

118
201

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ADMINISTRACION PUBLICA Y LA POLITICA DE
SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO**

T E S I S

QUE PRESENTA:

ANGEL SANCHEZ CHIO

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA

ASESOR:

Mtro. Enrique Varas Gómez

Cd. Universitaria, México, D.F. Enero 1998



5180



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**LA ADMINISTRACION PUBLICA
Y LA POLITICA DE SEGURIDAD SOCIAL
DEL ESTADO MEXICANO**

Cuanto más poderoso es el Estado y, por tanto, más político es un país, tanto menos dispuesto se halla a buscar la razón de las dolencias sociales en el principio del Estado -o sea, en la actual organización de la sociedad, de la que el Estado es expresión activa, consciente y oficial-, tanto menos dispuesto se halla a comprender que el Estado es el principio universal de esas dolencias. La razón política, es precisamente razón política, porque piensa sin salirse de los límites de la política. Cuanto más aguda, cuanto más viva, tanto más incapaz es de comprender las dolencias sociales...

CARLOS MARX

A MI ESPOSA E HIJOS
CON TODO MI AMOR.

1.

A MI MADRE

CON CARÍÑO.

A SALVADOR SANCHEZ VAZQUEZ
CON RESPETO Y ADMIRACION.

A MI PROFESOR Y ASESOR DE
TESIS:

MTRO. ENRIQUE VARAS GOMEZ.

AGRADECIMIENTO A LOS
SINODALES:

MTRO. ROBERTO MORENO
ESPINOSA.

MTRO. MANUEL QUIJANO.
PROF. SERGIO BALLESTEROS.
PROF. JAVIER HERNANDEZ.

A JUAN MANUEL

POR SU APOYO DECIDIDO,
GRACIAS.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPITULO I.....	19
 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1 Origen de la Administración Pública.....	20
1.2 Estructura Administrativa del Estado.....	23
1.3 El siglo XIX y las transformaciones de la Administración Pública.....	26
1.4 La Administración Pública en México.....	41
1.5 Naturaleza, objeto y carácter de la Administración Pública.....	48
1.6 Organización Administrativa.....	52
1.7 Gobierno y Administración.....	55
1.8 Estructura y funciones del Gobierno Federal.....	56
1.9 Medios e instrumentos del Gobierno Federal.....	60
1.10 Jurisdicciones del Gobierno Federal.....	63
1.11 Retos de la Administración Pública.....	65
 CAPITULO II.....	 68
 LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO	
2.1 Los principios de la Seguridad Social.....	69
2.2 Conceptos y naturaleza de la Seguridad Social.....	70
2.3 El Estado moderno y la Seguridad Social.....	72
2.4 Raíces de la Seguridad Social en México.....	76
2.5 Evolución del sistema de Seguridad Social en México.....	87
2.6 Antecedentes del sistema de Seguridad Social Mexicano.....	89
2.7 Sistema Jurídico Mexicano y la Seguridad Social.....	99
2.8 Reformas jurídicas en materia de Seguridad Social.....	104
2.9 Problemática actual de la seguridad social.....	108

	PAG.
CAPITULO III	115
EL ISSSTE ANTE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO MEXICANO.	
3.1 Antecedentes	116
3.2 Naturaleza y Estatuto Jurídico	119
3.3 Patrimonio	121
3.4 Problemática actual del Instituto	123
3.5 Diagnóstico	125
3.6 La transformación del Estado Mexicano	150
CAPITULO IV	158
MODERNIZACIÓN Y VIABILIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANO EN LA COYUNTURÁ ACTUAL.	
4.1 Evolución de la política de seguridad del Estado Mexicano.....	159
4.2 Avances y contrastes en materia de salud	165
4.3 Economía Estado y bienestar	169
4.4 Consenso y distribución de la riqueza	173
4.5 La disyuntiva del sistema de Seguridad Social ante el Tratado de Libre Comercio y las Reformas Económico Políticas	187
CONCLUSIONES	200
BIBLIOGRAFÍA	207
HEMEROGRAFIA Y DOCUMENTOS	211

INTRODUCCIÓN

La administración pública ha sido la instancia por medio de la cual se han llegado a concretizar las demandas y necesidades de la sociedad para su salvación; entre las más esenciales se encuentran las relativas a la seguridad social, defensa, garantía y prosperidad material e intelectual.

Su evolución ha estado determinada por el desarrollo económico-político; y si en un principio sus esquemas fueron simples, conforme la sociedad ha evolucionado han sido creados sistemas de mayor complejidad, sin embargo la esencia es la misma: La conservación y buen funcionamiento de la sociedad.

No podemos dejar de mencionar que el desarrollo de la administración como ciencia ha hecho más eficientes sus labores, guiándola por medio de reglamentaciones específicas sancionadas por la Constitución. En tal sentido, toda transformación de los objetivos y procedimientos de la administración pública requerirá los cambios respectivos a su marco jurídico.

Aunado a lo anterior debe mencionarse el impresionante desarrollo técnico y tecnológico que ha contribuido a profesionalizar las actividades de otorgamiento de servicios y recaudación de impuestos.

Sin embargo, esta evolución no siempre ha contribuido a lograr una mejor situación de los gobernados, no olvidemos que a fin de cuentas la administración pública ha de procurar la preservación del Estado Nación, de

acuerdo con sus lineamientos políticos, sin tener en todos los casos como objetivo fundamental elevar los niveles de bienestar de la población.

La administración pública es determinada por la forma como cada sociedad enfrente la resolución de sus problemas más urgentes; por el consenso establecido acerca de los problemas y formas de resolverlos. Cuestión que ha sido de gran peso en la delimitación de los alcances, objetivos y obstáculos de la administración pública, y en particular de la seguridad social.

Para nuestro país, inmerso en cambios estructurales de gran embergadura, resulta cada vez más urgente reconstruir el consenso que han dado cierta estabilidad política al país; de no hacerse así, pasaremos a un mayor deterioro de los niveles de bienestar de la población, creando un clima de inconformidad que puede llevar a una ruptura del régimen.

Ante tal situación, los logros por una democratización de las sociedades, contribuirán enormemente a que los lineamientos políticos estén orientados a una preservación tanto del Estado como de la Sociedad.

Paralelamente al desarrollo de la administración pública, los sistemas de seguridad social han alcanzado también formas complejas; finalmente la administración pública y la seguridad social son consustanciales y tienen un fin común: la preservación del ser humano y de la sociedad.

A lo largo de la historia el hombre ha tratado de alcanzar la salud y seguridad de sus comunidades de diferentes maneras; entre mayor es la evolución, más sistematizados y completos serán dichos intentos.

Tan sólo consideremos que en la actualidad los conceptos de seguridad social comprenden en general los niveles de bienestar de la población; lo que incluye también aspectos como la recreación, vivienda, capacitación y educación

En México, la seguridad social se origina de un profundo movimiento popular que exigía igualdad y justicia; los mandatos que surgen de dicho conflicto, plasmados en la Constitución de 1917, dan respuesta a tales demandas a través de la Reforma Agraria y el Artículo 123.

Las dificultades para el establecimiento de un sistema de seguridad social que pueda brindar sus servicios a toda la población son múltiples: Los recursos económicos y humanos son insuficientes, el marco jurídico ha sido rebasado por las crecientes necesidades.

La concretización de dichas conquistas ha sido tortuosa y ha tenido sus inconvenientes; es hasta cuando se establecen los primeros organismos que se llevaría a cabo los objetivos de la seguridad social.

Con todo, se ha llegado articular un sistema que sin subsanar multitud de carencias ha obtenido logros importantes en las últimas décadas.

En México se han creado Instituciones como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, SSA, DIF, encargadas de procurar la salud de la población y de otorgar otros importantes servicios sociales.

El esfuerzo ha sido insuficiente; la infraestructura y recursos materiales y humanos no han crecido al mismo ritmo de crecimiento de la población.

Además la distribución de los beneficios, de estas Instituciones, tales como: La atención primaria a la salud, la prevención de las enfermedades, la atención hospitalaria, de segundo y tercer nivel, así como las prestaciones sociales propias para los beneficiarios, es desigual. Las grandes ciudades concentran la mayor parte de recursos; el acceso a la seguridad social es determinado por la condición laboral o por el nivel de ingresos.

Las concepciones acerca del Estado y su papel como regulador de la sociedad ha enfrentado al Estado de bienestar y al neoliberalismo; la tendencia a nivel mundial marca la declinación del primero. El desmantelamiento o reducción de los servicios a cargo del Estado o su privatización ha sido una constante en los últimos 15 años.

En nuestro país era difícil pensar en una reducción drástica de la cobertura e importancia de la seguridad social sin considerar que los salarios son bajos, que faltan empleos y que por tanto la capacidad de ahorro para la previsión es nula.

En las últimas administraciones se ha asumido una política abiertamente neoliberal, que pretextando el saneamiento de las finanzas públicas ha desmantelado organismos y empresas paraestatales.

Aunque no se puede estar a ultranza en contra de la reorganización de la administración pública, es indispensable garantizar derechos y servicios fundamentales para la población: alimentación, vivienda, salud y educación.

No podemos hablar de una sociedad igualitaria en la medida en que el país no logre la universalización de estos satisfactores a través de la administración pública.

El ISSSTE, una de las Instituciones más importantes dentro del sistema de seguridad social, atraviesa con el sistema en su conjunto una grave crisis.

Si el Instituto a la fecha no había logrado cubrir con eficiencia, oportunidad y calidad las demandas de los derechohabientes, qué le puede esperar ante una constante reducción de su presupuesto y ante la pérdida permanente del poder adquisitivo de los salarios y el inevitable deterioro de la infraestructura.

Los servicios de seguridad social otorgados por la Institución son amplios y diversos: En la actualidad se otorgan seguros y servicios, aunque de una manera dispersa insuficiente, desigual y hasta simbólica.

Las cifras dan muestra del deterioro e ineficiencia del ISSSTE: Si consideramos tan sólo la no canalización de recursos a tareas administrativas; la falta de infraestructura y el arrendamiento de inmuebles para clínicas, bibliotecas y centros culturales; la falta de una aplicación de las normas establecidas y un largo puente, que demuestra la falta de recursos y rigor administrativo; situación que pone en peligro la existencia de la Institución.

¿A quién beneficia la existencia de una Institución que otorga servicios de mala calidad, con farmacias desabastecidas, servicios especializados saturados, altos costos de operación, y de la que se abstienen de hacer uso un alto porcentaje de afiliados, por los procedimientos burocráticos del Instituto.

En tales circunstancias el ISSSTE podría ser disminuido lentamente, como de hecho ha sucedido con la desaparición un buen número de entidades no paraestatales, abriendo la puerta a la participación de compañías aseguradoras que prometan brindar un mejor servicio por los mismos costos.

No es casual la situación que vivimos. A partir de 1980 (inicio de la década perdida) existía ya un proyecto económico diferente al que había conducido al país hasta entonces.

Con el Gobierno de Miguel de la Madrid se inicio el último experimento que después de 15 años no ha dado muestras de sus beneficios a la población.

La reducción de empresas y organismos de la administración pública y el fin de innumerables subsidios buscaban sanear las finanzas públicas; por otra parte la política de contracción que buscaba mejorar el déficit comercial del país acarreó un profundo deterioro de los niveles de bienestar.

Pese a lo anterior no se han dejado de hacer propuestas y reformas a leyes y reglamentos concernientes a la seguridad social con el fin de mejorarla; sin embargo todo se ha quedado en los discursos.

A lo más que se ha llegado es a la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, recientemente cambiado a las AFORES, que más que una reforma para beneficio de los asegurados parece apuntar, al igual que las últimas reformas propuestas al IMSS, hacia la creación de las bases para generar el tan necesitado ahorro interno.

Pareciera que la labor del gobierno apunta al desmantelamiento o transformación del sistema de seguridad social. Los cambios han generado reformas tendientes a la transformación de la concepción del país y su proyecto político. El Estado benefactor no parece tener posibilidades de subsistencia en este fin de milenio.

La salud y bienestar de la población ha sido relegada ante las variables macroeconómicas; se ha optado por la apertura comercial acelerada que pone en riesgo al país, sus instituciones y los consensos logrados.

Sobre la base de las ventajas comparativas, la planta productiva ha sido abandonada a su suerte generando subempleo y desempleo masivos; el campo ha sido descapitalizado; los derechos de los trabajadores han pasado a segundo término.

1.
Los fundamentos que dieron origen al México contemporáneo están desapareciendo; la fortaleza de las variables económicas están transformando radicalmente las circunstancias que determinan los procesos de producción y distribución de las riquezas.

En tal medida es previsible el futuro de los sistemas de seguridad social. El deterioro de las Instituciones del Sistema, los cambios profundos en política social, así como el no inicio del Tratado de Libre Comercio, TLC en 1994, hace preveer un comienzo de la competencia por el amplio mercado de servicios médicos y de seguridad social.

CAPITULO I
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPITULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 ORIGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Como punto de partida es conveniente señalar que la administración pública tiene sus raíces en el instinto de conservación y gregarismo del ser humano; a lo largo de la historia, todo grupo humano, en cuanto sus rasgos adquieren cierta complejidad, tiende a responder a las necesidades y problemas que lo aquejan en forma organizada.

Las relaciones de dependencia social formadas en el proceso de surgimiento de la sociedad, son su origen.

Por ello podemos decir que “..las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociedad son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización física del hombre y su voluntad puede darles sólo tal o cual dirección”. (1).

¹Guerrero, Omar. Introducción a la administración pública, México, Harla, 1985, P. 90.

Así, se puede considerar que la sociabilidad entre los seres humanos es uno de los primeros elementos constitutivos de la administración, de las necesidades naturales nacen las comunales, esto es, las necesidades de asociación. Como consecuencia, el interés público, como suma de intereses particulares incesantes y ligadura entre los individuos es permanente.

Por consiguiente es en el interés público donde descansará la necesidad de asociación o sea la administración pública, la cual se constituye como el Gobierno natural del interés público ya “..que la conservación de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la unión social y porque esta conservación es la causa de la administración y las leyes para el sostén y garantías de las relaciones sociales... la interacción de los individuos crea la asociación, que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un Gobierno natural que toma cuerpo en la administración; teniendo la administración el natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación n que se agregan estas relaciones individuales”(2).

Por ello “La conservación de la sociedad está garantizada por el interés público, que también está fundado en el interés particular, toda vez que ambos tipos de interés tienen como cimiento las leyes aplicadas por las magistraturas; o... su ejecución efectuada por la administración pública”.(3)

²Ibid. p. 90

³Ibid. p. 91.

El pueblo considerado como una comunidad (como un agregado de familias) constituye una expresión de las necesidades colectivas y de la interdependencia entre individuos y grupos de individuos, dando forma al interés de una comunidad y con ello al interés público.

A fin de cuentas la posibilidad de satisfacer las necesidades sociales e individuales está determinada por el nivel de conocimiento y energía humana destinada a ello y fundamentalmente por el espacio donde converge el grupo.

“Los grupos son los conjuntos que cristalizan la interacción individual de acuerdo a las necesidades, al conocimiento y a la energía ...”(4)

Los grupos, sin embargo, requieren de una serie de sistemas normativos y valorativos en torno a las relaciones establecidas durante el proceso de creación y distribución de bienes sociales. Sistemas que a la vez funcionan como lineamientos racionales para el establecimiento de políticas productivas que contemplen los intereses de la sociedad en su conjunto

⁴Cañibe, Manuel. Sistema administrativo mexicano y grupos de presión, Tjerk, Frnken, ET AL . Política y administración pública. México, UNAM, P.143

Podemos decir que en términos generales existen principios básicos para la administración pública y que todo proceso de creación o perfeccionamiento de los diversos sistemas administrativos ha tenido como punto de partida los siguientes puntos:

- La administración nace de la asociación
- La administración debe buscar la conservación de la asociación
- La administración es el Gobierno de la Comunidad
- La administración es caracterizada por la acción social y es de su atribución la ejecución de leyes de interés general

Por ello, la administración pública en el lazo que une a la Comunidad con los individuos y a la vez regula las relaciones establecidas al interior de los grupos.

1.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

En cuanto al proceso de surgimiento del Estado y formación de los aparatos administrativos, incluso en la más primitiva fase de su desarrollo, asumen determinadas formas de organización administrativa y roles predeterminados que se puede sintetizar de la siguiente manera:

- A) Funciones necesarias o útiles del Estado.
- B) Deberes de los gobernados para con el Estado. Las relaciones y servicios establecidos son recíprocos y han sido clasificadas de la siguiente manera:

- I) Servicios sociales por parte del Estado.
- Servicios de defensa
 - Servicios de garantía
 - Servicios de la promoción de la prosperidad pública material
 - Servicios de promoción de la prosperidad pública intelectual y moral

Dentro de los puntos destacados en este inciso, deseamos mencionar el referente a los servicios de promoción de la prosperidad pública y material. Quedan ahí comprendidas las obras públicas, las cuales resultan inseparables de una sociedad que procure una vida satisfactoria para sus miembros; destaca también el referente a la sanidad, que de las más primitivas formas de enfrentar los problemas de salud de una colectividad, se ha llegado a complejos sistemas de seguridad social.

II) Aportación de recursos vía tributos o impuestos por los integrantes de la sociedad.

- Contribuciones personales
- Contribuciones pecuniarias

La primera se refiere al servicio militar y a jornadas de trabajo no remuneradas en la ejecución de obra pública en sus comunidades. La segunda señala a lo que conocemos como impuestos, cuya recaudación y posterior distribución hace necesario el surgimiento de la administración pública.

Por otra parte, la contribución ciudadana hacia el Estado (Servicio Militar Nacional e Impuestos) está legislada por las leyes fiscales y las que rigen el servicio militar obligatorio y el servicio profesional.

III) Uso de dichos recursos por arte del Estado para su funcionamiento y sostenimiento de los servicios a su cargo.

C) La aplicación de los recursos del Estado a los servicios públicos son determinados, en el caso de México, por el Congreso de la Unión, éste tiene a su cargo fijar el tipo y monto de contribuciones en relación al presupuesto.

En la actualidad el uso de los recursos provenientes de las contribuciones ciudadanas es determinado por los proyectos de ejercicio de ingresos y egresos de la Federación que son presentados ante el Congreso de la Unión. Sin embargo, dentro de los reglamentos que sancionan estas disposiciones existen múltiples deficiencias burocratizadas que impiden la óptima aplicación de tales recursos. Tomemos como ejemplo el hecho de que la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión ha de tomar un tiempo aproximado de tres años para poder presentar un informe sobre las irregularidades encontradas en el ejercicio pasado.

Quizá por ello es cada vez mayor el interés por agilizar trámites que permitan una mejor fiscalización sobre el manejo de las contribuciones públicas. La importancia de lo hasta aquí apuntado radica en que "...la

administración pública y la actividad administrativa de cualquier entidad social política, se desarrollen dentro del esquema apuntado”.(5)

Estos serán los rasgos esenciales comunes a toda sociedad humana de cierta importancia. Sin embargo, necesitamos subrayar que el tipo de administración u organización administrativa estará determinada por especificidades histórico-políticas de cada país.

1.3 EL SIGLO XIX Y LAS TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Con el advenimiento de la Revolución Industrial, el hombre se enfrenta a retos de gran magnitud para el control y distribución de una producción masificada, las viejas instituciones gubernamentales pronto resultaran anticuadas.

La necesidad de adaptación requería de constantes cambios que aumentaron notablemente la importancia del administrador público.

La efectividad de las tareas gubernamentales dependía cada vez más de los medios de comunicación que posibilitaran el control de vastos territorios.

⁵Mendieta y Nuñez, Lucio. La administración pública en México. Imprenta universitaria, México.p. 19.

“...Los sistemas primitivos de gobiernodependia en una gran medida de la movilidad posibilitada por sus caminos, acueductos internos y acceso al mar. La forma y el modelo de la administración pública han estado determinados de manera considerable por la extensión y capacidad de estas neurológicas redes de caminos comunitarios. La historia de los imperios primitivos puede escribirse sobre la base del desarrollo de las comunicaciones”.(6)

En el siglo XVIII, Inglaterra se ve obligada a buscar un mejoramiento de los viejos medios de comunicación, mismos que pronto se verían desplazados por el invento de la máquina de vapor.

