas, se ven limitados por sus filiaciones partidistas. Sin embargo, poseen un conocimiento total del panorama de los problemas existentes.

Por último, el IMSS, dado el equipo multidisciplinario que posee y las diversas áreas con que cuenta para el análisis, implementación y evaluación de sus programas, tiene identificados todos los problemas presentados.

Podemos observar entonces la veracidad de la afirmación antes hecha, respecto a que el sujeto objeto de la política es quien tiene mayor desconocimiento de las acciones llevadas a cabo para la solución de los problemas y, por ende, desconoce las complicaciones que de ella se derivan. Lo anterior lo convierte en un sujeto pasivo de la política, lo que provoca que cualquier diseño tenga un mínimo impacto de acuerdo a los objetivos planteados.

Es por ello que, en la pugna por resaltar los problemas que se identifican, cada uno de los actores asume una postura determinada, que a veces converge o diverge, de acuerdo a los intereses que cada uno persigue. A continuación reseñaremos las posturas actuales.

## LOS PRODUCTORES

Pese a las modificaciones hechas el 29 de abril de 2005, los productores buscan regresar a la modalidad de incorporación que se tenía anteriormente. Lo que argumentan éstos lo podemos resumir en los siguientes puntos:

1. Que el costo a los salarios devengados sigue siendo prohibitivo y afecta la viabilidad económica de la agricultura.
2. Que los movimientos afiliatorios y salariales no se simplificaron con la reforma, lo cual consideran un obstáculo a la expansión de los contribuyentes.
3. La gran mayoría de los productores no tiene sistemas electrónicos y su contabilidad es simplificada.
4. No se reconoce que la rotación de jornaleros es muy alta en la agricultura.
5. Tampoco se reconoce que los jornales y los salarios son muy variables por la alta incidencia del trabajo a destajo en la agricultura.
6. El agricultor no está preparado para usar medios electrónicos como en el medio urbano.
7. La reinversión en la subrogación -dicen-, no es un estímulo a la expansión de los servicios médicos privados en el campo.
8. El productor queda expuesto a la autonomía fiscal del instituto y al embargo de sus medios de producción.
9. La única defensa de los productores -plantean-, es el “amparo” ya que las controversias con el IMSS después de las reformas han incrementado.
10. La situación financiera del IMSS no ha permitido la mejora de la atención al jornalero.
11. La eficiencia en el servicio se ha deteriorado, a pesar de que la cuota se incrementó diez veces en 7 años, al retirarse los subsidios.
12. El incremento del costo en la Seguridad Social no está mejorando la calidad de la atención al jornalero y sí le está restando competitividad al sector agrícola.
13. Que la carga de la Seguridad Social recae en muy pocos productores.
14. A mayor costo menor afiliación

- A medida que el subsidio se fue retirando, la afiliación de los TEC presentó una disminución.
- El sector agrícola tiene una amplia sensibilidad al incremento de los costos de producción.

En conclusión, dicen que no es incrementando el costo como se va a expandir la cobertura del IMSS, sino que esto se logrará ampliando la base contributiva y con un sistema simplificado de registro y de cumplimiento.

Lo que podemos decir de su posición actual, respecto a los problemas detectados es que, en general, reconocen los problemas de diseño 1 y 2, que se encuentran dentro de la cotización. Hay que resaltar que se amparan bajo el disfraz de la defensa de los jornaleros. Sin embargo, ¿acaso se sabe por qué no se regula la jornada de trabajo y por qué esos bajos salarios por jornal no incentivan la cotización, aún hablando de 27 semanas de trabajo para el jornalero? Quienes exponen esta postura, en su mayoría, son grandes productores de Sinaloa, pero en realidad estas propuestas se ajustan más a la realidad de los pequeños productores.

En el punto 7 hablan sobre la subrogación y se deja claro que para ellos eso no es la estrategia adecuada. Sin embargo, con las acciones llevadas a cabo en 2005 hay servicios que quedaron subrogados.

En suma, pese a que se sabe qué es lo que los productores reclaman y los problemas que éstos identifican, no se ha generado una estrategia que analice su postura y que los sancione o incentive, dependiendo del caso.

## **EL IMSS**

Ante la postura general de los productores, el IMSS plantea que:

1. Tomar en cuenta sus demandas implicaría regresar a las antiguas modalidades de incorporación y ello llevaría a tener un menor margen de fiscalización.

2. Dada la cercanía del productor con el jornalero y la situación por la que atraviesa la institución, la subrogación de servicios a los productores es una salida viable.

Con ésta postura queda claro que el IMSS, pese a que conoce las características del mercado de trabajo de los jornaleros agrícolas, parece no interesarle la postura del sujeto que se busca beneficiar con la política. Con su posición actual, pasa por alto todos los problemas de los jornaleros agrícolas.

Por ejemplo, no se realizan campañas informativas adecuadas respecto a las nuevas adiciones a la LSS, pese a que se sabe dónde y cuándo se concentran los jornaleros. Además de ello se sabe que la mayoría no hablan el español. Es así que, en suma, identificamos que tampoco se consideraron especificidades de los jornaleros, ni incentivos para incrementar su incorporación.

## LOS JORNALEROS

1. En muchos casos son población que está identificada con sus etnias, pero no se sienten ciudadanos mexicanos, por lo que no conocen sus derechos como tales y mucho menos los derechos que tienen de acuerdo a la LSS.
2. Cuando se les habla de ss, la referencia inmediata que tienen es la de una clínica a la que esporádicamente acuden en caso de alguna enfermedad o accidente, pero que nunca tiene medicinas y en la que además reciben malos tratos y se encuentra aislada de los campos agrícolas dónde laboran.
3. No conocen por lo tanto los cinco seguros que el IMSS les debe proveer.
4. A quienes saben algo respecto a los seguros no les parece justo realizar un pago por un servicio que no piensan sea necesario adquirir.