Si bien estos adelantos aumentan la capacidad gubernamental, también multiplican sus responsabilidades, mismas que debía de ser satisfechas con nuevos adelantos que facilitasen las cada día más pesadas cargas de trabajo.

Entre las innovaciones tecnológicas que facilitarían su labor a los administradores destaca la electricidad, que sería base para el desarrollo de la telegrafía y el teléfono, importantes herramientas que aumentarían la capacidad de dirección y control de una administración pública centralizada.

⁶George , Claudi. Historia del pensamiento administrativo. p.425.

Por otra parte, técnicas como la taquigrafía y la máquina de escribir, así como las sumadoras y calculadoras ayudarían a una más rápida y eficiente control de información.

También los modelos gubernamentales tuvieron que ser adaptados, la estabilidad y funcionamiento político de los Estados debía considerar la permanencia de formas institucionalizadas que facilitara la conducción de los asuntos públicos:

Así, las figuras Legislativa y Ejecutiva dieron mayor racionalidad al manejo de los complejos aparatos administrativos.

Es obvio que los modelos políticos difieren de uno a otro, sin embargo se puede considerar la existencia de tres tipos de Gobierno, dentro de los cuales resultan de interés para este tema los siguientes:

1) El tipo de parlamentario, con un Jefe de Estado ceremonial (Rey o Presidente) y un Jefe o Primer Ministro con un Consejo de Ministros (Gabinete, Ministerio, Consejo Ejecutivo) generalmente responsable ante la Legislatura y con miembros de ella principalmente; o 2) el tipo Presidencial, que incorpora el principio de la separación de poderes, donde el Jefe de Estado y el Líder del Ejecutivo se combinan en la Presidencia (la cual puede ser electiva), no directamente responsable ante la Legislatura”.(7

⁷Ibid., p. 428.

Otra distinción en cuanto al funcionamiento gubernamental es la relacionada con su carácter, sea éste federalizado o central.

La primera forma, la federal, aunque manifiesta grandes ventajas para la conducción de los asuntos de extensos territorios, también ha demostrado su conveniencia en territorios de menores dimensiones cuando se encuentran diferencias étnicas o religiosas.

Otra especificidad importante del federalismo es que éste se caracteriza por estar dividido en dos partes fundamentales, la Ejecutiva y la Legislativa.

El Ejecutivo comprende la separación funcional de las tareas gubernamentales en una serie de departamentos, ministerios o secretarías; modelo que había sido planteado ya a principios de la presente centuria y que dejaba atrás al Estado ocupado solamente de funciones meramente reguladoras y ganadoras.

El Estado asume tareas que a la fecha no han dejado de crecer y que en la actualidad se configuran, en términos generales, de la siguiente manera:

- 1) Del Primer Ministro (Del Jefe del Ejecutivo, Gabinete).
- 2) Finanzas (Tesoro)
- 3) Asuntos económicos (Industria, tráfico, comercio, agricultura)
- 4) Transporte, comunicaciones y energía (incluyendo la oficina postal)
- 5) Empleo (trabajo)
- 6) Seguridad social (Servicio Social)

- 7) Educación y cultura (ciencia, asuntos religiosos)
- 8) Del interior (asuntos internos, Gobierno local)
- 9) Justicia
- 10) Seguridad Nacional (Defensa, Ejército, Marina)
- 11) Del exterior (asuntos exteriores, de ultramar) (8)

De este crecimiento que derivaría en una excesiva burocracia, no siempre necesaria, se librarían muy pocas naciones, fundamentalmente las de menor tamaño.

En la actualidad se han creado modelos que contemplan la satisfacción de las necesidades de la nación, la tendencia a crear organismos o entidades administrativas por necesidades políticas ha sido la regla en la gran mayoría de los Estados, complicando consecuentemente el funcionamiento de la administración pública.

No obstante, en la actualidad, los Estados modernos, impulsados por el neoliberalismo, tienden a reducir su papel regulador.

La tendencia podría reducir nuevamente al Estado a una Entidad Ejecutiva encargada solamente de la defensa ante el exterior, así como a mantener el orden interno y el cumplimiento de sus normas.

⁸Ibid. p. 429.

En cuanto al Gobierno Central, éste se ha limitado supervisar el cumplimiento de los objetivos trazados por programas fundamentales para el funcionamiento del Estado; aunque “En algunos casos, propiamente en el campo de los servicios sociales, se considera más conveniente que la administración central misma, a través de uno de los Ministerios u otras agencias centrales, proporcione un servicio particular directo al Pueblo, lo cual realizará el órgano responsable mediante su propio sistema de oficinas de campo”.(9)

En todo caso, debe considerarse que los modelos de Gobierno Central tienen la ventaja de realizar las actividades de mayor importancia cerca de donde se concentran los elementos esenciales para el funcionamiento de sus tareas.

Tómese en cuenta que a medida que una nación requiere de especialistas y técnicos, generalmente concentrados en las regiones de mayor desarrollo, será necesaria la creación de extensas redes que puedan transmitir los principios técnicos y políticos que rigen el funcionamiento de las sociedades modernas.

⁹Ibid. p. 431

En algunos casos, dada la extensión alcanzada por los servicios sociales, la administración pública ha preferido estar al frente de estas actividades a fin de uniformarlas a través de un cuerpo de servidores públicos profesionalizados.

Por su complejidad estas tareas tienden a estructurarse jerárquicamente, con oficinas principales en los sitios de mayor importancia, vinculándose a una gran cantidad de oficinas locales.

La profesionalización de la administración pública tiene su base en la regularización de los servicios atendidos por los gobiernos. Su inicio puede marcarse entre los Siglos XVII y XVIII, pero entonces mantenía una orientación más política que democrática.

Sin embargo, las paulatinas transformaciones y mejoramiento de los modelos políticos, trajo consigo el surgimiento de democracias donde el Ejecutivo podía ser controlado.

Lo anterior abrió espacios propicios para que el requerimiento de servidores públicos estuviera determinado de una manera más racional.

Entonces, la selección de los empleados públicos se comenzó a hacer considerando su nivel educativo por medio de exámenes de competencia, y "un sistema de categorías funcionales clasificadas, la permanencia de la ocupación del cargo, el ascenso promocional sobre una base de antigüedad y

méritos, el desempeño de acuerdo con las reglas y reglamentación cuidadosamente prescritos y un código de conducta reconocido, y la jubilación pensionable, fueron las características de estos servicios públicos”.(10)

La fiscalización de las tareas gubernamentales.

Entre las principales preocupaciones de los gobernantes ha estado el ejercer un control efectivo sobre los diferentes aparatos administrativos. Dicho control efectivo sobre los diferentes aparatos administrativos. Dicho control ha aumentado en su complejidad dada la magnitud y diversidad de entidades administrativas.

Aunque se puede decir que el ejecutivo es quien está a cargo del control mencionado, en la actualidad intervienen en estas tareas algunos otros aparatos creados específicamente para dicho fin.

Estos controles pueden formar parte de los esquemas administrativos de cada gobierno, esto es, controles internos o provenir del exterior, como lo podrían ser las instancias fiscalizadoras creadas por el cuerpo legislativo de cada nación.

Otra forma usual en la fiscalización de las tareas administrativas ha sido la utilización de cuerpos de inspectores que puedan informar acerca de la situación que guardan diversos asuntos.

¹⁰Ibid. p. 435.

Así, en lo relativo a la malversación de fondos se ha recurrido a la Delegación de los asuntos financieros en diferentes instancias.

“En los sistemas más democráticos de la antigua Grecia y Roma Republicana, los Funcionarios o Magistrados, que ocupaban los cargos por periodos generalmente breves, a menudo eran investigados públicamente con anterioridad y sus desempeño era someto a un escrutinio cerca de la conclusión de su periodo en el cargo”.⁽¹¹⁾

En Francia, partiendo del desarrollo del 'derecho administrativo, por medio del cual se posibilitaba el establecimiento de responsabilidades, tanto de funcionarios como de ciudadanos, en torno a su desempeño en la administración pública, se establecen figuras de fiscalización que tenían a su cargo la ejecución de auditorías relacionadas a las tareas gubernamentales.

En la actualidad, con el desarrollo de las democracias representativas se ha estrechado el vínculo de la ciudadanía con sus representantes, haciendo más efectiva la supervisión de las diferentes funciones y asuntos administrativos.

¹¹Ibid. p. 448.

No obstante, nuevos obstáculos dificultan estas tareas. Entre éstos se pueden mencionar la creciente especialización en el tratamiento y resolución de los problemas, lo que hace poco probable la comprensión de los mismos, no sólo por el común de la gente, sino también incluso por los políticos encargados de determinadas tareas de dirección.

Por otra parte, el constante crecimiento de la burocracia ha llevado a la creación de una intrincada red de instancias y procedimientos que toman confusos e incomprensibles los trámites más insignificantes.

Los intentos por reducir este tipo de problemas se han enfrentado a la creación de entidades descentralizadas no sujetas a la normatividad común al resto de los aparatos administrativos.

La especialización de la administración pública.

Dentro de los cambios provocados a raíz de la revolución industrial, es importante considerar el referente a la división del trabajo. Además de su importancia en los procesos productivos se debe señalar su trascendencia en las labores de la actividad administrativa.

Los esquemas administrativos en sus inicios, dada la poca monta y relativa sencillez de los problemas a enfrentar, tenían mínimas exigencias de proyecto, organización o técnica.

El surgimiento del estado benefactor como resultado de creciente desigualdad de las sociedades industrializadas, creó organismos, departamentos, leyes y oficinas que atendían la necesidad de servicios sociales de la población, creando grandes aparatos burocráticos que requirieron su especialización a fin de hacer más eficiente su labor.

Ya la filosofía política, desde Aristóteles hasta Maquiavelo, tomó como tema de reflexión y análisis los asuntos concernientes a la ciencia política y la administración pública; estudiosos de otras disciplinas como el derecho y la sociología también han abordado el tema.

Cabe destacar la importancia de la revolución industrial en la transformación que se experimenta en la administración; este portentoso movimiento exige la racionalización de los métodos y procedimientos de la administración pública para hacer cumplir sus cometidos.

Lo anterior trajo consigo un considerable número de investigaciones y estudios relativos a problemáticas administrativas.

A diferencia del conocimiento de los fenómenos sociales, para la administración pública no basta con conocer dicha problemática, para la misma ha sido necesario diseñar y proponer los métodos, procedimientos y sistemas que permitan una solución integral a los problemas de las sociedades modernas.

Los romanos, con la visión jurídica que caracterizó a esta sociedad, realizan un análisis en términos legales de los medios y métodos, creando en consecuencia códigos que regían el comportamiento de los Funcionarios Públicos y las normas de las Instituciones, aún antes de que los ingleses se pusieran a la cabeza en la racionalización de los sistemas y el conocimiento de la administración pública.

Debemos destacar también, como cambio importante en la administración pública, las destacadas investigaciones y estudios del sociólogo Alemán Max Weber, quien busca caracterizar a las burocracias modernas, definiéndolas como el desarrollo de un cuerpo profesionalizado e imparcial, con la capacidad necesaria para satisfacer los requerimientos del Estado y la población.

Aunque las mayores transformaciones y contribuciones a la administración pública se han dado en el presente Siglo, no se pueden dejar de mencionar los avances generados en las postrimerías del Siglo XIX. Ya desde entonces es planteada la necesidad de que la administración pública se constituya como una rama de conocimiento especializado, componente esencial de la Ciencia Política.

Paralelamente le es conferida gran importancia a la creación y perfeccionamiento de estructuras así como a su funcionamiento y la operación de métodos. También fue centro de atención la administración en general. El surgimiento de grandes empresas que enfrentaban problemas administrativos,

abrió las posibilidades de observación de un sinfín de esquemas y dio mayor acceso a la información del tema.

Aunque la administración pública, como instrumento de las diligencias políticas, ha estado determinada en sus alcances y desarrollo por las políticas adoptadas o los cambios que exigen circunstancias cambiantes, es deseable que se impulse una participación más democrática en el manejo de los asuntos públicos, basada en un mayor flujo de información hacia los sectores involucrados.

La administración pública misma debe propiciar los cambios que le permitan enfrentar las crecientes demandas de la sociedad. Para ello el administrador "...requiere un mayor conocimiento de sus responsabilidades entre los administradores a todos los niveles. Asimismo constituye una necesidad imperiosa un mayor intercambio de ideas sobre el campo del esfuerzo humano en conjunto, en cuyo cumplimiento el administrador se beneficiará..."(12)

La evolución administrativa de la sociedad es evidente; bastaría considerar el impacto que ha traído consigo la automatización del procesamiento de la información a través de la computación, que ha posibilitado la reunión, clasificación y selección de grandes cantidades de información en tiempos increíblemente breves.

¹²Ibid. p. 458.

“..apoyando así las ideas de un cuerpo creciente de pensadores quienes reconocieron a la administración como una actividad general, de la que los sectores públicos eran simplemente una parte, aunque muy importante”.(13)

No obstante, la importancia de la administración pública ha sido mayor que la administración de asuntos privados; quizá lo anterior se deba al papel predominante que ha desempeñado el Estado en la economía de las sociedades.

En otros aspectos como el teórico y los históricos debemos manifestar los importantes esfuerzos que se han desplegado en torno a la creación de una teoría general de la administración, y a la relativa insuficiencia del material relacionado a cuestiones históricas, aunque existen infinidad de estudios sobre las instituciones y sus procedimientos y métodos.

Las enormes dimensiones de los cuerpos burocráticos han sido reducidas por medio de la computación, se ha hecho posible simplificar procedimientos, mejorar métodos, agilizando trámites, aumentando la precisión de los trabajadores.

No olvidemos que cualquier sociedad con deseos de establecer fórmulas adicionales para lograr equidad, requiere de cambios tecnológicos que mejoren los procedimientos, para obtener mayor productividad y calidad.

¹³Ibid. p. 453.

En la actualidad existen tres elementos indispensables para el desarrollo de tareas técnico administrativas:

- simplificación
- rapidez
- y exactitud

En base en estos se sustituyen prácticas ineficientes.

“Al ofrecer una amplia información actualizada para apoyar la planeación, el control y la toma de decisiones, específicamente en el funcionamiento de procesos administrativos (...) la computadora electrónica está ampliando indudablemente el ámbito de la actividad administrativa, no menor en la administración pública, donde la operación extensiva y la organización a gran escala constituyen ahora el orden general de las cosas”.(14)

El panorama que se nos ofrece en la actualidad es de caos. La administración pública no ha podido dar solución satisfactoria a la problemática que enfrentan las sociedades modernas; los servicios educativos, la seguridad social, el transporte entre otros... han planteado problemas de gran magnitud y complejidad que no en toda ocasión se han resuelto de manera suficiente y acertada, generando con ello la insatisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad.

¹⁴Ibid. p. 461.

Si tan sólo mencionáramos los problemas más graves que se enfrentan en el gobierno de las sociedades modernas nos daríamos cuenta de la magnitud de los retos que enfrentamos.

1.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

Trazando un breve repaso histórico, trataremos de mostrar las similitudes de la organización administrativa en épocas diversas y la coincidencia con los modelos planteados por los estudiosos.

Época prehispánica.

En lo relacionado a la administración pública de la cultura Mesoamericana nos referiremos a la correspondiente a los aztecas, ya que la información disponible, en su mayor parte, corresponde a esta sociedad.

Durante la época anterior la conquista de América la administración pública se caracteriza por su eficiencia; entre los aztecas, el Rey era el encargado de encabezarla. Colaboraban con él funcionarios de alto rango pertenecientes a la clase militar, la nobleza y la iglesia.

No obstante no se procura ejercer un control administrativo detallado sobre los pueblos sometidos quizás por que a los pueblos dominantes, en este caso los aztecas, les bastaba que los tributarios cumplieran con las exigencias señaladas, sin inmiscuirse en la toma de decisiones.

“De este modo había un alto grado de descentralización administrativa en su génesis. Además el sistema en su conjunto estaba entrelazado por un efectivo sistema de comunicaciones, el cual facilitaba el traslado tanto del poderío como de la información a puntos apremiantes sin demora”.(15)

Los servicios de defensa rehacían en un ejercito con una organización de gran complejidad dentro de la cual se comprendía también la administración de justicia, regida por leyes especiales.

Pero en general la administración de justicia se delegaba a tribunales de categorías diversas¹⁵, reglamentándose su funcionamiento según la naturaleza e importancia de los asuntos en disputa.

De los servicios de garantía encontramos los Tribunales y policías, creado para asegurar la rectitud de transacciones y justeza de las medidas.

¹⁵Gladden, Den, Una historia de la administración pública, INAP-FCE, México. 1989, p. 158.

Sobresale, en los servicios de promoción de la prosperidad pública intelectual y moral, la instrucción escolar, la que era impartida por el Calmecac y el Tepuchcalli.

En lo referente a la promoción de la prosperidad pública, son innumerables las obras de carácter público que fueron realizadas: Acueductos, caminos, templos... La manutención de templos, palacios, sacerdotes, guerreros y nobles necesitaba una organización capaz de establecer una extensa red que hiciera posible la recaudación. Los recursos provenían de los tributos que debían pagar los pueblos sometidos y los súbditos. El pago era en especie; los tributarios, colectividades: “..pagaban el impuesto por gremio si se trataba de comerciantes e industriales, por barrio si se trataba de agricultura”.(16)

Por ello se explica la efectividad y eficiencia con que eran conducidas las cuestiones hacendarias. Por ejemplo los recaudadores de tributos eran organizados de acuerdo a diferentes categorías. Algunos, los de mayor jerarquía, cumplían sus obligaciones y despachaban sus asuntos en palacio, estaban a su cargo recaudadores que cobraban tributos a cien familias, los cuales a su vez eran responsables de otros encargados de cobrarlos a veinte familias.

¹⁶Mendieta Nuñez, Lucio. La administración pública en México, imprenta universitaria, México, 1956, p. 24 y 25.

Por último conviene destacar la importancia que tenía la disciplina de los administradores públicos; y aunque no hay información detallada al respecto, existe certeza en torno a los castigos que estaban expuestos a recibir Funcionarios Judiciales que aceptaran sobornos o dictaran fallos injustos. Las penas podían llegar hasta la de muerte.

Época colonial.

El desarrollo de la administración pública en tierras americanas tuvo que adaptarse a la problemática surgida del proceso de conquista y colonización.

“Las Instituciones Políticas y Administrativas requeridas por la expansión de Ultramar se habrían organizado a partir de las formas existentes...(pero) una maquinaria gubernamental efectiva y de tradiciones del servicio público en el Continente Europeo facilitaría la notable expansión española en los vastos territorios de Centro y Sudamerica...”(17)

Se puede aseverar que los inicios de la organización administrativa del territorio que hoy es México datan de la fundación de La Villa Rica de la Veracruz. Y que posteriormente se constituiría como un reino sujeto al régimen absolutista imperante en la Metrópoli.

¹⁷Gladden, Den. Una historia de la administración pública, INAP-FCE, México, 1989. p. 160.

Es en el año de 1503 cuando es establecida “La casa de contratación de los indios” que puede ser considerada como el primer organismo creado para la administración de las colonias.

Entre sus objetivos pueden mencionarse el de dar impulso y regular el comercio y la navegación. Poco después se haría cargo de funciones diversas como la de llevar registro y otorgar licencias a los viajeros que zarpaban rumbo al nuevo Continente, o la de la administración fiduciaria de los bienes de personas fallecidas en América.

La casa llevaba además “..importantes registros sobre descubrimientos en las Indias, manteniendo al día sus cartas mediante una inspección constante de los mapas extendidos a los gremios comerciantes. Además de sus funciones reguladoras y administrativas, la casa ejercía, como se acostumbraba en ese entonces, Jurisdicción Civil y Criminal en los casos relacionados con el comercio y los delitos abordo de los barcos”.(18)

Tal vez debido al desconocimiento sobre la importancia y magnitud de los territorios recién descubiertos fue que en un principio no se le otorgó mucha importancia a los asuntos administrativos del gobierno de las Indias.

¹⁸Ibid. p. 161.

En un primer momento le es encargada al Consejo de Castilla la atención de los asuntos más relevantes de la administración colonial, así como todo lo relacionado con cuestiones judiciales, lo que posteriormente sería el Consejo de Indias que fue parte del Consejo de Castilla. Es a partir de 1524 cuando el Consejo Real de Indias funciona con independencia.

1.

Los órganos de Gobierno que se establecieron paulatinamente en la Nueva España son los que a continuación se detallan brevemente:

- Los Reyes, quienes estaban al frente de la administración por bula del Papa Alejandro VI que les concede el dominio y soberanía absoluta del nuevo y extenso reino conformado por las tierras descubiertas por Cristóbal Colón.

El Consejo Real de Indias.

El Consejo tenía atribuciones Legislativas Administrativas y Judiciales, su sitio de residencia era España. Entre otras funciones, debía “Revisar las Ordenanzas, Constituciones y Estatutos que hicieran los prelados, los Virreyes, las audiencias o los Consejos de las Indias, antes de presentarlas para la aprobación real”.(19)

¹⁹Mendieta Nuñez, Lucio. La administración pública en México... p. 28.

Atendía además asuntos religiosos, como el de “Cuidar que hubiese en las tierras conquistadas número suficiente de Ministros del Culto Católico, para que procurasen la conversión de los Indios”.(20)

El Consejo Real de Indias tenía comprendido una Junta de Guerra encargado de afrontar los asuntos militares de las Colonias de América.

Sin embargo el Consejo, no podía hacer cumplir sus resoluciones sin la autorización de los Reyes, quienes incluso llegaban a dictar las disposiciones que consideraban de mayor conveniencia.

Gobernadores.

Después de que Hernán Cortés ocupa el cargo de Gobernador del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, convirtiéndose de esta manera en la representación de la autoridad política de los Reyes Españoles, no son muchos más los que lo suceden en el puesto, ya que en un período relativamente breve la Nueva España comienza a ser gobernada por medio de Las Audiencias Reales.

Las Audiencias Reales.

En 1527 es establecida la primera Audiencia de la hoy Ciudad de México, por medio de una cédula expedida el día 13 de Diciembre de ese año por el Emperador Carlos V.

²⁰Ibid. p. 28.

21 años después, en 1548 se establece La Audiencia de Nueva Galicia, hoy Guadalajara.

1.

En sus inicios la audiencia atendía asuntos tanto judiciales como administrativos; con la creación de los Virreyes se limitaron a tratar temas judiciales.

Fueron finalmente “...tribunales colegiados de apelación y súplica, investidos, además, de la facultad de fiscalizar los actos de los Virreyes y Gobernadores. No fueron, por lo tanto, en definitiva, sino ocasionalmente, órganos de Gobierno Político”.(21)

Desde su génesis hasta el fin de la época colonial, el Virrey fue un representante directo de la realiza española, ya sea como Presidente de las audiencias, Gobernador de Distritos y Provincias y Capitán General.

1.5 NATURALEZA, OBJETO Y CARÁCTER DE LA ADMINISTRACIÓN.

En la actualidad, la administración pública dispone de grandes avances técnicos y tecnológicos para el cumplimiento de sus propósitos - considérese tan sólo el desarrollo de la informática-, se ha convertido ya en la ciencia que estudia los procesos de integración de las necesidades en su principio primitivo.

²¹Ibid. p. 31.

Todo acto administrativo de grupos humanos es una acción social que alimenta a una ciencia basada en elementos naturales y principios universales. La administración se va a constituir como la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos "... y de la conservación de las mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social".(22)

Sin embargo la administración, al comprender relaciones determinadas por las leyes que aplica, debe considerarse como la ciencia del espacio público y de las relaciones que éste establece con el espacio privado, dado que su interés es el estudio de los vínculos entre la comunidad y los individuos.

Por otra parte es importante considerar que el espacio público mantendrá una relación continua y permanente con el espacio privado con el propósito de dar pie a la existencia de la sociedad mediante el arte de la administración.

²²Guerrero, Omar. Introducción a la administración pública... p. 90.

En las líneas anteriores hemos venido hablando de la administración o de la ciencia de la administración, entendiéndola como la ciencia dedicada al estudio del espacio público y las relaciones que establece con el espacio privado, es necesario, sin embargo, considerar que la multitud de cambios provocados por la Revolución Industrial afectaron profundamente la dinámica de desarrollo de las ciencias, la tecnología y sus técnicas; los avances en los métodos de investigación de las ciencias exactas pronto ejercieron fuerte influencia en las ciencias sociales; es precisamente la ciencia de la administración la primera alentada por esta atmósfera intelectual y determinada por los principios del iluminismo y la razón.

Para muchos, el espíritu de la sociedad descansa en la colectividad, contraponiendo la generalidad al individualismo. La administración es una ciencia social sintética, ya que es necesario poseer un conocimiento amplio e integral de la sociedad. Es considerada además como el entendimiento de los principios de las relaciones sociales.

En su doble aspecto (teoría y aplicación) la administración encierra tanto el juego de la acción social (teoría) y el arte de llevar a la práctica dicha acción (aplicación). En tal medida la administración será ciencia y arte, "...ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría..."(23)

²³Ibid. p. 91.

Lo anterior hace evidente que la administración no es una disciplina pura, no olvidemos que ésta se ha formado a partir de las necesidades; por ello, la administración no puede ser concebida ni más ni menos que como teoría y práctica a la vez “...en el arte nace su propia justificación como Institución Social...”.(24)

Es además una disciplina que centra sus objetivos de investigación en la administración pública. La administración privada no está comprendida en las consideraciones anteriormente expuestas.

De esta manera, la ciencia de la administración pública puede ser concebida como “...una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.(25)

Recordemos que la administración no es precisamente una institución o un simple mecanismo; quizá es más válida la equiparación que de ella se ha hecho con una tecnología o un saber como al servicio del Estado; una tecnología que es fundamental en la organización, construcción y corrección de la sociedad.

²⁴Ibid. p. 91.

²⁵Ibid. p. 92.

Pero la administración pública es también, al interior de las comunidades, una entidad ejecutiva: “La ejecución de las leyes de interés general en su verdadera atribución”.(26)

1.6 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Así, la administración, al dividirse la autoridad ejecutiva en deliberación y ejecución, realiza tanto acciones directas como indirectas. La deliberación está estrechamente relacionada con las asambleas de ciudadanos; la ejecución corresponde a los magistrados.

“...La organización administrativa se divide en dos principios esenciales, el Consejo y la Magistratura, lo que da dos caracteres bien distintos, el de censura y el de administración”.(27).

Entendida la naturaleza y objeto de la administración será fácil apreciar su carácter conservador. Ya que concierne a la administración el orden social, la seguridad de personas y objetos, y todo cuanto contribuye a la satisfacción de los hombres a través del empleo de sus fuerzas y sus voluntades.

²⁶Ibid. p. 92.

²⁷Ibid. p. 99.

Por ello es fundamental en la caracterización de la administración pública la relación que existe entre la ciencia política y la administración pública. Finalmente, la administración tiene sus orígenes en las necesidades de la sociedad y como misión el satisfacer estas necesidades.

Así, la administración tiene su coherencia en que se constituye en teoría y práctica, y la práctica, el accionar del hombre, tiene implicaciones necesariamente políticas. Por ello, son los elementos políticos los que nos proporcionan una idea de lo que es la administración como ciencia, ya que “Sólo siendo la administración lo que la naturaleza política quiere que sea, es como llena sus deberes, conoce sus obligaciones y calculando sus fuerzas y recursos con su objeto, no ambiciona traspasar los límites de sus derechos..”.(28)

En la actualidad la sociedad puede optar por una democracia pluralista, por una República por un Gobierno Presidencial. Pero debe también establecer una administración que política y administrativamente se conduzca con firmeza para lograr el fomento necesario para el desarrollo económico y social.

Esta administración debe tener la capacidad necesaria para sus fines, esto es, debe contar con los recursos económicos, materiales y humanos con los que se puedan crear las condiciones necesarias, sean éstas materiales o culturales, para que los derechos humanos puedan ser algo más que leyes.

²⁸Ibid. p. 92.

Una comunidad basa su existencia en los individuos que la integran. Está formada por las relaciones que unen a los individuos en comunidades y pueblos.

El orden social sólo se puede mantener con reglas que den cohesión a las relaciones entre los individuos. Lo anterior supone la conservación de la individualidad del hombre y de sus relaciones para la existencia de la sociedad.

En cuanto la administración, defina como institución podemos decir que debe dar una misma dirección a toda la ciudadanía, a partir del cumplimiento de la Ley, que no es otra cosa que la expresión de las necesidades sociales.

Para ello se requiere de empleados y organismos burocráticos que atiendan todos los trabajos necesarios para el cumplimiento de los deberes del Estado.

Altos grados de organización que en no pocas ocasiones han provocado ineficiencias, propiciando también la formación de ejércitos de burócratas encargados del diseño y ejecución de proyectos normas y métodos administrativos.

El crecimiento experimentado por el país en las últimas décadas han tenido importantes influencias en el aumento y diversificación de la interacción entre los grupos humanos.

1.7 GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.

Al abordar la relación existente entre el gobierno y la administración es necesario hacer una distinción entre gobierno-administración y de la dicotomía entre política-administración, ayudaría a aclarar un poco uno de los problemas más difíciles de la materia.

Para algunos autores la administración es el espacio donde se encuentran las administraciones particulares.

Sin embargo, sería un error considerar la administración pública es lo que anima a los pueblos y no al gobierno. Es este último, al accionar, quien transmite su autoridad que se plasma en la vigilancia y la censura.

El gobierno es pasivo, no activo; recordemos que la ejecución de las leyes descansa en la administración, que es el organismo que da vida al cuerpo político.

Empero, la administración no tiene posibilidad de accionar si el gobierno no le da movimiento: la administración no puede proporcionárselo por sí sola, lo que significa que de no haber un gobierno constituido no hay la posibilidad de que existe la administración.

Para algunos autores el gobierno no es más que una medida política para ligar las magistraturas, no esencialmente necesaria para la vida social, y que no es posible "...señalar que la sociedad se disolvería sin gobierno porque este no es necesario para la sociedad".(29)

Sin embargo, se considera que la administración sí es indispensable para la sociedad, ya que de los dos poderes que esta encierra (la creación y ejecución de leyes) corresponde el segundo a su acción.

La administración, dirección del Estado, definida como el espacio en el cual se cristaliza la asociación política, es el movimiento del cuerpo político, una fuerza que da movimiento al aparato estatal.

"Se puede concebir una sociedad sin gobierno pero no sin administración".(30)

1.8 ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL.

Quizá sea prudente anotar que la organización administrativa del Estado encierra la posibilidad de contar con una diversidad de esquemas para la solución de los problemas de la sociedad; sean éstos centralizados o descentralizados.

²⁹Ibid. p. 95.

³⁰Ibid. p. 95.

Sin embargo, en la actualidad (1982-1994) a pesar de las amplias posibilidades teóricas y prácticas disponibles para la administración pública, el gobierno federal ha iniciado la disminución de sus aparatos administrativos e innumerables organismos y empresas descentralizadas han desaparecido de los organismos oficiales; no obstante, aún no se ha desmontado del todo la compleja red de instituciones y dependencias federales que fueron creados en el presente Siglo.

El aparato estatal ha experimentado cambios sorprendentes en el lapso que marca el inicio de los gobiernos postrevolucionarios, en la segunda década del Siglo, a la fecha.

- La complejidad que ha caracterizado a la administración pública federal tiene su explicación en el hecho de que en un lapso muy breve ha tenido que resolver una creciente cantidad de problemas; tal vez por esta razón las estructuras administrativas no parezcan lógicas o muy razonables.

Los apresurados cambios que ha vivido nuestro país en el presente Siglo, han requerido, de parte de la administración pública, gran capacidad inventiva dada la especificidad de problemas que se buscaba resolver. También se debe considerar, que toda organización deja de ser funcional en la medida en que los hechos transforman las necesidades administrativas.

Por tal motivo resulta necesario hacer un breve repaso acerca de las tareas que realiza la administración pública; tal vez a partir de ahí podamos entender las razones por las cuales se ha llegado a crear un aparato tan complejo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es claro reflejo de las circunstancias y condiciones que orillaron a los mexicanos a cambiar radicalmente las normas jurídicas que los regían.

El Estado Mexicano ha de ejecutar todas las tareas necesarias para que su acción pueda hacer cumplir los principios fundamentales en la legitimación y justificación del ejercicio del poder.

“Las atribuciones más importantes del Estado se derivan, en efecto, de la opinión y voluntad populares en favor de gozar y de disfrutar de unos derechos humanos individuales y sociales, es decir, de que se aseguren derechos al hombre en su situación concreta económica y social”.(31)

Otros de los elementos específicos que caracterizan al Estado Mexicano es el relativo a la separación de la iglesia del Estado, el sistema de educación gratuita y su estructura federal.

t.

³¹Zorrilla Martínez, Pedro. ET AL. La administración pública federal, México, UNAM, FCPYS. 1972, p. 15.

Por los motivos ya referidos las tareas del Estado se han multiplicado, provocando con ello que la organización administrativa alcance gran complejidad. Como ejemplo tenemos el abigarrado sector descentralizado que ha hecho necesaria la creación de objetivos y procedimientos peculiares.

“La Constitución y la administración pública son una Ley y una Organización que no tienen varios, sino un sólo sujeto; tal sujeto es México y su realidad concreta y específica. En consecuencia, la administración pública debe responder muy claramente a la realidad nacional”.(32)

Los adelantos experimentados por el país a lo largo del Siglo deben mucho a la acción analítica y planificadora de la administración pública. Sin embargo, a pesar de la importancia cuantitativa y cualitativa de la contribución del Estado, no ha sido posible resolver todos los problemas deseados por el tejido social.

Para dar una idea de la magnitud aproximada de las tareas que debe emprender la administración pública es necesario considerar dos aspectos: Uno de ellos se refiere al crecimiento económico del país, y el otro subraya que el pueblo mexicano ha establecido en sus leyes la justicia social como un aspecto de vital importancia.

Así, para un país como México, que ha comprometido sus mayores esfuerzos en la justicia social, a pesar de las enormes carencias de recursos materiales, las tareas administrativas requieren esfuerzos titánicos.

³²Ibid. p. 16.

Son ininidad los problemas que requieren ser atendidos por la administración pública; por ello es deseable que sean simplificados los mecanismos y procedimientos de coordinación, logrando así, mayor eficiencia y rapidez en sus tareas.

El funcionamiento de la administración pública, así como su perfeccionamiento y transformación son determinados por las necesidades cambiantes que enfrenta nuestro país y no por lo flexible o eficiente que pueda ser dicha estructura.

Por tal motivo resulta de gran importancia que los problemas ~~fundamentales del país~~ no se pierdan de vista. Finalmente la estructura administrativa tiene su razón de ser, no en el diseño de estructuras eficientes, sino en la solución oportuna de diversos problemas. La eficiencia en administración pública no significa un organigrama perfecto con procedimientos totalmente lógicos.

1.9 MEDIOS E INSTRUMENTOS DE GOBIERNO FEDERAL.

A pesar de que el gobierno federal posee una buena cantidad de medios y recursos para hacer frente a sus responsabilidades, habría que tomar en cuenta limitantes de gran importancia, como lo es el monto de los recursos

financieros que tiene a su disposición. Estos tan sólo permiten hacer frente, con grandes dificultades, a las tareas de la administración pública.

En otro aspecto, el de los recursos humanos, los gobiernos federal, estatales y municipales han comenzado a valorar la importancia que tiene la capacidad de los administradores públicos.

Por tal motivo no resulta extraño que en el país se produzcan especialistas y profesionales en el campo de las ciencias sociales, especialmente como administradores públicos.

Sin embargo, los gobiernos locales enfrentan carencia de personal capacitado.

En términos jurídicos se puede hablar de tendencias que, al exagerar la dimensión de los problemas a resolver, plantean la necesidad de una legislación más pormenorizada.

Al parecer dichas opiniones se sustentan en una realidad donde el desorden es asunto cotidiano y la inexistencia de un marco jurídico adecuado para un desarrollo eficiente de las tareas encomendadas a la administración pública.

Por lo anterior, no es extraño el surgimiento de prácticas administrativas que conviven con o se colocan por encima de disposiciones legales.

Debido a ello debe considerarse como un compromiso ineludible de un Estado de Derecho el proporcionar a la administración pública los elementos, medios e instrumentos necesarios para realizar sus tareas.

Generalmente las modificaciones legales en torno a la administración pública ponen a disposición de administración pública federal "...recursos que no han sido objeto de coordinación suficiente, ni son utilizados completamente. Y algunos de estos recursos legales y administrativos no son siquiera conocidos por muchos servidores públicos, ni por profesores de facultades universitarias en donde se enseña Gobierno y Administración.(33)

Elementos fundamentales para el ejercicio de la administración pública lo son los preceptos legales en que se basa la posibilidad de un empleo coordinado de disposiciones administrativas.

Los recursos mencionados en el párrafo anterior no han sido utilizados de manera significativa ni coordinada por parte del gobierno federal.

Medidas como las anteriores, y algunas otras semejantes, tienen un carácter compulsivo; en un marco que coincide la posibilidad de coexistencia del sector público y el sector privado, es fundamental la conciliación de los derechos individuales y derechos sociales.

³³Ibid. p. 19.

Hasta la fecha no se ha realizado un estudio profundo y serio del tipo de recursos, sean estos administrativos o legales, esquemas administrativos y modelos de estructuras orgánicas que tiene a su disposición el aparato administrativo federal, estatal y municipal.

1.10 JURISDICCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL.

La jurisdicción del gobierno federal es tanto material como territorial; en la Constitución se mencionan las tareas exclusivas de la federación, mismas que se centran en los requerimientos públicos de mayor importancia a nivel nacional. Todos aquellos asuntos no mencionados de manera directa como atribuciones federales, corresponderá a los gobiernos estatales y municipales.

La gran cantidad y diversidad de tareas que debe enfrentar el gobierno federal exigen una buena organización. En la actualidad puede hablarse de indicios de una creciente institucionalización de programas y de una cada vez mejor planeación.

En tal sentido, los planes elaborados "...consisten básicamente en definir metas, apuntar plazos, organizar recursos y ordenar una acción en función de esas metas y plazos, para obtener con ello una tasa de desarrollo global".(34)

³⁴Ibid. p. 21.

La procuración de desarrollo y justicia requiere, además de el control y orden de los recursos, el control de los recursos de la administración pública y de los del sector privado a través de leyes.

En este aspecto también se requiere un estudio más profundo acerca de los mecanismos posibles para el establecimiento y coordinación de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

En cuanto a las relaciones de la administración pública federal con los Estados pertenecientes a la República.

Algunos estudiosos consideran han planteado la necesidad de el Federalismo pueda ser un federalismo participativo, donde los Estados puedan participar en decisiones administrativas de alcance federal.

“Esta ordenación y coordinación de la administración pública, considerándola compuesta por los sectores federal y estatal, es sumamente importante y es obligación de los estudiosos de la administración pública plantear las reglas y los principios fundamentales de un nuevo federalismo administrativo de participación, que propiciaría una descentralización y desarrollo regional que no ha sido equilibrado proporcionalmente entre las regiones del país...”.(35)

³⁵Ibid. p. 23.

1.11 RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Sin embargo, el esquema apuntado en la actualidad se ha visto desbordado por los crecientes y diversos requerimientos que la sociedad plantea.

Dadas las características del ser humano, que no se detiene ante la satisfacción de sus necesidades básicas, sino que continúa creando nuevas e inconcebibles satisfactores, ha sido necesario que en las sociedades modernas se busquen diversas y nuevas opciones para posibilitar la existencia de relaciones armónicas.

“La administración pública, tanto para los servicios que exigen la aportación personal de los ciudadanos, como los que solamente requieren el pago de impuestos, necesita contar con una serie de organismos burocráticos que atiendan las múltiples cuestiones, trabajos, actividades relacionadas con ellos”.(36)

³⁶Mendieta Nuñez, Lucio. La administración pública en México... p. 18.

Además, las sociedades modernas requieren de una mayor equidad y justicia; el cual obliga a los Gobiernos a asumir esta responsabilidad, estableciendo "...Instituciones de servicio exclusivo y preferente para las clases sociales desvalidas; pero esto trae consigo el crecimiento inmoderado de la burocracia, de los impuestos, de la legislación, una complicación exagerada que favorecen la intervención, que muchas veces se antoja inútil cuando no perjudicial, de innumerables empleados y funcionarios que representan, en su conjunto, carga pesadísima en la economía de un país".(37)

Quizá por ello, en opinión de algunas corrientes políticas, la burocracia de los Estados modernos ha crecido exageradamente, llegando a participar en innumerables asuntos; incluso monopolizando más áreas de las convenientes.