Esto da cuenta de que persisten para ellos los problemas detectados en los procesos institucionales, en la lejanía de los centros de atención y en la certificación de vigencia de derechos. Pero lo más grave es la falta de documentación de la población jornalera.

## **LA CNC y CNA**

1. Su fin es obtener mayor representación en el Consejo Técnico del IMSS. Si bien en las reuniones con el IMSS plantean los problemas que identifican como generadores de la alta evasión, sus intervenciones giran en torno a su mayor representación en el consejo.

Ambas organizaciones, una pugnando por los derechos de productor y otra por los del trabajador, conocen sus postura entre si y reconocen los problemas concernientes a quienes defienden. Sin embargo, no hacen nada por resolverlos, simplemente buscan poder de decisión en el consejo técnico. Por ello, es difícil que emprendan acciones que verdaderamente ayuden a resolver el problema de provisión de SS para el sector.

## **LOS DIPUTADOS Y SENADORES**

1. Señalaron, tanto en 1995 como en 2005 , los excesivos beneficios a los productores
2. Insisten en contemplar esquemas fuera del IMSS para atender a esta población, aunque con ello sólo aluden al seguro de salud y enfermedades.
3. Señalan, a la luz de las modificaciones de 2005, que pareciera que el objeto de todas las adiciones no es brindar SS a los jornaleros agrícolas, sino incrementar el número de patrones registrados al IMSS, pues entre los que estos registros reportan y los que posee SAGARPA de su padrón de patrones del campo, existe una brecha de 74,181 productores no afiliados.

Estos son actores que, como ya se señaló, conocen todos los problemas detectados anteriormente, pero su filiación partidista, así como los compromisos emprendidos con algunos grupos de productores exportadores, les impide el reconocimiento de algunos de ellos al momento de la aprobación de la ley. Es así que pese a lo lejana que se encuentre ésta de la realidad de los jornaleros, la tarea de dichos actores debería ser realizar un análisis más exhaustivo y no valorativo de la situación.

En suma, ante las diversas posturas de los actores involucrados, vemos que uno de los problemas principales es el desconocimiento de la población jornalera agrícola de lo que

ocurre en torno a la LSS. Por parte del resto de los actores, los problemas están reconocidos por todos y en algunos casos se supone desconocimiento, aunque esto no sea así.

A partir de estas conclusiones lo que podemos vislumbrar es que las acciones más adecuadas para lograr el objetivo de provisión de SS a los jornaleros agrícolas y evitar la evasión de su cumplimiento por parte de los productores resultarán si se cambia el sistema de incentivos y castigos hacía éstos. Aunado a ello, se le debe dar al jornalero certeza y respaldo jurídico, así como hacerlo conciente de los derechos que tiene y su responsabilidad para hacerlos valer. Para ello, en el siguiente capítulo haremos algunas recomendaciones de política.

## **Capítulo 4**

### **Recomendaciones de Política.**

#### **Presentación**

El propósito de este último capítulo es presentar las recomendaciones de política, en busca de revertir los bajos niveles de incorporación de jornaleros agrícolas al IMSS, resultado de los fuertes problemas en el diseño de la LSS y la forma en que ésta fue llevada a la práctica.

De forma paralela, buscamos proponer instrumentos que disminuyan o eviten, en el mejor de los escenarios, la evasión en el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de SS. Es así que daremos cuenta de lo que, a nuestro criterio, haría que el sistema de provisión de ss para éste sector funcione de manera más eficiente.

Se mostraron en el capítulo anterior las posiciones de los actores y estas fueron ligadas a los problemas de diseño e implementación detectados. Tomando en cuenta lo anterior, ahora nos basaremos en la premisa de que existe la posibilidad de que se pueden crear esquemas especiales que les permitan a los jornaleros acumular sus horas trabajadas para llegar a sistemas de cotización justos, equitativos y redistributivos; sin que su eventualidad en el trabajo sea un obstáculo.

Si bien la propuesta presentada pudiera resultar limitada, su objetivo central es dejar sentada la necesidad de una reforma en los esquemas actualmente utilizados para la provisión de SS de este sector de la población; la necesidad de hacer cumplir un derecho que por el simple hecho de ser asalariados tienen los jornaleros agrícolas, así cómo cooperar con un cúmulo de ideas que pudieran ser ampliadas y técnicamente validadas en un futuro.

#### 4.1 Nuestra propuesta de Política.

Siguiendo a Majone (2004), para hacer que una propuesta sea lo más apegada a un diseño adecuado al contexto y que además sea creíble, debemos dejar de concebir la política pública como un plan técnico que tiene que imponerse a un conjunto de actores pasivos y concebirla como un plan de acción estratégico que resultará en la provisión de un servicio; en este caso el de la SS.

Para hablar de un plan estratégico debemos necesariamente crear un diseño que transforme creencias y prácticas de los agentes involucrados en dirección a la consecución de los objetivos de la política. Esto implica entrar en la esfera de la interacción social entre jugadores racionales.

Por lo tanto se hace necesario aproximarnos lo más posible a las creencias, incentivos y estrategias de los actores involucrados directa e indirectamente: IMSS, Productores-Patrones, Jornaleros, STyPS, SAGARPA, Diputados y Senadores.