Empero, como se apuntó al inicio de este apartado, la complejidad de las sociedades continuará aumentando; en tales circunstancias es difícil concebir una entidad diferente de la administración pública que pueda hacerse cargo de enfrentar tal desarrollo.

Por ello, es necesario resaltar la coyuntura en que se encuentra la sociedad mundial, múltiples y dramáticas transformaciones parecen dar cuenta del fin del milenio; las estructuras comerciales y los sistemas económicos, así como los modelos administrativos y productivos han experimentado cambios radicales en diversos aspectos.

³⁷Ibid. p.20.

En estos días la productividad y eficiencia son elementos fundamentales para poder competir por los mercados. Por ello, naciones como México deben procurar llevar a cabo a la brevedad posible cambios radicales que permitan aumentar la productividad y la calidad de productos y servicios. De ésta manera se podrá garantizar el ataque constante a la desigualdad y la inseguridad, buscando abatir la pobreza.

CAPITULO II
LA SEGURIDAD SOCIAL

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1 LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Desde el inicio de las sociedades humanas, y a través de muchas generaciones, una de las grandes aspiraciones del hombre ha sido la seguridad social. El terminar con la inseguridad del ser humano y la formación de Estados estructurados políticamente, son pruebas de la evolución de las sociedades; lo mismo son las crecientes demandas de medidas de seguridad y los cambios que estos movimientos sociales han provocado en el campo legal.

La seguridad social, como el conjunto de esfuerzos desarrollados con el fin de proteger la vida y el bienestar social, al transformar la responsabilidad individual por otra colectiva, con base en las acciones de la sociedad por medio de los recursos gubernamentales representa un paso fundamental en la sistematización e institucionalización de los sistemas de seguridad social.

El hombre siempre ha estado amenazado por innumerables circunstancias como las enfermedades, inestabilidad económica, riesgos laborales, jubilación. El evitar la inseguridad de la sociedad ante las enfermedades y procurar el bienestar de la sociedad es un rasgo considerado típico de las sociedades contemporáneas.

2.2 CONCEPTOS Y NATURALEZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Existen una serie de conceptos relacionados con la materia de seguridad social, tales como: “la asistencia social”, “la seguridad social” y “la previsión social”; todos ellos tienen un objetivo común: Proteger al ser humano, no obstante, guardan ciertas diferencias entre sí.

La asistencia y el bienestar social son entendidas como las leyes o normas que integran las actividades de los particulares y del Estado, enfocadas a procurar una vida digna a aquellas personas imposibilitadas para satisfacer por sí mismas sus necesidades básicas y que, por lo tanto, requieren de la ayuda del Estado o de particulares.(38)

La previsión social se define como los proyectos e iniciativas del Estado que tienden a disminuir la inseguridad de las capas sociales, económicamente débiles, ya sea dentro o fuera del trabajo. Su principal forma es el seguro social.

La previsión social contempla la protección, tutela y defensa del trabajador; vigila que la empresa cumpla con sus obligaciones, en materia de seguridad para con el trabajador, por medio de las instituciones del seguro social.

³⁸Marx, Carlos, citado por Raúl Rojas Soriano en Capitalismo y enfermedad, México, Folios, 1985, p. 22.

El seguro social es el principal instrumento de la seguridad social. Por medio de él se obliga a trabajadores, patrones y Estado a aportar una cuota monetaria que deberá entregarse al beneficiario o asegurado como un subsidio o pensión en caso de alguna contingencia o accidente.

Tal vez hayan pasado más de cien años desde que se inició el desarrollo de sistemas de seguridad social que se han adaptado a sociedades diversas y cambiantes.

Así, no es extraño que los diferentes sistemas de seguridad social coincidan en puntos medulares como los que en seguida se refieren:

- * Una respuesta pública organizada ante las desigualdades económicas y diferencias sociales.
- * Acuerdo de una colectividad para compartir los riesgos y recursos de las personas buscando implantar condiciones para una mayor equidad.
- * Es un mecanismo a través del cual se pretende lograr un mayor bienestar de la sociedad.
- * Característicos de las sociedades modernas, es fruto de la organización social.
- * Derecho fundamental de acceso al progreso de las sociedades.

2.3 EL ESTADO MODERNO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

A partir del Siglo XIX, momento en que el Estado moderna y sus Instituciones siguen una tendencia hacia la univerzalización, se da un cambio radical en la situación de la masa trabajadora. La revolución industrial imponía un nuevo sistema en el que el prestador de servicios dependía de una cantidad fija para la satisfacción de sus necesidades, a la vez que debía proteger la fuente única de riqueza que poseía: Su fuerza de trabajo.

Los efectos negativos que la industria moderna tuvo en la salud de los trabajadores fueron hechos públicos en Europa por las autoridades médicas y gubernamentales; como por ejemplo, en Inglaterra, donde los médicos más importantes señalaban la necesidad de injerencia de los cuerpos legislativos con el fin de evitar la muerte, la cual "...puede sobrevenir prematuramente (siendo el régimen fabril) sin ningún género de dudas, uno de los métodos más crueles que la ocasionan".(39)

³⁹Ibid. p. 24.

A pesar de la grave situación, los planteamientos relacionados con la necesidad de crear mecanismos de protección para los obreros fueron rechazados. Por lo mismo no es extraña la casi inexistencia de organismos y leyes que pudieran prevenir los accidentes y enfermedades profesionales.

Lo anterior no podría tener otros resultados que el paulatino deterioro del nivel de vida de la población en general y la pérdida de salud de los obreros y sus familias.

La ausencia de los más elementales servicios es notoria. Así tenemos al proletariado industrial, cuyo único patrimonio era su fuerza de trabajo, no existía protección ante contingencias imprevistas; por otra parte, la constante migración de masas obreras contratadas por la industrial, bajo precarias condiciones, fluye hacia las grandes ciudades, generando con ello la formación de una conciencia de clase que provocaría innumerables y encarnizadas luchas.

Los trabajadores de los países europeos con un mejor desarrollo industrial, tendieron a organizarse de diferentes maneras para encarar las duras condiciones de trabajo a que eran sometidos. Surgieron así los sindicatos, mismos que fueron combatidos tenazmente; lo que, no obstante, no impidió que después de innumerables luchas, los patrones y el Estado se vieron obligados a formular legislaciones relativas a la seguridad social.

La primera de estas leyes data de 1883 y es conocida como “seguro obligatorio de enfermedades”. En 1884 se dicta la segunda de estas

disposiciones y tiene por objetivo el “Seguro por accidentes de trabajo de los obreros y empleados de empresas industriales”. La tercera se refiere al “Seguro obligatorio de invalidez y vejez” y fue promulgada en 1889.

Y aunque estas leyes en realidad significaron la necesidad del Estado y los patrones de evitar una pérdida del control sobre los trabajadores y de mantener un aceptable nivel de salud de los asalariados, dado que en un principio los seguros y prestaciones económicas sólo daban cobertura al trabajador sin considerar a la familia.

Dentro de las causas que desatan el establecimiento de sistemas de seguridad social, destaca la relación que las transformaciones del Estado moderno, referentes a su política económica, financiera y laboral, guardan con respecto a el establecimiento de mejores condiciones de vida para los trabajadores. Siendo el Estado, regulador de las relaciones sociales, es partícipe de la grave situación que vive la masa trabajadora, por lo que se responsabiliza de la seguridad de sus gobernados, primeramente de forma benéfica y por medio de la asistencia pública, y posteriormente con el avance y los logros del seguro social.

Pese a que es indudable que los conceptos modernos del estado de derecho se han concretizado en las garantías individuales, la división de poderes y la representación política, el trabajador y su familia, frente al liberalismo clásico, se hayan desprovistos de protección alguna ante riesgos de trabajo, enfermedades, el desempleo y la muerte.

Es entonces cuando se desarrollan labores de asistencia. Abundan los seguros privados, a los cuales sólo tienen acceso aquellos cuyos ingresos se los permite. El Estado adopta la actitud de “dejar hacer y dejar pasar”, quedando a un lado las necesidades del trabajador y su familia.

Posteriormente, la unión del sector obrero da origen a la previsión social. Al principio trabajaba como institución privada con el fin principal de asegurar al trabajador a través de un fondo común organizado por mutualidades. Se procedía recibiendo módicas cuotas destinadas a proporcionar un apoyo económico cuando se tuviera un accidente que imposibilitara la realización de las actividades rutinarias.

El primer modelo de seguridad social adoptado en el mundo es el propuesto por el canciller Alemán Bismark...; sus fines se ubican bajo una política de unidad nacional y estímulo al desarrollo del capitalismo, bajo la mano de un Estado fuerte, cuyo propósito era controlar a la masa obrera y promover la paz social por medio de una política paternalista. De esta manera, nace el seguro social, diferente al privado y desligado de él, obligatorio y sin fines lucrativos.

En el presente siglo destaca la política roosveltiana del nex deal, política en la que la seguridad social representa un importante papel contra la prevaleciente crisis económica en los Estados Unidos de entonces. Los anteriores conceptos fueron reafirmados en la Carta del Atlántico, al pedir a los países su cooperación “para asegurar a todas las condiciones de trabajo una situación económica más favorable y la seguridad social”.(40)

⁴⁰Tena Suck, Rafael Hugo Italo. Derecho de la seguridad social, México, Pac, 1986, p. 5.

2.4 RAÍCES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

De tiempo atrás, las distintas civilizaciones han venido preocupándose de la seguridad social, a pesar de ser ésta una Institución moderna, la inspiración que tiene el hombre de ella nace frente a su necesidad por combatir la inseguridad que imperaba en todos los ámbitos.

El carácter social del hombre tiene un trasfondo histórico, la inseguridad que para él representaba el mundo inhóspito, provocó. La necesidad de vivir en grupo, con la idea del bienestar común. El pastoreo, la domesticación de animales y el cultivo de plantas fueron actividades que aseguraron su sustento. Pero el alimento seguro no lo era todo, la enfermedad y la muerte fueron ahora su motivo de preocupación, ante lo cual recurrieron a la veneración de seres superiores o sobrenaturales, adoptando a la vez formas de organización social.

Con el paso del tiempo algunos grupos constituyeron sociedades de ayuda mutua; por ejemplo, en la cultura griega existieron organizaciones cuya labora consistía en proporcionar asistencia y socorro a los menesterosos y a la población en general.

En Roma los colegios de artesanos (*collegia tenoirum*), a través del pago de una prima o cuota de parte de los asociados, cubría los gastos del sepelio de los beneficiarios.⁽⁴¹⁾

Con el cristianismo fueron fundadas asociaciones y hermandades de caridad, que beneficiaron a quienes más lo requería. Dichas agrupaciones se basaban en la identidad de cultos, la ayuda mutua y la salvación espiritual de sus integrantes.

En la edad media surgieron grupos de seguridad de mayor complejidad, denominados gremios, guildas o corporaciones.

Los gremios, unión de personas con un mismo oficio, se protegía de la competencia desleal de aquellos que no tenían su propio grado de especialización y presumían tenerlo.

Las corporaciones eran instituciones en las que los oficios se regían por normas fijadas por ellos mismos, tales como estatutos sobre la calidad de productos, condiciones de trabajo, ayuda mutua, protección laboral, etc.

Las guildas eran asociaciones similares a las ya nombradas, proporcionaban a sus integrantes protección mutua en caso de enfermedad, orfandad, viudez o muerte.

⁴¹Ibid. p. 3.

La necesidad de protección económica es la principal razón por la que estas instituciones aparecen, formadas por maestros, oficiales, asalariados y aprendices, quienes son instruidos sobre técnicas de fabricación por medio de una producción monopólica.

Al principiar la época moderna, los obreros no contaron con la protección oficial para entonces tan necesitada; frente al maquinismo y la revolución industrial eran de gran urgencia organizaciones que proporcionaran seguridad industrial y social integral.

Alemania, consciente de la situación, se da a la tarea de crear seguros sociales, primero de carácter voluntario, y luego, a partir de 1833, surge el seguro obligatorio para todos los obreros bajo el amparo del Estado, a través de medidas de previsión que beneficiaban a la sociedad.⁽⁴²⁾

En contra del socialismo y como una medida de control del proletariado, es establecido, por Otto Von Bismark, un seguro para riesgos de enfermedades, y en 1889 un seguro contra accidentes de trabajo, que luego sería ampliado para la invalidez y la vejez.

Francia, Inglaterra y Dinamarca, de 1883 a 1919, seguirían el ejemplo alemán.

⁴²Ibid. p. 4.

En 1907, luego de un largo conflicto sindical, Inglaterra promulga una ley que protege contra accidentes de trabajo y otra de asistencia para ancianos. Para 1911 se introduce la Ley conocida como "National Insurance Bill", la cual obtuvo un gran apoyo, puesto que cubría perfectamente los riesgos de enfermedad, invalidez y el paro involuntario, colocándose así como el líder en todo el orbe en materia de seguridad social.

El carácter de obligatoriedad del Seguro Social Inglés se respalda en la contribución económica de los trabajadores del Sector Privado y el Estatal.

En 1914, la cámara de los comunes de Gran Bretaña, mediante una comisión encabezada por Sir William Beveridge, hace una revisión de los sistemas de seguridad existentes y sus servicios conexos, y promulga en 1942 un informe de su trabajo, conocido como "Plan Beveridge", el cual implicaba una recopilación de los resultados obtenidos al aplicar una política social contra la pobreza, la enfermedad, el desempleo y la ignorancia, con la participación del Estado y de los sujetos interesados.

En Julio de 1948, como un perfeccionamiento del "Plan Beveridge" se expide la Ley del Seguro Nacional", en la que los ingleses establecen una seguridad social integral" que protege al obrero de las enfermedades y los accidentes de trabajo, brinda seguridad, asistencia a desvalidos y atención a la niñez, entre otros.(43)

⁴³Ibid. p. 4.

ESTE LIBRO NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por su parte, España, en el año de 1883, al crear una comisión de reformas sociales enfocada a la resolución de problemas de esta especie, es otra de las naciones que destacan en materia legal de los seguros sociales.

Lo mismo que en el caso alemán, en España la primera Ley que se funda es la de seguros voluntarios, abocada principalmente a los accidentes de trabajo, como consecuencia del rápido desarrollo industrial, en dicha ley se hace responsable a los patrones de los riesgos a que están expuestos los obreros en su trabajo, convirtiéndose estas disposiciones en seguridad de riesgos de trabajo.

El 7 de febrero de 1908 se expide una Ley que habla de la creación del Instituto Nacional de Prevención; en mayo de 1917 se considera la necesidad de que el seguro social sea obligatorio. Finalmente, el 11 de marzo de 1914, se dicta la Ley de la obligatoriedad del seguro con su respectivo reglamento, dado a conocer el 21 de enero de 1921.

Durante la crisis económica de 1921, la Unión Americana, con motivo del gran desempleo que padeció su población a causa del crack económico, se vio en la necesidad de hacer una ley de seguro social, teniendo como antecedente la experiencia de otros países en la materia.

En el año de 1935 fue adoptado el sistema de seguro social; se expide una Ley contra la vejez, la cesión involuntaria y el retiro; y en 1946 la Ley del Seguro del desempleo de los ferrocarrileros con muy buenos resultados.

Es así como se ha propagado, a nivel mundial, la idea de la seguridad social, contribuyendo con ello las luchas obreras, que en un considerable

número de países han conseguido implantar el sistema de bienestar colectivo, promoviendo, a través de la Organización Internacional del Trabajo, normas a nivel institucional.

En México, la seguridad social, se ha fortalecido. Sus raíces vienen desde la época prehispánica; la podemos detectar en las cajas de las comunidades indígenas, que funcionaban con la aportación económica de sus miembros, para cubrir gastos ante infortunios, o bien para festividades. Su estructura fue asimilada por los conquistadores e incluida dentro del sistema social de la Nueva España.

Por su parte, Moctezuma "...consideró que era deber del Estado mirar por los ancianos e impedidos, por lo que construyó en Culhuacán un hospital y hospicio dando orden de que allí sirviesen y regalasen como a gente estimada y digna de todo servicio que no sería pequeño gasto, por igual de todo servicio que no sería pequeño gasto, por igual motivo humanitario, y no por diversión como lo juzgaron los cronistas españoles".(44)

En lo relativo a la protección de la población en coyunturas caracterizadas por la escasez y carestía de alimentos, Moctezuma creó los graneros pertenecientes al Estado en los cuales se almacenaban los productos obtenidos de la recaudación fiscal. Y aunque estos almacenes cubrían las necesidades de los funcionarios estatales.

⁴⁴Robledo Santiago, Edgar. El sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado, Sria. de la Presidencia, 1980. p. 125.

También podía ser utilizados para beneficiar a la población; en no pocas ocasiones, cuando las graves sequías hacían cundir el hambre, se dispuso del grano ahí almacenado para calmar los padecimientos de la población.

En el Siglo XVIII, en las leyes de burgos aparecieron algunas normas que protegía a los indígenas de la Nueva España, a quienes se les otorgaba, al menos teóricamente, el derecho de tener chozas, tierras de cultivo y buen trato en el servicio, lo que en realidad nunca ocurrió.

Durante la Colonia fueron establecidos los sistemas políticos sociales y culturales usuales en la península, adaptación que también se refleja en las formas de protección existentes para las clases desfavorecidas.

En 1756, fue fundado el hospital de los hermanos de la orden de San Francisco, y siete años más tarde se promulgaron las ordenanzas de protección de las viudas, a la vez que algunas Instituciones otorgaban beneficios a oficiales de hacienda, ministros de audiencia y tribunales de cuenta.

Los montepíos de viudas y pupilos, cuya labor era sustraer cierta cantidad a los sueldos de los trabajadores para reunir un fondo monetario que sirviera como subsidio al asegurado y su familia, iniciaron sus funciones en 1770. (45).

⁴⁵Tena Suck, Rafael Hugo Italo. Derecho de la seguridad social... p. 5.

En este período son los montepíos los que desarrollan tal tipo de tareas; que el 2 de junio de 1774 por medio de Cédula Real se funda el Monte de Piedad con la finalidad de aliviar las carencias de los menesterosos. Este sistema del monte de piedad funcionó aún en la época independiente.

Cerca del año de 1779, el Colegio de San Andrés fue acondicionado para funcionar como hospital, con el objeto de que ahí pudiera ser atendida la gente que había sido víctima de la epidemia de la viruela suscitada en aquel entonces. Cabe mencionar que los pocos recursos que los Virreyes destinaban a las obras de seguridad, eran motivo de descontento e insatisfacción entre la población.⁽⁴⁵⁾

El 16 de septiembre de 1810 el pueblo mexicano se levanta en armas e inicia la lucha por su independencia bajo los ideales del liberalismo.

El 3 de septiembre de 1832 se expide la Ley sobre Montepíos; por medio de ésta, los servicios prestados beneficiarían también a partir de esta fecha a los empleados de la Federación.

Los gremios y otras corporaciones europeas, lo mismo que los montepíos mexicanos, constituyeron una importante influencia en la formación de las sociedades mutualistas y unidas de seguridad colectiva; en ellas aparecen concepciones como la de ayuda y cooperación mutua de los asegurados, que forman parte de nuestro sistema de seguridad social.⁽⁴⁶⁾

⁴⁶Ibid. p. 6.

En nuestro país, el deseo de mejorar las deficientes condiciones de la vida obrera, fue en sus inicios semejante al impulso que tuvo en las sociedades europeas.

La moderna industria fue establecida en México al transcurrir la segunda mitad del Siglo XIX, no obstante, los obreros no consiguieron la satisfacción de sus necesidades básicas, y desprovistos de protección estuvieron expuestos a enfermedades, accidentes, vejez, despido y muerte.

Al iniciar el Siglo XX una serie de problemas sociales, como el surgimiento de la nueva industria y la polarización de la evolución de la seguridad social, luego de una larga dictadura política militar, acosan al país. Esto ocasiona diversas luchas y levantamientos que reflejaban la necesidad de seguridad y que finalmente desembocan en la revolución de 1910, la cual, por medio de la Constitución de 1917 podrá plasmar sus ideales sobre seguridad social, procurando elevar el nivel de vida de la sociedad mexicana y su seguridad económica y física.

Durante las huelgas de Cananea, en 1906, y Río Blanco en 1907, la fuerte represión a los trabajadores provocó el descontento general, y paralelamente generó un ferviente deseo de encontrar el camino hacia una nación democrática, no reeleccionista, y en donde no se diera la acumulación de grandes propiedades en unas cuantas manos.

Los cambios substanciales de principios del presente Siglo dieron un giro radical a las ideas de beneficencia y asistencia, cuyo origen se remonta al siglo pasado; anteriormente se consideraba a la seguridad social como algo concerniente a las instituciones eclesiásticas, o bien a las filantrópicas.

Con el inicio de 1900 la seguridad social, como concepto e Institución, va tomando forma en estrecha relación con las leyes que para tal fin fueron creadas a la sombra del sistema económico capitalista.

El sector obrero en México, de 1910 a 1917, consiguió importantes logros, al ser expedidas diferentes leyes en algunos Estados de la República, entre ellas, la del 30 de abril de 1904, dictada en el Estado de México por José Vicente Villada, en la que se obligaba a los patrones a asumir responsabilidades en los riesgos de trabajo, quedando comprometidas, en caso de algún accidente, a proporcionar indemnizaciones, tales como pago de salarios, atención médica, gastos de funerales, etc. Y la de 1906 sobre accidentes de trabajo, expedida por el gobernador del Estado de Nuevo León, Bernardo Reyes; esta ley es similar a la anterior, brinda prestación médica, farmacéutica y salario al obrero, incapacidad temporal o permanente e indemnización por muerte.

En 1913, en el ayuntamiento de Hermosillo, Don Venustiano Carranza hace del conocimiento de los mexicanos que, una vez finalizada la lucha armada, debían ponerse en acción los nuevos ideales de la sociedad: La repartición de tierras, el sufragio efectivo y, sobre todo, el establecimiento de la justicia y de la igualdad social.

En el Estado de Jalisco Manuel Aguirre Berlanga promulga, el siete de octubre de 1914, lo que sería un importante antecedente de la institucionalización del seguro social: Una ley de seguridad social en la que se estipulaba que los trabajadores tenían la obligación de aportar mínimamente el 5% de su salario para crear un fondo de ayuda mutua, cuya reglamentación sería llevada a cabo por cada municipio.

En 1915, un decreto de la Ley del Trabajo es expedido en Yucatán por Salvador Alvarado; en él, es establecido un sistema de seguros sociales como instituciones estatales; creándose al mismo tiempo una ley de seguridad mutualista.

A partir de entonces, y hasta la celebración del primer Congreso Constituyente, las demandas laborales fueron la bandera del Partido Liberal Mexicano, el cual es considerado como uno de los principales antecedentes de la política social que adoptaría el Estado Mexicano postrevolucionario.

Se ha señalado que la seguridad social, según Miguel García Cruz, fue uno de los principales puntos que fuerzas sociales como el Partido Democrático, el Partido Antirreleccionista, Constitucional Progresista, el Partido Liberal Mexicano, la Casa del Obrero Mundial, etc., postularon durante la Revolución Mexicana.

Cabe señalar que dentro de este contexto, y de acuerdo con Gustavo Arce Cano, fue en la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán de 1915, en el Artículo 135, en donde se menciona por primera vez una disposición de

seguridad social; en ella el gobierno se comprometía a fundar una sociedad mutualista que protegería a los obreros en caso de vejez o muerte.

De tal forma que el Artículo 123 de la Constitución de 1917 tiene por objetivo principal proteger al obrero, así como lograr la armonía entre los diversos factores que intervienen en el proceso de producción, en beneficio, del trabajador, de la industria y el progreso del país.

2.5 LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

Antes de hacer un recuento del desarrollo histórico de la seguridad social en México, será conveniente mencionar que la seguridad social en nuestro país está sustentada en cuatro Instituciones.

- * IMMS se ocupa de dar atención a todos los trabajadores que prestan sus servicios a un patrón.
- * ISSSTE proporciona atención a los trabajadores empleados por el Estado.
- * Los servicios prestados por PEMEX a sus trabajadores.
- * ISSFAM El Instituto de Seguridad Social al Servicio de las Fuerzas Armadas.

La primera Institución referida, derivada de la constitución de 1917, es creada a la par que en un lapso de 12 años se emiten 93 disposiciones relativas al trabajo y la prevención social. Así, es en 1931 cuando se expide la

primera Ley Federal del Trabajo; y, en 1943 se publica la Ley del Seguro Social, con lo cual se inician las funciones del IMSS.

Aunque esta Ley impactaba fundamentalmente a núcleos de población urbana, queda, desde entonces, contemplada la posibilidad de atender también a la población rural, lo cual da base a la implantación de la atención a los trabajadores del campo en Sinaloa, Baja California y Sonora.

Las cotizaciones de los trabajadores se fijaban en relación a las hectáreas de labor. Es hasta 1959, por medio de reformas legales, cuando el seguro debe proporcionarse por todo contratante de trabajadores rurales.

Son incorporadas al incipiente sistema de seguridad social los productores cañeros; posteriormente se amplía la cobertura a los pequeños propietarios (1965) y a los productores de henequén.

La ley vigente para el IMSS hace posible la incorporación de nuevos grupos de derechohabientes, ya sea rurales o urbanos. De esta manera queda establecida la seguridad social, lo que hace posible la incorporación de trabajadores rurales sin capacidad de cotización.

La segunda Institución en importancia, el ISSSTE, tiene sus orígenes en la Dirección General de Previsiones Sociales y de retiro establecida en 1925.

Importancia económica del Sector Salud.

En cuanto a su importancia económica, podemos evaluarla si tomamos en cuenta la magnitud de su participación en el Producto Interno Bruto.

El sector de la seguridad social, que corresponde a seguros sociales y comunales, en 1990, el 17.5%, correspondiendo a seguridad social 8.6% y a servicios médicos 8.9%.

2.6 ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANO.

Así, la seguridad social tiene origen en la Constitución de 1917, en la fracción XXIX del artículo 123, en la cual es establecida la estructura jurídica de ésta, es decir de la seguridad social.

En tal fracción “se consideraba de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”.(47)

La política mutualista persistió hasta después de haberse concluido la lucha revolucionaria de principios de siglo, y quedó plasmada en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917:

⁴⁷Soberanes Fernández, José Luis. Regimenez de seguridad social en el derecho mexicano. México, Porrúa, 1976. p. 7.

“Se considera de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”.(48)

Así fue como a partir de 1917, los Estados de la federación quedaron facultados para legislar en materia de seguridad social, en relación con los intereses de particulares; lo que condujo a obtener una variada legislación en contenidos y con distinto alcance.

Esta disposición constitucional inspiró, además de nuestro país, a toda América Latina y Europa, a crear una ley del seguro social; para que finalmente, el 6 de Septiembre de 1929 se hiciera una reforma a la fracción XXIX del artículo 123, en el cual se le dio el carácter de obligatorio al seguro social.

“Se considera la utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos”.(49)

⁴⁸Tena Suck, Rafael. Derecho de la seguridad social...p. 7.

⁴⁹Ibid. p. 8.

En el texto original de dicho artículo, se encomendó a los Estados la promulgación de leyes de trabajo, pero debido a la pobre base legal de tal legislación, lo único que se pudo estipular fue la contratación de seguros por parte de los patrones, para cumplir con sus obligaciones sobre riesgos de trabajo. Este fue el caso de Puebla, Tamaulipas, Colima, Veracruz, Chihuahua, Campeche, Estado de México, Aguascalientes, Jalisco, Coahuila e Hidalgo.

Sin embargo, dicha legislación queda lejos de cumplir lo que se había determinado, ya que la seguridad no tiene carácter obligatorio; su índole es potestativa, lo que impiden el establecimiento de seguros sociales.

Sólo algunas legislaturas hicieron reglamentos concernientes a los accidentes y enfermedades; organizaron cajas de ahorro y fomentaron la creación de seguros de invalidez, de cesación involuntaria de trabajo, de vida y de otros. Pero se presentaron problemas, como el surgimiento de un seguro de incapacidad profesional potestativo para los patrones, contratado por ellos mismos con empresas particulares, que en la responsabilidad pecuniaria del riesgo por el monto de su valuación tabulada, sin exceder el importe del aseguramiento por capital, subrogaban; o bien atribuir al Departamento del Trabajo u otra dependencia oficial, la organización de cajas de ahorro de seguros populares.

Sinaloa, Yucatán, Sonora, Veracruz, Jalisco, Colima, Guanajuato, Chiapas, Tabasco, Hidalgo y Nayarit fueron algunos de los Estados que

instituyeron esto, lo que desembocó en el favorecimiento de aseguradoras del ramo de accidentes de trabajo.

Es el Presidente Alvaro Obregón el primero en realizar un proyecto de Ley del Seguro Social en el año de 1921; aunque el proyecto no llegó a concretarse, fue de gran importancia en la formación de una corriente de apoyo al Seguro Social. El proyecto de Ley del Seguro Social de 1921, formulado por Obregón, hizo despertar en la conciencia de los trabajadores el interés por los problemas laborales.

Tal fue el interés de Obregón que en 1927-28, durante su campaña política para reelegirse como Presidente de la República, se comprometió con su proyecto de expedir una Ley del Seguro Social, lo cual finalmente se reflejó en su iniciativa de Ley de 1928, en ella se comprometían patrones y trabajadores a depositar del 2 al 5% de su salario mensual en un Banco, para posteriormente entregarlos a los obreros, a cuyo beneficio se creaba.

El 5 de Noviembre de 1928 fue presentado un nuevo proyecto, éste buscaba el establecimiento del Seguro Social obligatorio, creando con ello toda una Institución: El Instituto Mexicano del Seguro Social. Este proyecto de Ley comprendía la organización de la autonomía de tal Instituto, además de la cobertura de riesgos profesionales y no profesionales.

Por otro lado, el 12 de agosto del mismo año (1928), se promulga la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, que fue un importante antecedente de la Ley del Seguro Social, por medio de dicha Ley, empleados

y funcionarios del Departamento del Distrito Federal, adquirirían el derecho de gozar de una pensión al llegar a la edad de 55 años o 35 de servicio, o bien, cuando quedaran inhabilitados para continuar trabajando.

Podían disfrutar también de esta pensión los deudos de los funcionarios y emleados. El fondo de pensiones fue formado básicamente con las cuotas que se descontaban forzosamente a los trabajadores en todo el tiempo que prestaban sus servicios a la empresa, otra parte era subvencionada por el Distrito, la Federación y Territorios Federales.

Los empleados públicos, gracias a la promulgación de la Ley General de Pensiones de Retiro, efectuada por el entonces Presidente de México, Plutarco Elías Calles, el 12 de Agosto de 1925, fueron los primeros que disfrutaron de la seguridad social institucional después de expedida la Constitución de 1917.

Esta Ley General de Pensiones de Retiro contenía entre sus más importantes disposiciones, las pensiones de retiro a empleados y funcionarios del Estado, el derecho de no interrumpir pensiones a los familiares o deudos en caso de que el trabajador falleciera; excluía a militares e incluía a Funcionarios que murieran en el ejercicio de sus funciones, a los de 60 años de edad y 15 de servicio y a los inhabilitados ya fuera física o mentalmente por causa de su trabajo o fuera de él, siempre y cuando no se registrara mala conducta; y por último se agregaba a ellos a los servidores públicos docentes si su trabajo era permanente.

Por lo que respecta a la manera de integrar el fondo de pensiones, se hicieron descuentos forzosos sobre el ingreso de los trabajadores durante todo el tiempo de sus servicios. Se descontaba el 10% del sueldo de los primeros 30 días de los que entraran a trabajar; el Estado contribuía con subvenciones cada mes; además de que se realizaban otras operaciones, se incluían multas y donaciones.

La Ley de Pensiones de Retiro fue el antecedente directo de la Ley actual del ISSSTE.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública decretó la creación del Seguro Federal del Maestro el 13 de Octubre de 1928; en él se estipulaba la ayuda a familiares y deudos de maestros en caso de muerte.

En 1929 es reformada la Fracción XXIX del Artículo 12 de la Constitución de 1917, que facultaba únicamente al Congreso Federal para legislar en lo referente al ramo laboral, específicamente lo relacionado con la seguridad social.

Se estableció que dentro de los límites legales que permitían transformaciones a favor de la clase obrera, se dictara una ley de seguridad para casos de enfermedad y vejez.

Este artículo, que surge de la ley reglamentaria federal del trabajo, es comúnmente conocido como el de los “derechos de los trabajadores”, y da origen al primer texto del seguro social de 1929.

Con esta reforma la seguridad social adquiere el carácter de derecho público obligatorio.

Siendo la federación la capacitada para legislar en el campo de la seguridad, tenemos que durante los gobiernos de: Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez y Lázaro Cárdenas, se originaron intentos por crear una ley del seguro social, que sin embargo no fructificaron.

Poco tiempo después, por medio de un decreto del 27 de Enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo federal para promulgar la ley del seguro social obligatorio.

Dichas facultades se remiten a un periodo que finalizaba el 13 de agosto de 1932, dentro del cual no pudo ser llevado a cabo el proyecto debido a que el entonces Presidente del País, el Ing. Pascual Ortiz Rubio, presenta su renuncia el 2 de Septiembre de 1932, luego de acontecer otros sucesos políticos.

En el año de 1929 se presenta en el Congreso de la Unión el proyecto de la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 368 contiene la idea de aplicar Seguros Sociales a través de instituciones privadas, y así permanecer hasta cuando por fin se promulgue el 18 de agosto de 1931. (50).

⁵⁰Ibid. p.10.

Bajo la presidencia del general Abelardo L. Rodríguez y por medio de la Oficina de Previsión Social de Departamento de Trabajo, fue formada en febrero de 1934, una comisión cuya tarea fue elaborar la ley del seguro social; dicha comisión fija los puntos generales normativos del proyecto de ley, estableciendo a la vez, sus bases e instrucciones; todo bajo un principio no lucrativo y de administración tripartita.

Para el 27 de Diciembre de 1938, durante la administración del general Lázaro Cárdenas, el gobierno mexicano envió al Congreso de la Unión un proyecto de la ley del seguro social, en el que se tocaban los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedad, la vejez, la invalidez, la maternidad, las enfermedades no profesionales, la cesación involuntaria, así como la formación de una institución descentralizada, con personalidad jurídica propia, que sería llamada instituto de seguros sociales, la cual se situaría en la Ciudad de México y tendría como tareas la aplicación de su ley y reglamento, recaudar un fondo monetario, celebrar contratos, organizar sus dependencias y, principalmente, realizar prestaciones colectivas e individuales, consistentes en la indemnización o previsión de los riesgos ya citados.

El General Manuel Ávila Camacho, durante su campaña presidencial, erigió como uno de los postulados que cumpliría si llegaba a triunfar, la expedición de la ley del seguro social. Una vez en la presidencia, Ávila Camacho nombró al Lic. Ignacio García Tellez, Secretario de Trabajo y Previsión Social, para que se hiciera cargo de la creación del Departamento de Seguros Sociales, mismo que empezó a trabajar en el año de 1941, sobre las leyes correspondientes.

Del 2 al 18 de junio de 1941, aparecieron en los diarios oficiales los acuerdos del presidente, en los que se ordenaba la integración de una comisión técnica, cuya labor sería redactar un proyecto de ley. Esta comisión analizó el anteproyecto elaborado por la Secretaría del Trabajo, en el que se hablaba de la creación de una ley del seguro social, y lo envió al Congreso de la Unión, para que, finalmente, se convirtiera en Ley por decreto del 31 de diciembre de 1942.

Posteriormente, el 15 de enero de 1943 es publicada la Ley del Seguro Social en el Diario Oficial de la Federación, cuyo principal fundamento reside en dar protección a los trabajadores. Tiempo después, este principio se extendió a campesinos, servidores públicos, grupos marginados, estudiantes...

Dicha disposición supone la acción gubernamental como rectora y dirigente.

En la misma exposición de motivos de la ley de 1943 se hace mención de ello: “La protección impartida por el seguro social entraña una función de interés público, no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que el Estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento y desarrollo”.(51)

⁵¹Ibid. p. 11.

Formándose consecuentemente el Instituto Mexicano del Seguro Social, del cual se publica su reglamento, referente a su organización y funcionamiento, así como a la inscripción de patrones y trabajadores, el 14 de mayo de ese mismo año.

De lo anterior emana una estructuración sobre principios de unidad legislativa al involucrar en una sola ley la totalidad de los riesgos para así lograr el sistema único de seguridad social, de unidad institucional por el que se logra una coordinación administrativa, así como una unidad financiera por la que se resuelve el agrupamiento por tasas según afinidad de contingencias, esto es, la cuota diaria para las ramas de enfermedad-maternidad y de invalidez-vejez-muerte, con la que se realiza el sostenimiento de los riesgos enunciados".(52)

La Ley del Seguro Social fue reformada por decreto del 30 de diciembre de 1959, como consecuencia de ello el IMSS pierde las facultades que tenía para cubrir y organizar la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

⁵²Ibid. p. 11.

Junto con la anterior Reforma fue expedida la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado el 28 de diciembre de 1959, originándose a la vez, el ISSSTE. A este Instituto se incorporaron los trabajadores del Servicio Civil de la Federación del Departamento del Distrito Federal, lo mismo que los trabajadores de Instituciones Públicas que por acuerdo del Ejecutivo Federal, o por ley se agregaran.

Asimismo, creó el Instituto de Seguridad Social para las fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). Organismo público descentralizado, cuyas funciones sociales consistían en la presentación y administración de servicios de carácter social, y de los recursos del fondo para la vivienda de los miembros de la Armada de México.

El 1° de abril de 1973 la actual Ley del Seguro Social es puesta en acción en todo el país; la misma es publicada un mes antes en el Diario Oficial.

2.7 EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Como hemos venido anotando en puntos anteriores, los orígenes de la seguridad social tienen su punto de partida en la Constitución de 1917; las modificaciones y adiciones a dichos reglamentos constituyen en la actualidad el marco jurídico de la seguridad social.

En las fracciones XII, XIV y XXIX del apartado A del artículo 123, en el apartado B, fracciones XI, XIII, XIII BIS y XIV, y en el artículo 4º, párrafos tercero y cuarto, podemos encontrar los fundamentos que constituyen el sistema jurídico vigente de la seguridad social en México.

El actual sistema jurídico mexicano de la seguridad social ha sido integrado en torno a tres importantes sectores: El de la seguridad social de los trabajadores en general, el de los servidores públicos y el de los miembros de la comunidad, independientes de cualquier relación laboral.

El primero de estos grupos, y el más importante, se sustenta con cuotas obrero-patronales, además de recibir los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social, tales como seguros de enfermedad, maternidad, vejez, cesantía en edad avanzada, invalidez, muerte y guarderías infantiles. Por lo que respecta a materia legal aplicable, contamos con la Ley del Seguro Social, publicada el 12 de marzo de 1973, así como las fracciones ya mencionadas del artículo 123 de nuestra Constitución.

Como un complemento de estas disposiciones, tenemos: reglamento de la Ley del Seguro Social, el reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales urbanos, el de la imposición de multas por infringir la ley del seguro social, el que otorga seguro obligatorio a los trabajadores de construcciones por obra o temporales, lo mismo que a campesinos; el reglamento para incorporar a los trabajadores domésticos, que así lo deseen, al régimen obligatorio del seguro social.

En lo que se refiere a la seguridad social de los servidores públicos, también conocida como seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, ésta varía de acuerdo con las características particulares de cada servidor público.

Destaca en la actualidad el hecho de la paulatina desaparición de innumerables empresas paraestatales ha acarreado la disminución del número de afiliados con la consecuente subutilización de la infraestructura existente.

Por otra parte los asegurados son circunscritos dentro del apartado A del artículo 123, que regula las relaciones obrero patronales.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Seguro Social, y la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, lo mismo que los reglamentos y disposiciones que de ellas emanan, son algunas de las normas de la seguridad social al servicio de los trabajadores públicos; además de las distintas constituciones de cada entidad federativa.

Por lo que respecta a la seguridad social de las personas que no se encuentran bajo ninguna relación laboral, debe mencionarse que también están consideradas dentro de los precepto constitucionales; por ningún motivo, el derecho a la seguridad social puede limitarse a los obreros a las cuotas que aportan.