Una vez que se logra ese “buen diseño”, la implementación de la solución seleccionada dependerá en gran medida de las estrategias y respuestas de los diferentes actores involucrados en la política pública.

En este caso no hay que olvidar que se dieron a conocer las posturas de los actores y que en ellas identificamos coincidencias y divergencias en la detección de los problemas (ver cuadro No.6) tanto de diseño como de implementación. Es así que debemos tener presente que tanto el IMSS, la CNC, la CNA, y los Diputados y Senadores, que son quienes tienen el conocimiento total de los problemas, actuarán siempre en beneficios de grupos de poder, lo que dificultará que las estrategias y modificación de los incentivos sea totalmente funcional.

Hasta el mejor diseño deberá estar respaldado por un cumplimiento cabal de la ley y por la contemplación de los sujetos que son objeto de la política: los jornaleros agrícolas.



Mientras el esquema de desinformación para estos trabajadores y la laxitud de las leyes y sanciones se mantenga a favor de grupos de poder y productores, el objetivo de incorporación del IMSS no será alcanzado.

Dado lo anterior iniciaremos nuestra propuesta delimitando claramente el objetivo de ésta: Proveer de SS a la población jornalera agrícola del país como parte del cumplimiento del derecho que poseen por ser asalariados.

Para lograrlo, ésta política pública se topa con un problema estructural, que es el de saber oficialmente quienes son, cuántos son y dónde están. Sin estos datos básicos, que son un instrumento fundamental para el diseño de planes de acción, el obstáculo para una definición clara de política pública estará siempre presente. Por lo tanto ante la ausencia de un diagnostico preciso que contemple dichos puntos, proponemos:

### **1. Proveer de actas de nacimiento a esta población**

#### **¿Por qué?**

Si bien este es un proceso que pudiera resultar costoso y difícil de realizar por la movilidad de la población jornalera y la imposibilidad de ésta de cumplir con lo estipulado por el registro civil como requisitos para el trámite de actas de nacimiento extemporáneas, en el largo plazo redundaría en beneficios para este sector de la población y permitiría su contabilización.

#### **¿Para que?**

Mucha de la población jornalera agrícola pertenece a etnias con las cuales está íntimamente identificada. Sin embargo, el sentido de nacionalidad es algo de lo que carecen, por lo que si no existe éste, por ende tampoco existirá el sentido para exigir los derechos que las leyes mexicanas les otorgan. Establecer la puerta para el acceso al mínimo común de derechos de esta población es una necesidad, por lo que se tiene que terminar con los “indocumentados nacionales”.

## ¿Cómo?

Para responder esta pregunta debemos tener presente los siguientes marcos jurídicos:

1. Art. 37 constitucional
2. Leyes de registro civil de cada uno de los estados
3. Ley General de Población

En primer lugar esto implicaría esquemas especiales de registro, diferentes a los estipulados para la población en general, pues es población que cambia de nombre, los repite si es que le gusto alguno que escuchó, desconoce su ciudad natal, en algunos casos ni siquiera sabe quiénes fueron sus padres y no es plenamente conciente de su identidad ciudadana (nacionalidad).

Por su movilidad, dependiendo del tipo de cultivo para el que trabajan durante el año, el único sitio dónde se les podría encontrar conglomerados es en los campos de trabajo. Para ello se tendrían que establecer módulos temporales del registro civil dentro de los campos agrícolas a lo largo de toda la temporada de trabajo.

Se conocen casos en los que no se les permite la entrada a los auditores del IMSS a los campos agrícolas. A sabiendas de este tipo de acciones, que podrían minar esta campaña, se debe establecer por decreto presidencial una ley que la acompañe, dónde se establezcan sanciones severas como multas, retiro de apoyos y clausura de los campos agrícolas a aquellos patrones que nieguen el acceso al registro civil, que sobornen o que intimiden a los jornaleros para que no acudan a registrarse.

Acompañado a esta ley, junto a la persona del registro debe estar algún grupo de personas que haga conscientes a los jornaleros de la necesidad y beneficios que les trae el poseer un acta de nacimiento. Así mismo, es necesaria la presencia de la inspección de la SEGOB en base a lo planteado por la Ley general de Población en su artículo 2.

Una de las problemáticas que se esperaría tener es la duplicidad de nombres, particularmente de apellidos. Por ello, el Estado debe generar una lista de nombres diversos que no existan y que le serán asignados al azar por grupos de familia.

Dada la identidad con la etnia y que el jornalero se ha movido a lo largo de su vida con un nombre que puede existir múltiples veces, se les hará conscientes de que el nombre asignado lo utilizarán para trámites básicos e identificación ante las instancias gubernamentales y programas creados para ellos.

Sin embargo, con el afán de no violar ninguno de sus derechos humanos se les permitirá utilizar su segundo nombre para sus actividades cotidianas, pero se enfatizarán los beneficios de utilizar durante toda actividad el nuevo nombre proveído por parte del registro civil.

Las Campañas educativas que les muestren que sus características de movilidad los eximen de muchos derechos, los incentivarán y obligarán a ser responsables de sus registros para la SS, inculcándoles que es un derecho y que la SS es vital para su desarrollo y el de su familia. A su vez los hará conscientes de qué pueden y deben exigir y luchar por el resto de sus derechos.

Una vez llevada a cabo esta estrategia y con el conocimiento de las características particulares de esta población ya reseñadas en el primer capítulo, podemos responder la pregunta de quiénes son.

En este caso, de los actores involucrados señalados en el cuadro No.6, únicamente se podría prever la oposición por parte de los productores, ya que esto implicaría el primer paso hacia una fiscalización y auditoría contundente y profunda. Los costos, sin embargo, serían absorbidos por el Estado, por lo que habría que tener presente la limitación en términos presupuestales.