De la clasificación del derecho social, junto con el público y el privado, nace el derecho a la seguridad social, y se establece que éste, a través de nuevos métodos de financiamiento, adopte ciertos principios de universalidad, al proporcionar a la población en general, sistemas seguros de protección.

Aunque esta tendencia parece estar revirtiéndose con el auge del neoliberalismo, debe considerarse la importancia de los esfuerzos y apoyo constante que los países altamente industrializados han otorgado a la seguridad social, en especial aspectos como apoyo a desempleados, el de jubilaciones indicadas, y otros.

En México, sin embargo, aunque a nivel formal el grueso de la población, es especial la no sujeta a una relación laboral, tenga derecho a la protección en materia de seguridad social (proporcionada por la Ley de la Vivienda, la Ley General de Salud y la Ley del Seguro Social en lo tocante a los servicios de solidaridad social, el régimen voluntario del Seguro Social, así como la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, además de lo relativo a otras leyes sobre Instituciones de Seguros de Contratos de Seguros, programas de asistencia y Prevención Social) se está muy lejos de alcanzar en los hechos una cobertura universal.

Aunque cabe señalar, que con una posible mejora económica, el país podría regular jurídicamente cuestiones como las ya citadas.

Por tal motivo, es necesario realizar nuevos planes de seguridad social para conseguir un avance concreto, además de concientizarnos en lo que

representa la solidaridad social; para lo cual debemos tener presente el ideal humano sobre el que descansa la seguridad social que, según Francisco Ferrari "...descansa en la idea del hombre rescatado, reintegrado como tal a su plenitud y majestad originales de dueño de la llamada fáustica y rey de la creación... es la búsqueda incesante de las condiciones más adecuadas para afirmar la verdadera dimensión del hombre y exaltar en él su autenticidad de ser humano".(53)

Desde otra perspectiva, podemos hablar de la seguridad social como una política que busca un reparto sin violencia ni privilegios, sino mediante la justicia y, a través de obras colectivas y de utilidad general. La Seguridad Social está fuertemente fincada en un principio de solidaridad social justa y basada en leyes que persiguen un fuerte apoyo social y económico; por ende, debemos esperar que la seguridad social en México se sustente en dicho principio: De una idea de educación, de una sana economía, de la unión de diversos grupos sociales, de justicia, de apoyos financieros y humanos que hagan viable el progreso nacional tanto científica como tecnológicamente.

Una buena organización grupal debe garantizar a sus miembros las mínimas condiciones que permitan una vida decorosa frente a cualquier contingencia. Esta es la base principal en la que descansa la seguridad social. Es por ello que México debe indagar nuevos regímenes para brindar una que sea evolucionada.

⁵³Soberanes Fernández, José Luis. Regímenes de la seguridad social en el derecho mexicano... p. 8.

Nuestro país tiene a su disposición las armas necesarias para hacer de la seguridad social un mecanismo completo. La sociedad mexicana está constituida en su mayoría por trabajadores; contamos con un sistema de salud que, pese a los problemas económicos que enfrenta, ha hecho importantes aportaciones en la rama científica, además de una política de empleo que lleva a cabo.

2.8 LAS REFORMAS JURÍDICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Hasta la década de los cuarenta, en el espíritu de las leyes se ve plasmado el bienestar como el objetivo de la seguridad social. En México, la consagración constitucional, del acceso al bienestar por medio de la seguridad social contenida en las garantías de los derechos laborales, está vinculada con las necesidades del desarrollo de la nación. Desde este punto de vista el apartado constitucional sobre seguridad social ha venido a ser como un proyecto o como un punto de partida.

En nuestro país la seguridad social se ha concebido inicialmente como un proyecto, susceptible a cualquier cambio, de acuerdo con las contingencias del devenir, tanto económico como político. Los logros en esta materia han sido lentos, por lo que hasta ahora no han sido modificados los preceptos constitucionales. La evolución de la seguridad social mexicana irá cambiando a la par que el desarrollo industrial y la intervención pública se hacen partícipes.

Así con el objetivo de mejorar paulatinamente nuestro sistema de seguridad social, las instituciones gubernamentales, han venido realizando reformas que inciden en el desarrollo económico social y jurídico de la sociedad. Con ello se busca, entre otras cosas, reorientar las nuevas políticas de ahorro, de pensiones, de apoyo en caso de enfermedades, etc.

Uno de estos puntos es, el hasta hace poco tiempo expedido por el Congreso de la Unión, un nuevo sistema de apoyo para aquellos que han concluido una etapa importante en su vida laboral: El Sistema de Ahorro para el Retiro.

El 24 de febrero de 1992, se hicieron varias reformas a ciertas disposiciones jurídicas relacionadas con la seguridad social, las que fueron publicadas en el Diario Oficial; entre ellas cabe mencionar la Ley del Seguro Social, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y la Ley del Impuesto Sobre la Renta. De las reformas hechas a estas leyes podemos decir que giraron en torno a un sistema económico innovador que puede resultar de gran trascendencia para los indicadores de la seguridad social.

Dos son los puntos importantes están contenidos en el acuerdo que establece el reglamento general para el Sistema de Ahorro para el Retiro; el primero de ellos dispone que las contribuciones de los trabajadores destinadas para cubrir gastos de retiro, ya sea por vejez, o por haber cumplido algunos años en el trabajo, sean depositadas en cuentas individuales; el segundo, se

refiere a que tales cantidades de dinero se dejen en manos de instituciones de crédito, aunando a ellas ciertos formularios que permitan individualizarlas.

Para cumplir con dichos propósitos, ha sido diseñado un reglamento general a través del cual se pueda verificar que las cantidades correspondan a cada trabajador, y que los comprobantes expedidos por las instituciones crediticias sean reales; es decir, que se muestre en ellos el total de las cuotas aportadas; mismas que deberán tener características iguales no importante la Institución que las emita. Por otro lado, se pretende que las pensiones establecidas por patrones, sean tenidas como rentas de por vida.

De acuerdo con esta nueva estructura, los patrones quedan obligados a hacer una aportación equivalente a un 2% del sueldo base de cotización de cada trabajador para el ramo del retiro, según lo establecido en las Reformas a la Ley del Seguro Social. Para ello, el patrón, además de cumplir con las obligaciones que le son señaladas por las instituciones de crédito, tiene que dar, en caso de que exista una representación sindical, un reporte de las aportaciones en favor de sus agremiados. Cabe señalar que un trabajador no puede tener más de una cuenta de ahorro para retiro.

El gobierno federal, desde una perspectiva económica, es quien tiene la tarea de otorgar crédito, invirtiéndolo en el Banco de México, claro está, a nombre del Instituto Mexicano del Seguro Social. Se señalan también los pasos a seguir, lo mismo que los requerimientos de cada uno de los individuos involucrados en el sistema de ahorro. A la vez, es constituido un Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro, en el cual son señaladas

facultades, derechos y obligaciones del trabajador. Estas son sólo unas cuantas reformas que ha sufrido el sistema de seguro social de nuestro país; las cuales beneficiarán al Estado en aspectos como el económico y el social.

Consideramos que el apoyo material, humano y económico, brindado por varios de los grupos que conforman nuestro país, es fundamental en el nuevo camino de la seguridad social.

El día de hoy aún no han sido cubiertas todas las ramas de la seguridad social que quisiéramos, pero en la medida en que la economía mexicana sea saneada, podremos pensar en atender lo relativo a seguros para desempleados y otro tipo de sistemas de jubilaciones.

Aún debemos aguardar a que la propuesta de reforma al IMSS sea discutida en el Congreso de la Unión para conocer más a fondo sus propósitos; por el momento se puede considerar que en un esquema similar al del SAR, en lo relativo a la individualización de los fondos, de los derechohabientes, en este caso el de los pensionados, busca, además de resolver la viabilidad financiera del Instituto, servir de como parte importante del ahorro interno que requiere el país para desarrollar un crecimiento económico autosustentable.

2.9 PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La crisis que aún no parece haber tocado fondo ha afectado en forma negativa el comportamiento del gasto en salud. El control de la economía y el surgimiento de signos de recuperación, así como las políticas sociales impulsadas por la presente administración han revertido esta tendencia. Sin embargo, aún el 6% de la población del país no tiene acceso sistemático a los servicios de salud.

Otra cuestión a la cual debe prestarse atención es lo relativo a las formas y procedimientos para asignar los recursos financieros.

El sistema de seguridad social de un país y su evolución tienen un estrecho vínculo entre los niveles y tipo de desarrollo sociocultural.

Por ello, todo impulso dado a los sistemas de seguridad social representará un avance en el desarrollo social.

México, al igual que el resto del mundo, ha sufrido serias transformaciones en caso todos los ámbitos, fundamentalmente en los relacionados a la producción y distribución de la riqueza. Por ello la actualización constante de los esquemas de seguridad podrán servir de base para hacer efectivos los planes gubernamentales en relación a formas de mayor equidad. Así, en nuestros días, las naciones canalizan recursos financieros, materiales y humanos a las obras de seguridad social: En México,

no pocas Instituciones se encargan de verificar la correcta aplicación de las leyes de seguridad social; también contamos con disposiciones jurídicas que regulan lo que a esta materia se refiere.

La principal aspiración del sector obrero, además de contar con una fuente de sustento segura, es que su modo de subsistencia sea decoroso y que tenga una garantía de por vida, para él y para quienes dependen económicamente de sus ingresos; al igual que se le otorgue protección para imprevistos y accidentes.

Las diferencias de clase, que han aumentado desde la revolución industrial con el devenir de la gran industria y el maquinismo, han provocado que la integridad y salud del obrero queden expuestas a infinidad de riesgos.

Es por ello que la principal tarea de la seguridad social es combatir las actividades económicas que son injustas para los trabajadores; auxiliándose de un sistema de bienestar social integral perfectamente estructurado, con base en la justicia y con miras a encontrar remedio a los males de las clases más débiles.

No obstante, no debe olvidarse que la salud es algo más que la ausencia de padecimientos; es también, de acuerdo a la definición de la Organización Mundial de la Salud, “un estado de completo bienestar físico, mental y social”.

Los diferentes gobiernos que han encabezado la administración pública del país han manifestado el interés por el mejoramiento del bienestar de la población a través de las modificaciones y disposiciones jurídicas que enmarcan a la seguridad social.

Por tal motivo resulta lógico que cualquier enmienda que afecte al sistema de seguridad social tendrá vital importancia para el régimen en turno.

Así, durante el sexsenio que va de 1982 a 1988, se enfatiza la importancia que debe tener la medicina preventiva para la salud de los mexicanos; lo anterior fue plasmado en uno de los puntos de mayor prioridad para el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

De esta forma, en 1983, es modificado el “artículo cuarto de la Constitución para elevar a rango constitucional el derecho a la protección de la salud”.(54).

Una de las tesis fundamentales que el régimen mencionado sustentó en torno a la seguridad social consideraba que para hacer posible una sociedad igualitaria se debe procurar que toda la población pueda acceder a los servicios de salud y la asistencia social.

⁵⁴Rojas Soriano, Raúl. Capitalismo y enfermedad... p. 148.

Profundizando en este punto, es necesario hacer un ligero repaso de lo planteado en aquella época en el Plan Nacional de Desarrollo en lo relacionado a la salud:

“... el mejoramiento en el nivel de salud -aspecto fundamental del bienestar social- no se da necesariamente como resultado automático del crecimiento económico, sino que es preciso además, los medios que hagan gradualmente posible la prestación de este servicio a toda la población con los niveles de calidad deseados. En una sociedad que tiene como principio la justicia social y persigue ser más igualitaria, la protección de la salud es un derecho social”.(55)

“En el campo de la seguridad social el Plan Nacional de Desarrollo plantea los siguientes propósitos: Promover acciones que permitan que la totalidad de la población, con una relación formal de trabajo, se incorpore al sistema de seguridad social; fomentar el mejoramiento sustancial de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo; ampliar la cobertura de los servicios para que se incorpore, con equidad, de manera paulatina a los trabajadores no asalariados a los beneficios de la seguridad social”.(56)

Posteriormente, en febrero de 1984, es publicado el decreto que serviría para reglamentar el artículo cuarto de la Constitución, relativo a la Ley General de Salud.

⁵⁵Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988, citado por Raúl Rojas Soriano en capitalismo y enfermedad... p. 148.

⁵⁶Ibid. p. 149.

Entre sus finalidades destacan:

- A) Procurar el bienestar físico y mental de la población a fin de hacer posible el ejercicio pleno de sus capacidades.
- B) La prolongación y mejoramiento en la calidad de vida de los mexicanos.
- C) La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social.
- D) La extensión de las actitudes solidarias y responsables de la población en la prevención, mejoramiento y restauración de la salud;
- E) El disfrute de los servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.

Los objetivos del Sistema Nacional de Salud en concordancia con la Ley General de Salud son:

- I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios que tengan prioridad y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas.

- II. Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país.
- III. Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y lo social.
- IV. Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez.
- V. Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida.
- VI. Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud, y
- VII. Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionadas con la salud y con el uso de los servicios que se prestan para su protección.(57)

⁵⁷Ibid. p. 148.

En otro aspecto, cabe destacar el compromiso asumido por nuestro país con la Organización Mundial para la Salud (OMS); en el sentido de que para el año 2000 el Estado mexicano estaría en posibilidad de brindar servicios de salud a toda la población; sin embargo, la realidad suele dejar en el papel muchos de los mejores y más loables propósitos.

Es un ejemplo de esta realidad, la actitud del Fondo Monetario Internacional (FMI), que ha obligado al gobierno de México a reducir sus gastos para los problemas de salud: “En el caso particular del gasto de salud; México tiene en las cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el poco honroso mérito de ser el país -de entre 25- que menos recursos destina a este rubro. En los tres primeros años de la administración de Miguel de la Madrid dedicó el 0.2%, 0.3 y 0.3% del Producto Interno Bruto respectivamente. Fueron las cifras más bajas de toda América Latina, y por debajo de los porcentajes que recomiendan las organizaciones internacionales de salud”.(58)

⁵⁸ Rojas Soriano, Raúl. Los gastos de salud del gobierno de México, Proceso, México, No. 567, 1987, p. 24.

CAPITULO III
EL ISSSTE ANTE LAS TRANSFORMACIONES
DEL ESTADO MEXICANO

CAPITULO III

EL ISSSTE ANTE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO MEXICANO

3.1 ANTECEDENTES.

El origen del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se remonta a la revolución mexicana; a la fecha se ha convertido en uno de los medios para garantizar una distribución más justa de las riquezas generadas en el país. Entre sus objetivos fundamentales se encuentra el de brindar seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado.

En 1925 es creada la dirección de pensiones por medio de un decreto expedido por el gobierno de Plutarco Elias Calles.⁽⁵⁹⁾

En un principio las funciones de lo que llegaría ser el ISSSTE se reducían a otorgar pensiones por retiro, muerte, vejez e invalidez. Posteriormente se puso en marcha el otorgamiento de crédito para casas habitación.

⁵⁹Robledo Santiago, Edgar. El sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado... p. 126.

Los propósitos de la Dirección de Pensiones eran disminuir el descontento e inquietudes de los servidores del Estado. Recordemos que en la Constitución de 1917, a pesar de la amplia legislación en torno al derecho laboral, los trabajadores al servicio del Estado queda, de alguna forma, excluidos al no tener derechos laborales plenos.

A partir de este hecho importante grupos de trabajadores se organizan para protestar; destacan en esta lucha los contingentes magisteriales.

La Ley de Pensiones Civiles de 1925 contempla ya las pensiones por retiro a la edad de 55 años o por 35 años de servicios; también son considerados entonces, préstamos a corto plazo con intereses bajos, así como créditos hipotecarios.(60)

Será hasta 1947, cuando se realice una reforma radical que crea la ley de pensiones civiles; en el artículo cuarto de la misma se mencionan las pensiones por vejez o inhabilitación. También se consideran pensiones para familiares por muerte de un trabajador pensionado, préstamos hipotecarios.

⁶⁰Ibid. p. 126.

Los anteriores serían los primeros pasos para la creación de esta nueva institución de seguridad social, y es hasta el 29 de diciembre de 1959, cuando la dirección de pensiones se transforma en el ISSSTE.

En esa fecha la Ley del ISSSTE sustituye a la ley de Pensiones Civiles (1917). Desde entonces los trabajadores son protegidos contra riesgos de trabajo, otorgándose también servicios médicos y sociales.

Sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado es publicada en 1963 en el Diario Oficial de la Federación, tres años después el ISSSTE daba cobertura a 323 mil trabajadores y sus familias.

Los servicios médicos se proporcionaban mediante la contratación de servicios hospitalarios del sector privado. Posteriormente se iniciaría la construcción de la actual red de clínicas y hospitales.

A principios de la década pasada los principales centros urbanos del país contaban con una cobertura que se hace posible a través de unidades periféricas, clínicas y hospitales del ISSSTE, llegando a proteger a 5 millones 468 mil habitantes. En ese mismo tiempo se experimentaron cambios en la estructura administrativa; se estableció un sistema regional de atención médica; posteriormente se crearía una nueva ley.

Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, llegando en 1987 a dar cobertura a 7 millones 500 mil derechohabientes; cifra

que sin embargo seguramente se ha reducido como consecuencia de la desincorporación de innumerables entidades de la administración pública.

3.2 NATURALEZA Y ESTATUTO JURÍDICO.

Los reclamos y exigencias de los trabajadores trajeron reformas concretas a la legislación; así, a fines de 1938 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. El anterior pronunciamiento se contemplaba con la dirección de pensiones civiles.⁽⁶¹⁾

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos es elevado a rango constitucional el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, dando con ello origen al apartado "B" del artículo 123.

Para el desempeño de sus tareas, el ISSSTE está conformado, en cuanto a su estructura administrativa, en siete áreas que se clasifican de la siguiente manera:

- Cinco áreas aplicativas
- Dos áreas de apoyo

⁶¹Ibid. p. 126.

Estas áreas tienen a su cargo concretizar lo establecido en el artículo tercero de la Ley del ISSSTE, mismo que distingue catorce prestaciones jurídicas que se han de ramificar hacia una gran diversidad de servicios.

El ISSSTE puede caracterizarse jurídicamente por ser un organismo descentralizado; comprendiendo por organismo descentralizado a las personas morales, creadas por la Ley del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal. Entre las características de este tipo de organismos sobresale el que su patrimonio, ya sea total o parcial, tenga su origen en las áreas federales; que el propósito de su creación o funcionamiento sea el de dar un servicio público social; o que por último, el que los recursos de que dispongan sean para cubrir objetivos de asistencia o seguridad social.

La personalidad jurídica de los organismos descentralizados, confiere facultades al Estado para que todo organismo de este tipo se constrinja a los mandatos de la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas paraestatales.

En este aspecto debe mencionarse que también la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está en posibilidad de interpretar en forma administrativa la Ley del ISSSTE, debido a la existencia de varias interpretaciones.

El ISSSTE es parte importante de la estructura del gobierno federal y de los principios constitucionales por lo cual, entre sus objetivos se encuentra la realización de los preceptos constitucionales de seguridad social.⁽⁶²⁾

3.3 PATRIMONIO.

El patrimonio del ISSSTE se encuentra formado por:

- I. Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones;
- II. Las cuotas de los trabajadores pensionistas, en los términos de la ley
- III. Las aportaciones que hagan las dependencias y entidades conforme a la Ley.
- IV. El importe de los créditos e intereses a favor del instituto a cargo de los trabajadores o dependencias y entidades a que se refiere la ley.
- V. Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a la ley haga el instituto.
- VI. El importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban en favor del instituto.
- VII. El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de esta ley.

⁶²Ibid. p.129.

VIII. Las donaciones, herencias y legados a favor del instituto.

IX. Los bienes muebles e inmuebles que las dependencias o entidades destinen y entreguen para los servicios y prestaciones que establece la presente ley, así como aquellos que adquiera el instituto y que pueden ser destinados a los mismos fines, y

X. Cualquier otra percepción respecto de la cual el instituto resulte beneficiario.⁽⁶³⁾

Así, según el Artículo 20 de la ley referida, el Estado deberá aportar 12.75% de los sueldos de los trabajadores al instituto; siendo distribuidos dichos aportes de la siguiente manera:

6% para servicios generales

6% para servicios médicos

0.75% para riesgos profesionales

El trabajador, por su parte, deberá contribuir con el 8% de sus sueldos. De ello el 2% será destinado para servicios médicos y el 6% restante para servicios generales.