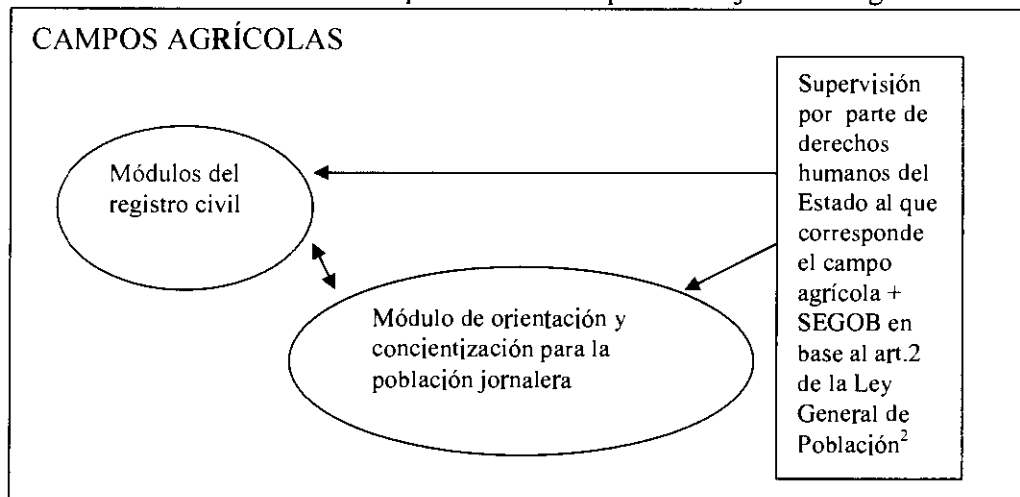
**Figura No. 11: Provisión de actas de nacimiento a jornaleros agrícolas en los campos de trabajo.**

Cumplimiento del Art. 37 constitucional

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad



Cumplimiento del objetivo general<sup>1</sup> de las leyes de registro civil de c/u de los Estados en los que se asienta la población jornalera agrícola



Notas : <sup>1</sup> El objetivo general del registro civil es cumplir con su responsabilidad directa y final en el registro y expedición de actas relativas al estado civil de las personas y demás funciones encomendadas por ley al Registro Civil, que establece la obligatoriedad de todos los habitantes de la República a inscribirse en el Registro Civil.

<sup>2</sup> Artículo 20.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Fuente: *Elaboración propia.*

## **2. Realizar un censo que capte las características de los jornaleros agrícolas**

Esta propuesta gira en torno a la necesidad de conocer cuántos son y dónde están. Si bien el PAJA ha llevado a cabo una gran labor al levantar una encuesta a jornaleros agrícolas de las regiones en las que se aplica el programa, es necesario un censo nacional, que de igual manera a la propuesta anterior, debe llevarse a cabo en los campos agrícolas en los periodos correspondientes al flujo migratorio y temporadas de cosecha, pues es ahí dónde se puede encontrar el mayor conglomerado de jornaleros.

Este resulta un objetivo muy ambicioso y de altos costos, pero necesario para responder las incógnitas básicas para la definición de una verdadera política pública. Una alternativa menos costosa en términos monetarios, aunque más limitada en cuanto a la cobertura de la población, es reanudar el modulo agropecuario en la ENE y reformular algunas variables que contemplen especificidades de las condiciones laborales de esta población, tales como:

- a) duración de la jornada laboral
- b) posición en el trabajo
- c) número de familiares que le ayudan en el proceso de trabajo
- d) nivel de ingresos por jornada
- e) semanas y horas trabajadas
- f) formas de pago: por destajo, deshije etc.
- g) cultivo para el que trabaja
- h) prestaciones que recibe
- i) entidad federativa o municipio en el que labora

Estas y otras variables pudieran resultar relevantes en la investigación necesaria para la definición de acciones. No se puede hablar de política pública si no se tiene identificado plenamente el grupo sobre el que se va a actuar. Por lo tanto, una vez despejadas las incógnitas de quiénes son, dónde están y cuántos son, se puede proceder a contemplar un verdadero diseño de modalidades particulares de estos trabajadores en cuanto a las formas y condiciones en que acceden a la SS. A su vez, esto ayudaría a resolver problemas relacionados, como sus condiciones en el trabajo, su carácter migratorio, entre otros.

Una vez contemplada la premisa de que lo anterior fue resuelto, se podría entrar en materia específica de la definición de una política pública encaminada a la provisión de SS. Por ello damos paso a nuestra propuesta principal, objeto del presente trabajo.

Ya hemos señalado que los esquemas de cotización semanal no se adaptan a la condición del jornalero, pues su jornada de trabajo es temporal e inestable: varía de 1 a 4 o 6 días a la semana, de 8 a 15 hrs. por jornada de trabajo y no se realiza durante todo el año.

En el entendido de que el instrumento de la política de incorporación es la LSS, y que ésta debe ser diseñada para contrarrestar la vulnerabilidad del sector, debemos proponer un diseño que tome en cuenta las características específicas de los trabajadores agrícolas. Para poder instrumentar una verdadera política de SS a los trabajadores agrícolas, hay que tomar en cuenta:

- a) La jornada de trabajo, así como el tipo de cultivo en el que laboran.
- b) Virar la estructura de incentivos hacia los trabajadores para que ellos sean quienes pugnen por su derecho a la SS, para lo cual debemos resolver la pregunta de cómo van a llevar ellos su control para incorporarse al ss, ya que muchos son analfabetas.

A la luz de lo anterior proponemos lo siguiente:

1. Crear campañas en las comunidades étnicas a las que pertenece el mayor número de jornaleros agrícolas, así como en los campos de trabajo, en los que se les informe en español y los dialectos principales sobre lo que es un esquema de SS y las opciones que se les abren al estar inscritos al IMSS; así como la importancia de que lleven un registro acerca de los productores, cultivos y tiempo durante el cual trabajan.

2. Para apoyar esto, se pueden diseñar cartillas con una matriz-calendario, en la que puedan ir sombreando los días que trabajan. Anexando a esta cartilla, una hoja de registro dónde el patrón coloque un sello al final del contrato con el jornalero y reporte el cultivo para el que éste trabaje.

3. Al final de su periodo de trabajo, éstos deberán llevar sus cartillas a módulos instalados en las regiones de principal afluencia de jornaleros (fuera de los periodos de cosecha), para que los datos que se reporten sean capturados por personal del IMSS. Es así que, para el próximo trabajo que realicen, no tendrán la responsabilidad tan alta del cuidado de la cartilla anterior.

4. El hecho de que el patrón selle la cartilla puede resultar complicado y en perjuicio del trabajador, pues podría no ser contratado para el siguiente periodo. Para ello, dicha

propuesta debe ser apoyada por la STyPS, con inspecciones continuas y sanciones ante el incumplimiento.

5. Crear una cultura de la prevención y de derechos en el trabajo.

6. Que el IMSS cree convenios con los productores para que éstos firmen durante el periodo de cosecha un formato digital en el que se reporten las horas que laboró el jornalero. Para ello se debe capacitar tanto al asalariado como al patrón para crear corresponsabilidad. Además, se deben establecer auditorias esporádicas elegidas al azar.

Una vez que se tengan los registros se deben realizar modificaciones a la LSS vigente para:

1. Modificar la definición de TEC, considerándolos en ésta categoría independientemente de lo que dure el periodo de trabajo, ya que éste puede variar desde un día hasta todo el periodo de cosecha. Además, se deben considerar todos los tipos de actividad que realiza durante la cosecha y por los cuales recibe un salario.
2. Que la cotización pueda ser por horas acumulables a lo largo de la vida laboral del jornalero y no por semanas. Ello evitará el desperdicio contable del tiempo trabajado.
3. Siguiendo una propuesta de Guerra (1998), debe considerarse como patrón a “toda persona física o moral que en virtud de un contrato de trabajo, oral o escrito, realizado en forma directa o a través de intermediarios, emplee el servicio de otra persona, bajo el pago de un salario, en explotaciones agrícolas...cualquiera que sea el fundamento legal de esa explotación... utilicen uno o más trabajadores...”
4. No se debe exigir que el trabajo que haya sido realizado con un solo patrón implique una duración de 27 semanas, ya que esto es un exceso, pues el tiempo que se les contrata es a veces por día, media semana, etc. Por lo tanto, lo que debe ser

considerado es el tiempo trabajado, que para mejor contabilidad y adecuación a las condiciones del jornalero, son las horas trabajadas.

5. Para no afectar a los pequeños productores y que los grandes no se respalden bajo el argumento de la “descapitalización o crisis del campo”, las cuotas que los productores paguen al IMSS deben ser por cajas o toneladas vendidas. Para esto se necesita el apoyo de los registros de SAGARPA.
6. Fijar sanciones más severas, tales como la clausura del campo agrícola, a aquellos patrones del campo que no inscriban dentro de 5 días hábiles a los TEC.
7. Mantener las UMM con material básico de acuerdo a las enfermedades y accidentes en el trabajo comunes en los campos agrícolas, estableciendo convenios con la STyPS para la sanción ante el incumplimiento.
8. Al final del periodo de cosecha o al termino del contrato de trabajo, ya sea éste por horas, días, semanas, cosecha completa; y sea éste verbal o escrito, el productor está obligado a otorgar una constancia al jornalero que registre tiempo trabajado, inicio y término, tipo de actividad realizada, total pagado y firma de un representante del IMSS y de la STyPS estatales.
9. Continuar con el esquema en el que se exige al patrón dar aviso de inscripción, baja y modificación del contrato del trabajador, ya sea por medio electrónico o por escrito, en cuadernos especiales; pero con mayor supervisión y sanciones más severas ante el incumplimiento.
10. Siguiendo a Guerra (1998), se hará necesario el establecimiento por parte del Gobierno Federal de un esquema de colaboración con los estados.



Por la postura de los actores, podemos decir que existe la probabilidad de que esta propuesta no esté apoyada por parte de los productores y de aquellos grupos de poder que están involucrados en la CNC, CNA y con los diputados y senadores.

Hasta aquí, nosotros supusimos ya la existencia de actas de nacimiento para llevar a cabo esta política. Sin embargo, dada la tecnología existente, podría implementarse un registro por huellas digitales, las cuales son únicas.

Las propuestas están realizadas bajo esta premisa: la existencia de un censo, nula corrupción, presupuesto suficiente y disponible para estas acciones y que se este en un contexto democrático; lo cuál pudiera parecer heroico sin embargo es necesario. Ello, pese a la reacción favorable o desfavorable de los actores involucrados quienes, pueden influir en el grado de alcance de dichas propuestas.

Mientras quien hará uso del servicio no esté informado o se encuentre imposibilitado para utilizarlo (la carencia de documentación), cualquier diseño tendrá a estos elementos como los de mayor restricción del entorno.