⁶³Ley del ISSSTE. México, Ediciones Delma. 1991, p. 123 y 124.

De acuerdo a lo anterior, el ISSSTE cuenta, para el desarrollo de sus actividades, con 20.75% de los sueldos percibidos por los trabajadores al servicio del Estado.

Otra parte integrante del patrimonio del instituto se compone por donaciones, herencias y legados, así como los muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento del instituto.

Pese a que el patrimonio del Instituto puede parecer suficiente, es necesario resaltar que el constante aumento de los afiliados y los costos de operación lo hace limitado.

3.4 PROBLEMÁTICA ACTUAL.

Las diversas Instituciones de la administración pública deben sujetarse a un marco legal que delimita y orienta sus tareas. En el caso del ISSSTE serán fundamentales, para dichos propósitos, la ley del instituto y su estatuto orgánico, además de los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo.

“El aumento del nivel de vida de la población -plantea el documento- se apoyará en dos bases económicas fundamentales: Por una parte, la creación de actividades y empleos bien remunerados; por la otra, el incremento de los salarios reales sobre la base de una evolución económica que fortalezca la

demanda de trabajo, el aumento de la productividad, el uso eficiente de las potencialidades del país y el equilibrio de los factores de producción”.(64)

El programa institucional trazado para el periodo de 1989-1994 partió del diagnóstico sobre la situación del organismo considerando los avances en cuanto a la amplitud de la cobertura y la calidad de los servicios de los diferentes seguros y prestaciones otorgadas, así como las deficiencias y atrasos.

Uno de los principales problemas para un mejoramiento de la situación del Instituto debe tomar en cuenta el monto de los recursos de los que se dispone, para así orientar el gasto hacia acciones prioritarias para elevar el nivel de vida de los asegurados. Así lo exige el fuerte crecimiento de asegurados que se ha experimentado en las últimas décadas; de aproximadamente 488 mil derechohabientes con que inicia sus trabajos, en la actualidad el ISSSTE da cobertura a casi ocho millones de personas.

Además también ha crecido la cantidad de seguros y prestaciones. A la fecha se otorgan 20 seguros, prestaciones y servicios en las 31 delegaciones de los Estados y las Delegaciones Regionales existentes en el D.F.

⁶⁴Gallaga García, Roberto. La seguridad social y el Estado moderno, México, FCE, 1992, p. 23 y 24.

3.5 DIAGNOSTICO.

El desarrollo y crecimiento de las instituciones de seguridad social en el país ha estado determinada por tres aspectos fundamentales:

A) Nivel de organización y capacidad reivindicativa de los trabajadores.

Es indudable que la capacidad reivindicativa de los trabajadores mexicanos, en cuanto al sistema de seguridad social, ha ido menguando conforme al Estado mexicano estableció un control corporativo de las organizaciones sociales.

B) Condiciones y evolución de la economía.

El fin de siglo ha traído para el país una economía cada vez más debilitada por las políticas erráticas, así como por los cada vez más desiguales términos de relación de intercambio con los países desarrollados.

C) Las políticas sociales del Estado mexicano.

Dentro de esta perspectiva debemos observar la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, el surgimiento de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Secretaria de Salubridad y Asistencia, ya que representaron las primeras respuestas orgánicas e institucionales a la lucha de los mexicanos por un mejor nivel de vida.

Los enormes rezagos que se enfrentan en la materia han obligado a un ininterrumpido esfuerzo que daría origen al ISSSTE con la publicación de la ley que crea dicha Institución en 1959.

Dicha respuesta Institucional se ha mantenido, aunque fuertemente menguada por las crisis recurrentes que asolan al país periódicamente, así como por las transformaciones de los modelos económicos.

La Ley mencionada establece la obligatoriedad de las siguientes prestaciones:

1. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
2. Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
3. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
4. Servicios para elevar el nivel de vida de los derechohabientes.
5. Promociones para mejorar la preparación técnica y cultural.
6. Créditos para la adquisición de bienes inmuebles habitacionales.
7. Arrendamiento de casa-habitación.
8. Préstamos hipotecarios.
9. Préstamos a corto plazo.
10. Jubilación.
11. Seguro de vejez.
12. Seguro de invalidez.
13. Seguro por causa de muerte.
14. Invalidez global.

En 1960, año cuando el Instituto inicia sus operaciones, se amparaba a aproximadamente a 480 mil personas pese a que la infraestructura disponible era insuficiente. Por tal motivo se iniciaría la compra de hospitales pertenecientes al sector privado; situación que sin embargo acarrearía problemas inherentes a la falta de unidad arquitectónica de las unidades médicas.

Con todo y esas deficiencias, en 1961 el instituto contaba ya con 37 centros de atención médica en el Distrito Federal.

Cinco años después, en 1966, cuando el número de derechohabientes ha sido duplicado, la infraestructura de atención al público posee en total 462 unidades -23 de las mismas son hospitales subrogados-, con capacidad para albergar 1743 camas censables.

Funcionaban ya en ese año 11 estancias infantiles y 10 tiendas de autoservicio.

Dentro de esta evolución es importante destacar el fuerte incremento de afiliados provenientes de los gobiernos estatales y municipales, ya que registraron un aumento mayor al 100%, al pasar de 82 mil derechohabientes en 1982, a 174 mil 6 años después. También se debe consignar que a fines de la década pasada "...los gobiernos de 19 entidades federales habían incorporado a sus trabajadores al régimen del ISSSTE; 11 de ellos afiliaron

sólo a empleados municipales, y siete tanto a personal estatal como municipal".(65)

En la actualidad la población con derecho a los servicios y seguros otorgados por el Instituto asciende a (actualizar cifra...), lo que representa ...% de habitantes del país; en 35 años los asegurados han duplicado su número. En términos absolutos se ha registrado un aumento de millones de personas.

Estos aumentos significativos encuentran explicación, fundamentalmente, en los cambios de categoría laboral de algunos trabajadores, que al pasar del apartado A al B del artículo 123 de la ley Federal del Trabajo, adquirieron el derecho a los servicios del instituto; además de la incorporación de los servidores públicos de estados y municipios.

Esta tendencia, en lo que corresponde al ISSSTE, se ha revertido en algunos aspectos; en ello ha influido en la incorporación paulatina al sistema, de los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales, y la desconcentración de algunas entidades.

⁶⁵ISSSTE. Progama Institucional, 1989-1994, México, p. 20.

Así, "...la ubicación espacial de la población amparada ha mostrado cambios significativos en los últimos años. La proporción de ésta que se localizaba en el Distrito Federal, que llegaba a 39.6% en 1981, se redujo a 36.8% en 1988, aumentando consecuentemente, la que corresponde a las 31 entidades federativas de 60.4% a 63.2%..."(66)

Sin embargo los asegurados, a nivel nacional, continúan concentrándose en muy pocos Estados: En 1988, un poco más de las dos terceras partes de los derechohabientes residían en nueve ciudades del país.

Y debido a que por el momento no se contempla ninguna posibilidad de aumento de afiliados, sino más bien se puede esperar la desincorporación o privatización de alguna de las instituciones de la menguada administración pública, no hay expectativas de cambios significativos en las proporciones arriba citadas.

Cobertura de los Seguros, Prestaciones y Servicios.

Desde su inicio, las sucesivas administraciones que han encabezado a la Institución, han tenido entre sus proyectos el ampliar la cobertura de los servicios de seguridad social.

⁶⁶Ibid. p. 21.

Sin embargo, las transformaciones que a nivel mundial sufren los sistemas económicos, han condicionado el desarrollo de países como México; desde hace aproximadamente quince años, no ha sido posible que los recursos presupuestados para el ejercicio del organismo sean suficientes para atender las necesidades de una población creciente, no necesariamente en afiliaciones.

En cuanto a la proporción de requerimiento de los diferentes seguros o tipos de cobertura, debemos señalar que 82 de cada cien afiliados tienen derecho a recibir todos los seguros y servicios; 8 de cada 100 acceden solamente a la atención médica.

En lo relacionado a las pensiones, este derecho se otorga a todos los servidores públicos, que en 1988 beneficiaban a 161 mil personas.

Las indemnizaciones por enfermedades de trabajo y riesgos han sido cubiertas; aunque cabe señalar que a pesar de que la incidencia de este tipo de situaciones no corresponde con el porcentaje de casos en que es requerida la indemnización.

“...Esta baja cobertura obedece al desconocimiento de los beneficiarios respecto al derecho que ampara este seguro”.(67)

⁶⁷Ibid. p. 23.

Los créditos solicitados, tanto los de corto como mediano plazo, a pesar de la demanda creciente, no han podido ser cubiertos. Las limitadas finanzas del instituto ha posibilitado dar cobertura tan sólo al 60 por ciento de las solicitudes presentadas.

Por su parte, los créditos destinados a la adquisición de vivienda han sido aun más restringidos; en 1988, apenas una décima parte de los servidores públicos afiliados había gozado de ese privilegio.

Otro aspecto en el que también se observan agudas deficiencias y rezagos, es el de atención médica, a pesar del aumento registrado en la cobertura en los últimos años.

En términos generales y a nivel nacional, de los casi ocho millones de derechohabientes, el 70% requirió servicios de la institución.

En cuanto a la cobertura de los diversos programas tenemos desde los más altos niveles, alcanzados durante las campañas intensivas de vacunación, hasta insuficiencias, lamentables como las relacionadas con la planificación familiar y salud reproductiva que son satisfechas en menos del 50%.

Un objetivo que resalta entre los asumidos por el ISSSTE, es el de la protección al salario; que ha tratado de ser cubierto, entre otras formas, por medio del establecimiento de una cadena de tiendas y farmacias.

Para 1988 se estimaba que daba cobertura a la mitad de los asegurados.

Otros aspectos a los cuales parece se les ha dado poca importancia o atención, quizá debido a las estrecheces presupuestales o la poca prioridad que tienen para gran parte de la población, son los correspondientes a la capacitación administrativa, y la promoción de actividades turísticas, que en 1988 llegaron a atender a cuatro y a tres de cada cien trabajadores respectivamente.

En el rubro asistencial, en el que destacan las estancias de bienestar y desarrollo infantil, en sus niveles de lactante maternal y preescolar, tenemos que se dio atención al 25% de la demanda real de las estancias infantiles, mismas que 1988 atendían a 25 mil infantes.

Suficiencia, calidad y oportunidad.

El análisis de algunos aspectos y características, en cuanto a la forma, suficiencia y oportunidad como son otorgados los seguros y servicios, nos será de gran ayuda para realizar un evaluación, por muy somera que ésta sea, del funcionamiento y deficiencias del ISSSTE.

Así, la protección a la salud, uno de aspectos básicos y más importantes para la población asegurada, ha sufrido una notoria reducción de sus recursos financieros, lo que ha afectado en el aumento de los rezagos infraestructurales y de equipamiento; a demás de las carencias materiales, en el deterioro también han influido la reestructuración y regionalización de los servicios, aunado de la deficiente abasto de medicamentos.

Es también característico "...el trato poco cortés y humanizado a los derechohabientes. Además el servicio no se otorga con la debida oportunidad, principalmente en los casos de consulta especializada y estudios de laboratorio y gabinete, en los que se registran demoras significativas para que el usuario reciba la atención correspondiente".(68)

En otro aspecto básico como el de las pensiones y jubilaciones, tenemos que actualmente los ingresos que se reciben por el primer concepto son mejores que las percibidas por otros asegurados. A pesar de que su proporción con respecto al salario mínimo disminuyó de 1.6 salario mínimos a 1.4 en el período que va de 1980 a 1988.

En cuanto a las pensiones por orfandad, viudez e invalidez por enfermedades profesionales, alcanzaron a representar un salario mínimo a fines de la década de los ochenta.

Un logro importante han sido las mejoras administrativas que han permitido una reducción significativa del tiempo de duración del trámite; mismo que en 1980 significaba 14 meses, y en 1988 sólo 30 días.

⁶⁸Ibid. p.26.

En la cuantía de las indemnizaciones causadas por accidentes laborales o enfermedades profesionales, el avance había sido realmente importante entre 1980 y 1988, ya que de una equivalencia del 50% del salario mínimo pasa al 100%. También en este aspecto han sido determinantes, en la reducción de tramites engorrosos y dilatados, las mejoras administrativas.

En otro sentido, las restricciones presupuestales han tenido efectos nocivos en cuanto la cantidad de créditos personales que el instituto ha estado en posibilidades de otorgar, además de que el monto de dichos préstamos se ha visto reducido de manera notoria; si en 1980 el monto promedio de los créditos otorgados representaba 10 salarios mínimos, en 1988 tan sólo equivalía a dos. En cuanto a los créditos de mediano plazo, se vieron disminuidos a una tercera parte de su valor de 1984 a 1988.

De la misma manera se ha visto reducido el monto promedio que se otorga en créditos hipotecarios, así como los metros cuadrados de las viviendas construidas por el Instituto; en el primer aspecto, de 82 salarios mínimos destinados para cada solicitante en 1984, se paso a 31 cuatro años después; en cuanto a la superficie de las viviendas, éstas se vieron disminuidas en cinco metros (de 69 a 63 M2) durante el mismo período.

Al igual que en otros servicios resulta evidente la reducción de los tiempos de trámite, que en la actualidad son de alrededor de treinta días hábiles.

En otras áreas como las de prestaciones sociales y culturales, la de protección al salario y la de integración y educación familiar el panorama es heterogéneo.

Se puede observar baja poca competitividad de la cadena de tiendas y farmacias; y aunque los descuentos llegan a representar ahorros del 15 al 20%, el desabasto, principalmente en los lugares más remotos, es notorio.

La estancia de bienestar y desarrollo infantil por su parte, a pesar de prestar sus servicios con un aceptable nivel de calidad, alcanzan a cubrir solamente una reducida parte de la demanda real.

Las actividades más castigadas por la falta de presupuesto son las referentes a educación e integración familiar y la de servicios funerarios, que ven menguadas seriamente la calidad de sus servicios por la deficiente organización de los recursos humanos y su falta de capacitación, además de la falta de mantenimiento en instalaciones y equipo.

Las actividades culturales y el fomento turístico se caracterizan por su bajo nivel de cobertura.

Distribución y beneficios entre grupos sociales y regiones.

Como ya se ha mencionado, uno de los principales problemas del país es la excesiva centralización de recursos y actividades económicas en contadas ciudades; situación a la que no escapa el instituto, que sin embargo,

ha llevado a cabo reformas a las disposiciones que lo rigen con el propósito de revertir estas tendencias y lograr una distribución más equitativa de los servicios y seguros.

No obstante, otro tipo de situaciones afectan la distribución equitativa, como por ejemplo, en lo relativo a la asignación de los créditos para vivienda, mismos que deberían de ser determinados por la antigüedad y nivel de ingresos de los servidores públicos y que en la práctica “En virtud de que estas condiciones son satisfechas por la mayor parte de los trabajadores... son otros los criterios que intervienen en la asignación de los créditos; su distribución se realiza, en buena medida, a través de los sindicatos afiliados, en forma proporcional a sus membresía, siendo éstos los directamente responsables de la asignación”.(69)

Es evidente que lo anterior repercute en la discrecionalidad con que son concedidos los créditos al interior de cada representación, abriendo a la vez espacios para el clientelismo político; lo anterior ha afectado negativamente a los trabajadores que sirven a las entidades públicas pequeñas, cuyos sindicatos tiene menor poder de negociación.

⁶⁹Ibid. p.27.

En cuanto a la distribución regional, los créditos personales se han concentrado en mayor medida en la Ciudad de México, alcanzando el 40% del total. En contraste, de los créditos hipotecarios y las viviendas otorgadas, un poco más del 70% han sido destinados a los asegurados del interior de la República.

En cuanto a los servicios médicos, pese a que el acceso es generalizado, las diferencias son notorias, entre otros motivos por la carencia de infraestructura adecuada y por la dispersión de los derechohabientes, motivo por el cual los servicios han tenido que ser subrogados, especialmente los servicios de consulta externa.

En cuanto a la cadena de tiendas y servicios, a primera vista parece tener una mejor distribución en el territorio nacional, ya que cuatro quintas partes de la superficie de venta se encuentran fuera del Distrito Federal; no obstante, se padece una alta concentración de estos establecimientos, pese a que existen Ciudades con una significativa población de asegurados que carecen de estos servicios. A la vez, la dispersión geográfica de servidores públicos dificulta una abasto más homogéneo entre las diferentes regiones del país, principalmente en el sureste y en algunas partes del norte de la república.

En lo relativo a servicios sociales y culturales "...los bajos índices de cobertura de la demanda real propician inequidades en su distribución. La selección de ciudades para el establecimiento de nuevas estancias de bienestar

y desarrollo infantil y velatorios ha respondido, en buena medida, a demandas específicas de grupos organizados de derechohabientes”.(70)

Uno de los rubros en los que es notoria la insuficiencia y a la vez se ve reflejada la desigual distribución en relación a los niveles de ingresos es la correspondiente a los servicios turísticos, cuyos beneficios se concentran mayoritariamente entre los estratos medios y altos concentrados en el Distrito Federal.

En términos generales, se puede concluir que los esquemas distributivos de seguros y servicios requieren adecuaciones que permitan una mejor distribución; en concreto se necesita actualizar disposiciones jurídicas que perfeccionen normas existentes.

Estructura organizacional.

A fin de subsanar las deficiencias administrativas y de operación, la estructura del instituto ha sido modificada en múltiples ocasiones. Sus propósitos fundamentales se han concentrado en disminuir la centralización.

Sin embargo, estos cambios no han logrado corregir totalmente los desajustes existentes.

⁷⁰Ibid. p. 27.

El esquema prevaleciente hasta 1988, "... conformado por una dirección general, ocho subdirecciones generales, incluyendo a la vocalía ejecutiva del fondo de la vivienda, dos coordinaciones generales, una contraloría general, 74 subdirecciones de área, comprendiendo en ellas a los titulares de las delegaciones, 328 jefaturas de servicios, 1 mil 010 jefaturas de departamento y 175 unidades técnicas "; presentaba distorsiones en las formas de operación de los niveles central y delegacional por la falta de correspondencia entre las funciones, tamaño y conformación de las estructuras, propiciando con ello una delimitación imprecisa de funciones y falta de un control adecuado en la totalidad de las unidades administrativas. (71)

Como resultado nos encontramos con una falta de coordinación, duplicación de funciones y sobrecargas de trabajo a pesar de las modificaciones registradas a nivel central.

"Lo anterior se manifiesta en un deficiente desempeño de las responsabilidades conferidas y la necesidad de que las áreas centrales, en diversas situaciones, continúen realizando actividades supuestamente desconcentradas".(72)

⁷¹Ibid. p. 28.

⁷²Ibid. p. 28.

En términos generales se puede hablar de insuficiencia de unidades administrativas y de servicio, principalmente en localidades menores y en entidades con problemas de comunicación.

Esta insuficiencia también se ve reflejada en lo limitado de las estructuras existentes para algunas unidades de servicio, las cuales desarrollan actividades de mayor importancia a la que les es concedida en los esquemas establecidos.

Sistemas de operación.

Uno de los principales problemas que enfrentan los sistemas operativos del Instituto se relacionan con la falta de normas actualizadas, ya que si bien la mayoría de procedimientos poseen una regulación, esta no responde a las necesidades actuales.

Este desajuste entre los sistemas y su normatividad se debe en cierta medida a las limitaciones presupuestales y al desconocimiento que se tiene de las mismas; además de las deficientes mecanismos de control y supervisión.

El esquema considerado para un mejor funcionamiento, basado en la desconcentración, ha realizado una distribución de las tareas entre la administración central y de las delegaciones, de tal forma que a las Delegaciones se les ha encomendado la ejecución de las funciones operativas, en tanto que a los niveles centrales les ha correspondido el establecimiento de las normas pertinentes así como la programación, evaluación, control y

supervisión. Por tal motivo se ha buscado que los sistemas operativos hagan posible que las delegaciones tengan las facultades suficientes para dar una atención directa a los asegurados.

A pesar de estos esfuerzos, el funcionamiento de las delegaciones ha estado determinado por los condicionamientos locales, entre los que destaca la inequitativa distribución presupuestal y la falta de una coordinación adecuada en la ejecución de tareas entre los niveles local y central.