Y en tanto la LSS siga considerando más la postura del productor que la del jornalero, la perdida para el IMSS seguirá en aumento, como se ha identificado en 1995 con la estrategia de descuento gradual y en 2005 con la subrogación de servicios, que incentivarán al menor registro de jornaleros agrícolas.

Nuestra propuesta, aunque ésta sustentada en el análisis empírico, se basa en un hecho determinado por cuestiones valorativas, de justicia social y cumplimiento de la ley y, siguiendo a Aguilar Villanueva, la solución a esto será algo social y gubernamentalmente aceptable más no técnicamente valido.

Por último, nos resta destacar que este mercado de trabajo, el de los jornaleros agrícolas, nos da una idea de lo que puede ocurrir cuando existe estacionalidad, flexibilidad y violación a la ley, lo que lleva a mayores niveles de vulnerabilidad.

## **Bibliografía**

- AGUILAR, Villanueva Luis F. (2003), "Estudio Introductorio" en "El estudio de las Políticas Públicas", Miguel Ángel Porrua, México.
- AGUILAR, Villanueva Luis F. (2003), "Estudio Introductorio" en "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno", Miguel Ángel Porrua, México.
- AGUILAR, Villanueva Luis F. (2005), "Marco para el análisis de las políticas públicas" en "Políticas Públicas", Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., México.
- ANGUIANO, María Eugenia (1997), "Mercados de Trabajo y Jornaleros agrícolas en el noreste y la frontera norte", en Barrón Antonieta, Sifuentes Lorena, "Mercados de trabajo rurales en México. Estudios de Caso y Metodologías", ed. Fac. de Economía UNAM, Universidad Autónoma de Nayarit, México.
- ARROYO Sepúlveda, Ramiro (2001), "Los excluidos sociales del campo". En Estudios Agrarios, Num.17, Ed. Secretaria de la Reforma Agraria y Procuraduría Agraria. México.
- BARRON, Pérez Antonieta, et al, (1997) "Una propuesta Metodológica para el estudio de los asalariados rurales", en Barrón Antonieta, Sifuentes Lorena, "Mercados de trabajo rurales en México. Estudios de Caso y Metodologías", ed. Fac. de Economía UNAM, Universidad Autónoma de Nayarit, México.
- BARRON, Pérez Antonieta (1997), "Empleo en la agricultura de exportación en México", ed. Fac. de Economía, UNAM, México.
- CONTRALINEA (2002), "Los últimos escalvos", varios articulos , No. 3 año 1, México.
- GOODIN, Robert E. (), "Las instituciones y su diseño" en Teoría del Diseño Institucional, ed. Gedisa, España.

GUERRA, Ochoa Ma. Tereza (1998), "Los trabajadores de la Horticultura Sinaloense", ed. Universidad Nacional de Sinaloa y Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa, México.

GÓMEZ Gallardo Eduardo, García Mier Germán, "La problemática de la población jornalera agrícola migrante ante las transformaciones de la agricultura mexicana", en Nueva Época, Revista de la UNAM, No.612, Junio 2002.

HART, Keith. (1971) "Informal Income Opportunities and urban employment in Ghana", artículo presentado en una conferencia sobre "Desempleo urbano en África" en el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex, septiembre.

JUSIDMAN; Clara. (1995) "Tendencias en la estructura económica y el sector informal en México". STyPS, cuaderno de trabajo, núm. 10, México.

INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, (2002, 2004), México.

INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda (1990), Resumen General y Tabulados Complementarios, México.

IMSS (2006), entrevistas y búsqueda de información en: División de Planeación y Evaluación de la Recaudación; División de Esquemas Especiales de la Coordinación de Incorporación al Régimen Voluntario y Esquemas Especiales; División de Fiscalización.

IMSS (2002), "Memorias del Primer Seminario Internacional sobre la Seguridad Social en el Campo", llevado a cabo del 24 al 26 de junio, México.

JUÁREZ Gonzalez Irma (2003), "Tesis: Cultura de la migración: Jornaleros Mixtecos Asentados en San Quintín, Baja California", Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.

LAGUNA, Calderón Javier, "Renovación de la Seguridad Social en Latinoamérica" en "Crónica Legislativa", H. Cámara de Diputados, Año V, No. 6, diciembre 1995-enero 1996, México.

LEAL, Gustavo, Martínez Carolina (2002), "Reorientaciones de la política de salud y Seguridad Social", en Papeles de Población, octubre-diciembre, núm 34, Universidad Autónoma del Estado de México (AUEM), México.

MESA- LAGO, Carmelo (s/f), "La Seguridad Social y el Sector Informal", en Investigaciones sobre empleo, PREALC.

MESA- LAGO, Carmelo (1986), "Introducción", en La crisis de la seguridad social y la atención a la salud; en el Trimestre económico, ed. FCE, pp 7-28, México.

NARRO, Robles José (1993), "La Seguridad Social en los Albores del Siglo XXI, una visión de la modernización de México", ed. Fondo de Cultura Económica, México.

OIT (1993), Decimoquinta conferencia internacional de estadísticos del trabajo, informe III. "Estadísticas del empleo en el sector informal".Ginebra.

OIT (2002), "El trabajo decente y la economía informal", en la Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión. Ginebra.

PEDRERO Nieto, Mercedes y Embriz Arnulfo (1992), "los mercados de trabajo en las zonas rurales. Notas sobre la Encuesta Nacional de Empleo de 1988", en Estudios Sociológicos volumen X, número 29. México

PORTES, Alejandro (1995). "En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada". Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

RAMOS Soto y Gómez Brena. (2006) "¿Qué es la economía informal?" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 60, mayo 2006. en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

RENDÓN, Teresa (1980), "Conceptualización del Empleo Rural Con Propósitos de Medición", STyPS/OIT-PREALC. México.

RENDÓN, Teresa (1977), Tesis: "El subempleo Agrícola en México: Interpretación o encubrimiento de la Realidad", COLMEX, México.

ROUBAUD, Francois. (1995) "La economía informal en México". Ed, Fondo de Cultura Económica, México.

RUEZGA, Barba, Antonio, (1994), "Estado, Seguridad Social y Marginalidad", Serie Estudios 4, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México.

SAINZ, García Ricardo, (1996) "La reforma de la reforma", en Massot L. , "Alternativas de Reforma de la Seguridad Social", ed. UAM-X, Fundación Frederick Ebert, México.

SEDESOL (2001), Subsecretaría de Desarrollo Regional, "Jornaleros Agrícolas", México, 2001.

SEDESOL (2006), entrevistas en: Subdirección de investigación. Subdirección de promoción social, del PAJA; Dirección de General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales.

Otras Fuentes:

Periódico "La Jornada", varios años.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Abril de 1995; Marzo, Abril y Diciembre de 2005, Enero de 2006.

Versiones estenográficas de las sesiones del Senado de la República, abril y diciembre de 2005.

## Anexo.

<b>Cuadro 1 : Seguro, Cobertura y Prestaciones del Régimen Obligatorio del Seguro Social</b>	
<b>COBERTURA</b>	<b>PRESTACIONES</b>
<b>I. Riesgos de Trabajo (SRT)</b> Accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo de su trabajo.	En especie: Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicio de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia, y rehabilitación. También servicios de carácter preventivo. En dinero: Subsidios del 100 por ciento del salario mientras dure la incapacidad; o bien, 70 por ciento del salario como pensión mensual si la incapacidad es permanente. Ayuda para gastos de funeral.
<b>II. Enfermedades y Maternidad</b> Asegurados y pensionados, así como los familiares directos que dependan económicamente de los primeros, en casos de maternidad y de enfermedades que no se derivan del trabajo	<b>Enfermedad:</b> En especie: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria En dinero: a partir del cuarto día de la incapacidad, un subsidio equivalente al 60 por ciento del último salario diario de cotización mientras dure ésta y hasta por 52 semanas. Ayuda para gastos de funeral <b>Maternidad:</b> En especie: asistencia obstétrica, ayuda en especie por seis meses de lactancia y canastilla al nacer el hijo En dinero: subsidio del 100 por ciento del último salario diario de cotización por 42 días antes y después del parto
<b>III. Invalidez y Vida (SIV)</b> Invalidez: a los asegurados cuando estén imposibilitados por procurarse una remuneración superior a 50 por ciento de su remuneración habitual, derivado de accidente o enfermedad no profesionales. Vida: a los beneficiarios del asegurado o del pensionado, a la muerte de estos.	Invalidez: pensiones temporales o definitivas, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial Muerte: pensiones de viudez, orfandad o ascendientes, ayuda asistencial y asistencia médica
<b>IV. Retiro, Cesantía en Edad avanzada y Vejez (RCV)</b> Cesantía en edad avanzada: a los asegurados, a partir de los 60 años de edad, que queden privados de trabajos remunerados Vejez: a los asegurados, a partir de los 65 años de edad.	Pensiones, asistencia médica, asignaciones familiares, ayuda asistencial; retiros programados con cargo a sus cuentas individuales en las Administradoras de Fondos para el Retiro, con pensión garantizada de un salario mínimo general del Distrito Federal mensual a los asegurados cuyos recursos resulten insuficientes para contar con una renta vitalicia o un retiro programado de al menos ese monto. Ayuda para gastos de matrimonio
<b>V. Guarderías y prestaciones sociales (SGPS)</b> Guarderías: Cuidados durante la jornada de trabajo a los hijos, en la primera infancia, de la mujer trabajadora, del trabajador viudo o divorciado. Prestaciones sociales: trabajadores asegurados, y sus familiares.	Guarderías: atención y servicio Prestaciones sociales: promoción de la salud, educación higiénica, impulso y desarrollo de actividades culturales, deportivas y recreativas, regularización del estado civil, capacitación para el trabajo y adiestramiento técnico, centros vacacionales y velatorios, entre otros.
Fuente: División de Planeación y Evaluación de la Recaudación, IMSS.	

**Cuadro 2: Tasas de Contribución por ramo de aseguramiento y sujeto obligado**

Sujeto obligado	Riesgos de trabajo	Enfermedades y Maternidad (SEM)		Invalidez y Vida (SIV)	Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV)	Guarderías y Prestaciones Sociales (SGPS)
		Activos	Gastos Médicos para Pensionados			
<i>Aportación Patrón</i>	<i>Se determinan con relación al Salario Base de Cotización (SBC) y a los riesgos inherentes a la actividad de la empresa. Los patrones calculan sus primas, multiplicando la siniestralidad de la empresa por un factor de prima<sup>1</sup>, con base en la formula establecida en el artículo 72 de la LSS y al producto se le suma la prima mínima<sup>2</sup> a que se refieren los art. 72 y decimonoveno transitorio</i>	<i>Prestaciones en especie:</i> Por cada asegurado el 16.5por ciento de un salario mínimo general del Distrito Federal (SMGDF). Para asegurados con SBC mayor a tres veces el SMGDF, una cuota adicional equivale al 4.04por ciento de la cantidad que resulte de la diferencia entre el SBC y tres veces el SMGDF. <i>Prestaciones en dinero:</i> 0.7por ciento del SBC	<i>Prestaciones en especie:</i> Para pensionados y sus beneficiarios el 1.05por ciento del SBC	1.75por ciento del SBC	<i>Retiro:</i> 2por ciento del SBC <i>Cesantía en edad avanzada y vejez:</i> 3.1050por ciento del SBC	1por ciento de SBC
<i>Aportación Trabajador</i>	<i>0por ciento</i>	<i>Prestaciones en especie:</i> Asegurados con SBC de 1 a 3 = 0por ciento de aportación. Asegurados con SBC mayor a 3 veces el SMGDF, una cuota equivalente al 1.36por ciento de la diferencia entre el SBC y tres veces el SMGDF. <i>Prestaciones en dinero:</i> 0.25por ciento del SBC.	<i>Prestaciones en especie:</i> Para pensionados y sus beneficiarios el 0.0375por ciento del SBC	0.625por ciento del SBC	<i>Retiro:</i> 0por ciento <i>Cesantía en edad avanzada y vejez:</i> 1.125por ciento del SBC	0por ciento

<b>Aportación</b> <b>Gobierno</b> <b>Federal</b>	<b>0por ciento</b>	<b>Prestaciones en especie:</b> Cuota diaria por cada asegurado equivalente a \$ 6.16705 <sup>3</sup>  <b>Prestaciones en dinero:</b> 0.05por ciento del SBC	<b>Prestaciones en especie:</b> Para pensionados y sus beneficiarios el 0.075por ciento del SBC	7.143por ciento del total de la cuota patronal	<b>Cuota Social:</b> \$2.4402por día de salario cotizado (para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2002) <sup>3</sup>  <b>Cesantía en edad avanzada y vejez:</b> 7.143por ciento del total de la cuota patronal de estos ramos.	<b>0por ciento</b>
--	--------------------	--	--	--	--	--------------------

Notas: <sup>1</sup>  $Prima = [(S/365) + V*(I+D)] * (F/N) + M$ ; donde S=total de los días subsidiados a causa de incapacidad temporal, V=28 años que es la duración promedio de vida activa; I=suma de los porcentajes de las incapacidades permanentes, parciales y totales, divididos entre 100; D= número de defunciones; F= 2.7 para 2002, 2.5 para 2003 y 2.3 para 2004, que es el factor de prima; N=número de trabajadores promedio expuestos al riesgo; M= 0.005, que es la prima mínima de riesgo.

<sup>2</sup> prima mínima= en 2002, 0.031; en 2003, 0.0038; en 2004, 0.044; a partir del 2005, 0.005.

<sup>3</sup> La cuota se actualiza trimestralmente con base en el incremento del INPC.

Fuente: División de Planeación y Evaluación de la Recaudación, IMSS



<b>Cuadro 3: Semanas de cotización requeridas para otorgar prestaciones</b>	
<b>I. Riesgos del Trabajo (SRT)</b>	No se requieren semanas de cotización para otorgar prestaciones
<b>II. Enfermedades y Maternidad (SEM)</b>	<p><b>Enfermedades:</b>  <b>Subsidios:</b> a) Trabajadores eventuales: Seis semanas cotizadas en los últimos cuatro meses anteriores al inicio de la incapacidad  <b>Ayuda para Gastos y Funerales:</b> Doce semanas cotizadas en los últimos nueve meses anteriores al fallecimiento  <b>Conservación de Derechos al Servicio Médico:</b> Si tiene cotizadas ocho semanas ininterrumpidas inmediatamente anteriores a la fecha de la baja, conservará el derecho exclusivamente al servicio médico por ocho semanas más  <b>Maternidad:</b>  <b>Subsidios:</b> 30 cotizaciones semanales en los doce últimos meses</p>
<b>III. Invalidez y Vida (SIV)</b>	<p><b>Invalidez:</b>  <b>Pensiones:</b> 250 semanas cotizadas si la invalidez es hasta por 74 por ciento, 150 semanas cotizadas si la invalidez es del 75 por ciento o más  <b>Conservación de derechos:</b> por un periodo igual a la cuarta parte de las semanas cotizadas, contando a partir de la fecha de la baja  <b>Vida:</b>  <b>Pensiones:</b> 150 semanas cotizadas  <b>Conservación de Derechos:</b> igual que en el caso de invalidez</p>
<b>IV. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV)</b>	<p><b>Retiro por desempleo:</b> El trabajador que sea dado de baja, podrá retirar de su cuenta RCV, la cantidad que resulte menor entre 75 días de su salario base de cotización de las últimas 250 semanas o el 10 por ciento del saldo de la propia cuenta. Esta prestación la puede solicitar el asegurado a partir del día 46 posterior de la fecha de baja  <b>Cesantía en Edad Avanzada y Vejez:</b> Ley vigente hasta el 30 de junio de 1997: 500 semanas cotizadas; ley vigente a partir del 1ro de julio de 1997: 1250 semanas cotizadas; con 750 semanas cotizadas sólo tiene derecho a la atención médica</p>
<b>V. Guarderías y Prestaciones Sociales (SGPS)</b>	<p><b>Conservación de derechos:</b> al ser dada de baja la asegurada o el asegurado viudo o divorciado que tenga la custodia de los hijos, tendrá derecho a continuar con el servicio de guardería durante las cuatro semanas posteriores de dicha baja, sin importar el número de semanas que hubiera cotizado antes de haber sido dado de baja.</p>

Fuente: División de Planeación y Evaluación de la Recaudación, IMSS.