Además de los procesos de desconcentración, también se ha buscado una simplificación administrativa, con lo que se ha logrado disminuir trámites y requisitos para acceder a los seguros y servicios.

No obstante, aún persisten deficiencias que obligan a los afiliados a la comprobación de sus derechos para acceder a los seguros y servicios.

Elementos concretos que impiden el mejoramiento de los servicios son la falta de métodos eficientes de información, así como la ausencia de una sistematización computarizada en el manejo de los procedimientos de mayor complejidad.

No obstante, deben mencionarse los intentos realizados por mejorar los sistemas referentes al registro y transmisión de información, pese a que todavía "...carece de mecanismos y procesos automatizados que permitan contar con información precisa y oportuna, particularmente en los ámbitos de

vigencia de derechos médicos, y dictaminación de pensiones e indemnizaciones por riesgos laborales”.(73)

Recursos Humanos y Capacitación.

En cuanto a este punto debemos destacar que uno de los principales problemas enfrentados es el relativo a la falta de profesionalización y capacitación, a pesar de los esfuerzos realizados en ese sentido.

Las limitaciones son diversas; una de las principales es la carencia de personal adecuado para la ejecución de la desconcentración administrativa cada vez más necesaria.

Los programas de capacitación, sin embargo, no han concordado con los requerimientos reales del instituto, ya que estos han contemplado, casi exclusivamente la problemática administrativa.

Por otra parte es notoria la falta de relación entre los programas de capacitación y evaluación de los sistemas escalafonarios.

⁷³Ibid. p. 30.

Abastecimientos.

Esta es una de las actividades estratégicas del instituto, sin embargo son múltiples las deficiencias y obstáculos que enfrenta en el desarrollo de sus tareas.

Por su importancia se le ha prestado gran atención a la creación de sistemas que garanticen un abasto eficiente y oportuno, desarrollando instancias de coordinación a nivel central y delegacional.

Pese a ello, los intentos por regular los procesos de adquisición, almacenamiento y distribución se han visto obstaculizados.

Por consiguiente, no resulta extraño que los rezagos de abasto, en especial los relacionados con el funcionamiento de los centros de atención médica, no hayan podido subsanarse del todo, generando una "...subrogación elevada; fraccionamiento y atomización de compras directas; sobreinventarios considerables en algunos bienes; y mermas por obsolescencia y caducidad".(74)

⁷⁴Ibid. p. 31.

Las adquisiciones programadas no han coincidido con lo demandado por las áreas de atención y los requerimientos de los afiliados, debido a la imposibilidad de identificar con certeza las necesidades reales.

Además, como sucede en otros aspectos, no existen diseños e instrumentos informáticos que faciliten una organización eficiente de las actividades de adquisición y distribución.

La carencia señalada también impide ejercer un control de calidad sobre los insumos adquiridos, así como sobre las compras efectuadas directamente en las delegaciones, con lo que se generan fisuras que abren la posibilidad a la corrupción.

En cuanto a la infraestructura necesaria para el desarrollo de esta importante tarea, es necesario señalar que ésta no se ajusta a los volúmenes de movimiento del Instituto, además de que las unidades de transporte son reducidas y no tienen el mantenimiento adecuado "...por lo que se recurre a la contratación de servicios con empresas privadas. A lo anterior se agrega la ausencia de un eficiente sistema de control de inventarios, de mecanismos de supervisión y evaluación sobre operación de almacenes y de instancias de coordinación con las áreas demandantes".(75)

⁷⁵Ibid. p. 31.

Infraestructura y equipo.

En cuanto a su infraestructura y equipo, el Instituto se ha visto obligado a recurrir a la satisfacción de sus requerimientos de diferentes maneras, mismas que han originado heterogeneidad que dificulta su mantenimiento y operación. En este sentido debe considerarse que durante su corta vida el ISSSTE ha tenido que desarrollar un acelerado crecimiento para dar cobertura a la creciente incorporación de asegurados.

Así, muchas de las instalaciones hospitalarias han sido adquiridas a la iniciativa privada, otras han sido arrendadas, respondiendo a un esquema arquitectónico y de operación ya probado. No obstante, es necesario homogeneizar la totalidad de las unidades de servicio, para lo cual el principal obstáculo lo representa la falta de recursos.

Las unidades de atención existentes a fines de la década pasada se agrupaban de la siguiente manera:

- Infraestructura de primer nivel
- Clínicas de medicina familiar: 116
- Consultorios de medicina general: 818
- Consultorios auxiliares: 117
- Infraestructura de segundo nivel:
- Hospitales generales: 12
- Clínicas-hospitales: 53
- Clínicas de especialidades: 7

- Hospitales subrogados: 72
- Infraestructura de tercer nivel
- Hospitales regionales: 7

Cantidades que se traducían en un total de casi tres mil, consultorios, seis mil camas censables, 268 gabinetes de rayos x y 193 quirófanos.

A pesar de las cifras anteriores, existe un déficit de entre 20 y 30% en cuanto al número de consultorios y camas disponibles.

En cuanto a la ubicación geográfica de la infraestructura referida tenemos que la mayor parte de ella se concentra en el interior de la República, sea ésta de primero, segundo o tercer nivel, correspondiendo los siguientes porcentajes a su distribución:

Unidades Médicas	Distrito Federal	Entidades Federativas
Primer Nivel	11%	89%
Segundo Nivel	14%	86%
Tercer Nivel	36%	64%

A pesar de que el cuadro anterior no muestra una concentración excesiva de la infraestructura en el Distrito Federal, es necesario señalar que la concentración se da casi exclusivamente en las capitales de los Estados y las ciudades de mayores dimensiones.

En otro aspecto, que afecta directamente a la capacidad de servicio, debemos señalar que el 80% del equipo de atención destinado a consultorios y

hospitales se encontraba fuera de servicio, con la consiguiente disminución de capacidad de las unidades médicas.

En cuanto a las acciones y programas de protección al salario tenemos que a principios de la década se contaba con 256 establecimientos comerciales, además de un sistema de farmacia integrado por 86 establecimientos.

El piso de venta total era de casi 200 mil M2, mismo que resultaba insuficiente, además de caracterizarse por su desigual distribución, ya que a pesar de que estos servicios llegan a todas las entidades del país, existía desatención de importantes núcleos urbanos.

Otro problema, que afecta a casi toda la infraestructura del Instituto, es el relativo a el arrendamiento de inmuebles, lo que impide uniformizar operación y mantenimiento de las unidades, que ha derivado en el deterioro e insuficiencia del equipo comercial y de oficina.

En total, puede considerarse que sólo la mitad de los establecimientos comerciales operados por el ISSSTE ocupa locales propios, el resto son arrendados.

El mismo problema se puede observar en las estancias de bienestar y desarrollo infantil. Y el problema es aún más difícil, ya que del total de unidades sólo la tercera parte opera en locales propios; las dos terceras partes

restantes son arrendados o han sido cedidos por otras entidades de la administración pública por medio de convenios.

Pero además, la capacidad instalada satisface de manera insuficiente la demanda real; por otra parte, los servicios prestados son deficientes debido a que los equipamientos y el mantenimiento de las unidades no es el adecuado.

En cuanto a los centros para el desarrollo de las actividades culturales, el panorama es desastroso debido a que casi la totalidad de dichos sitios opera en condiciones difíciles. También la mayoría de los mismos funciona en inmuebles arrendados, no cuentan con mobiliario mínimo indispensable y las acciones de conservación y mantenimiento se efectuaban en forma irregular.

(76)

Otros aspectos considerados por el instituto, reciben una atención que bien podría calificarse de simbólica; en tal situación se encuentra el fomento a las actividades deportivas, que para 1988 contaban con tan sólo seis instalaciones dedicadas a tales propósitos en toda la república.

⁷⁶ISSSTE. Programa Institucional 1989-1994... p. 33.

En cuanto al fomento al turismo se enfrentan dos problemas importantes: La insuficiencia de dicho servicio y la falta de capacidad de consumo de los derechohabientes para permitir una demanda significativa que permita un mayor aprovechamiento de la infraestructura existente.

En términos generales podemos decir que el ISSSTE se encuentra, al igual que otras de las Instituciones que conforman el Sistema de Seguridad Social, en un círculo vicioso que impide su reestructuración y óptimo funcionamiento.

La política del Estado mexicano de los últimos sexenios ha apuntado a una reducción drástica del gasto social, pese a que el número de derechohabientes de estas Instituciones no ha dejado de aumentar; lo anterior ha provocado un servicio ineficiente y plagado de carencias, que parece estar desintegrándose y que sin embargo se ha seguido reivindicando a nivel discurso como uno de los logros de la revolución mexicana.

Como elementos agravantes de esta situación pueden considerarse la carencia de personal capacitado, la insuficiencia de los esquemas administrativos, la falta de profesionalismo de las direcciones, la corrupción que parece premiar todos los niveles burocráticos, y la premura con que han tenido que ser cubierta la creciente demanda de los derechohabientes y que ha impuesto modelos de crecimiento infraestructural poco favorables.

Como se apunta más adelante, el futuro del sistema de seguridad social, y del ISSSTE en particular, se encuentran en una difícil encrucijada que al parecer no tardará en resolverse.

En lo referente al ISSSTE y de acuerdo a las cifras que nos muestran la situación por la que atraviesan, se puede decir que resulta urgente una reforma profunda que erradique las múltiples deformaciones que han llevado a la Institución a la difícil situación reflejada en el diagnóstico que sirve de base para la elaboración del programa institucional correspondiente a 1989-1994.

3.6 TRANSFORMACIONES DEL ESTADO MEXICANO.

Anteriormente, hacíamos mención de las acciones de carácter y enfoque solidario de los gobiernos del primer mundo. En la actualidad nos encontramos ante una nueva forma de regular lo relacionado a los problemas de seguridad social.

Aproximadamente diez años hace que el sector medio urbano empezó a notar el decaimiento económico del país y el deterioro de los indicadores de bienestar social.

Esta percepción del empobrecimiento de un vasto número de personas, alcanzó a grupos más amplios; lo que ha propiciado un sentimiento generalizado de rechazo hacia un Estado, cuyas tareas parecen haber quedado lejos de fomentar el desarrollo social.

La política adoptada por México desde la década de los 80's, se ha caracterizado por su cada vez mayor apertura al comercio externo y por permitir una más amplia participación del sector privado en la economía, entre otras cosas, como también por generar progresos reales de los indicadores macroeconómicos, lo mismo que en los niveles de productividad y eficiencia.⁽⁷⁷⁾

Los subsidios, calificados de paternalistas, resultaban un desequilibrio para la economía, por lo que el Estado ha prescindido de ellos. Con esto, se han evitado las costosas e indiscriminadas transferencias y, en su lugar, facilitando a los grupos necesitados lo indispensable para incorporarlos a los niveles mínimos de consumo y generar opciones productivas.

Para aumentar la productividad del país no se debe desvalorizar la fuerza de trabajo ni, muchos menos, contener los salarios o deteriorar las condiciones de empleo. Por el contrario, la productividad tiene que fincarse en la incorporación de la masa obrera al proceso modernizador y a los benéficos, tales como la capacitación que éste puede otorgarle. En este sentido, el Estado debe fortalecerse y atender necesidades de vivienda, alimentación, salud y servicios básicos, sin olvidar que los sectores necesitados están obligados a participar en dichas tareas.

⁷⁷Ibid. p. 33.

Un punto importante del que ya hemos hablado aquí, es el relativo a la situación económica por la que actualmente está pasando el país y, por lo tanto, no basta con cerciorarnos si las prestaciones son financiadas con las contribuciones de diversos grupos, es también indispensable detectar cuáles son las posibilidades económicas nacionales para afrontarlas.

El origen de la crisis por la que atraviesa el país está estrechamente relacionado con el cambio en el modelo económico y proyecto político.

Es a partir del régimen de Miguel de la Madrid cuando se da un cambio apreciable en el rumbo y modo como había sido conducido el país; evidentemente esta transformación era parte de una evolución global que ha afectado y afecta todo el orbe.

La crisis que se enfrentó en 1982 fue significativa; una deuda exterior altísima desangraba al país sin permitirle disponer de recursos para alentar el crecimiento. Por tales condiciones se debía ordenar la economía, adelgazar la administración pública, disminuir subsidios y privatizar empresas paraestatales, que saturadas por la corrupción aportaban pocos beneficios y se habían constituido en una pesada carga para la economía. Con todo esto, también entró en crisis el sistema político.

Ante tal situación era necesario llevar a cabo las reformas necesarias para que el país pudiera insertarse en la economía mundial en condiciones que le permitieran ser competitivo. Dentro de este esquema neoliberal el país

debía aprovechar las ventajas comparativas que daba un mercado cada vez más globalizado.

“La reforma liberalizadora, orientada al mercado... tuvo un ritmo gradual durante el gobierno de Miguel de la Madrid y un ritmo acelerado en el de Salinas de Gortari”.(78)

Tres administraciones sexenales consecutivas han dado impulso a estos planteamientos políticos; la última de ellas, la del presidente Ernesto Zedillo, apenas se inicia, pero ha dado muestras contundentes de sus propósitos por profundizar estos cambios.

Estas tendencias han provocado graves dislocaciones políticas que de no adecuarse a los cambios operados en las estructuras económicas podrá ocasionar el derrumbe estrepitoso de las estructuras políticas.

Para los especialistas, uno de los problemas estructurales que han afectado a la economía mexicana se encuentra en la falta de ahorro interno; por ello no resulta extraño que se estén buscando cambios en materia de seguridad social que busquen, a partir de las cuotas aportadas al sistema de seguridad social, subsanar esta carencia. El SAR y las propuestas de reforma a la Ley del IMSS de 1995 tienen, entre otros, este propósito.

⁷⁸ Aguilar Camín, Héctor. México el choque y el cambio, Nexos, No. 214, México, 1995, p. 12.

Al igual que en 1994, la crisis de 1982 se origina del déficit comercial que lleva a una devaluación, con la que se buscaba aumentar los ingresos externos perdidos por la caída de los precios del petróleo y la escandalosa fuga de capitales.

Como ya hemos mencionado se iniciaba entonces un cambio de rumbo; se aplican políticas que reducen y registren el gasto público, provocando también un alto nivel de inflación, así como aumentos significativos en las tasas de interés, con la consiguiente contracción del crédito, quiebra de empresas, pérdida de empleos y disminución del poder adquisitivo.

A diferencia de 1982, en la crisis actual el gobierno posee un superávit que le permite un mayor margen de maniobra; por otra parte, las pocas empresas exportadoras han mantenido su dinamismo y las que continúan trabajando muestran signos que apuntan hacia una paulatina y difícil sustitución de importaciones.

Sin embargo, la pérdida de empleos ha sido alarmante, así como el aumento de la pobreza y porcentaje de la población sin acceso a los servicios de seguridad social.

La crisis actual ha afectado sensiblemente a la población, especialmente a los extractos medios, que han perdido su nivel de consumo y sus bienes mismos; el empobrecimiento ha sido generalizado. La riqueza se concentra cada vez más en menos manos.

Cifras de 1990 muestran una población de 40 millones de pobres que han visto afectados sus accesos a la seguridad social y con ello niveles de vida satisfactorios.

Todas estas transformaciones que han pretendido incorporar al país a la economía global, han traído consigo también importantes cambios culturales. Muchos de los logros y postulados que nacieron con la revolución mexicana de 1910 están perdiendo sentido; el sindicalismo y la defensa de los derechos de los obreros, la reforma agraria y la seguridad social (cuya viabilidad ha sido fuertemente cuestionada, y ha abierto la posibilidad de que este derecho fundamental sancionado en el artículo 123 de la Constitución sea privatizado poco a poco) han dejado de ser sustento político de los últimos gobiernos. Todo parece indicar que asistimos al desmantelamiento de la Constitución bajo la supuesta modernización del Estado.

Por otra parte, la amplia privatización de las actividades productivas y de servicios ha reducido notablemente el papel regulador del gobierno, así como en la procuración de bienestar social a la población más desprotegida.

Adicionalmente se ha perdido el sentido nacionalista de los gobiernos mexicanos, ya que la rectoría y control de recursos y sectores estratégicos se han cedido paulatinamente al capital nacional y extranjero.

Un buen ejemplo de lo anterior lo constituye el sector energético, que con la reclasificación del sector petroquímico abrió la posibilidad a la

iniciativa privada, tanto nacional como extranjera, a intervenir en actividades que hace unos cuantos años eran consideradas exclusivas del Estado.

La apuesta económica del actual régimen supone que nuestra viabilidad como nación se encuentra en la asociación comercial con nuestros vecinos del norte (TLC); por ello nuestros gobernantes han mostrado una amplia disposición a reformar o cambiar todo lo que impida dicho propósito sin importar sus efectos contra la soberanía.

En general podemos aseverar que los efectos sociales de las reformas iniciadas en 1982 han sido negativos, y a la fecha han llevado al país a un cada vez más franco rechazo o cuestionamiento de las medidas que se están tomando. El consenso entre los diferentes sectores sociales se ha vuelto frágil, y de continuar imponiendo reformas que afectan los niveles de bienestar de la población se abre la posibilidad de un profundo rompimiento del orden actual.

Durante la pasada administración no se pudieron subsanar una gran cantidad de problemas que aquejan a la población; destaca por su importancia el referente a el nivel de bienestar de la población.

En tal sentido debe hacerse posible que la distribución de la riqueza sea más equitativa. Para ello será necesario rectificar el modelo adoptado, ya que no se puede permitir que la lucha por la competitividad y eficiencia se deje fuera del acceso a la riqueza a sectores y personas que estén imposibilitadas para incorporarse a la producción con los ritmos frenéticos que marca la gran industria.

Por tanto, resulta urgente, no sólo obtener signos positivos en los indicadores macroeconómico, “Es necesario que la política social también sienta las bases para que los mexicanos excluidos de los beneficios de la apertura y la reforma se puedan incorporar productivamente, y en el corto plazo, a los procesos económicos”.(79)

Se requiere crear, en todo caso, las combinaciones necesarias para que toda la sociedad esté en igualdad de condiciones; esto tiene implicaciones estrechas con la salud de los individuos y su acceso a la educación. Por lo tanto, de no ser mejorados y ampliados estos servicios, difícilmente se podrá hablar de una política social profunda.

⁷⁹Barrón, Luis. La transformación de la seguridad social, México, nexos, volumen XVII, 1994, p. 68.

CAPITULO IV
MODERNIZACIÓN Y VIABILIDAD DEL SISTEMA DE
SEGURIDAD SOCIAL

CAPITULO IV

MODERNIZACIÓN Y VIABILIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

4.1 EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO.

Consideramos en este capítulo, las condiciones generales en que se desarrollan los esfuerzos de la administración pública para satisfacer las demandas de la seguridad social establecidas en el marco jurídico que la rige.

Haremos énfasis en el sistema de seguridad social en general, en el entendido de que la situación por la que atraviesa el ISSSTE, de acuerdo con el diagnóstico que se apunta en el capítulo tres, pese a sus peculiaridades, es determinada por las tendencias generales que en política social se marcan, y padece la misma situación que aqueja al sistema en su conjunto.

Para ello es indispensable realizar un balance sobre los obstáculos, limitaciones, avances y retos que requieren ser asumidos para procurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En primer término resulta urgente para el país aumentar la producción de riquezas; a la vez se deben crear esquemas que permitan una distribución con mayor equidad.

Dentro de estos esquemas queda comprendido el de los sistemas de seguridad social, de acuerdo a las circunstancias actuales requieren ser transformados.

Dadas las amplias facilidades que han tenido los sectores más privilegiados, ha sido posible una concentración increíble de la riqueza; el alcanzar las metas de desarrollo no implica necesariamente una distribución equitativa de los bienes producidos. Resulta sintomática la reciente declaración hecha por el Banco Mundial en su informe anual correspondiente a 1995, en el que se asienta que el sólo crecimiento no reduce la pobreza.⁽⁸⁰⁾

El desarrollo, de no concretizarse en forma proporcional entre todos los sectores, originaría una acumulación de riquezas que cierra posibilidades a la justicia social y pone en riesgos los consensos establecidos.

Ante la magnitud de la tarea que significan los asuntos de la administración pública en el país, es innegable la necesidad de contar con recursos humanos suficientes en cantidad y calidad, así como medios materiales y económicos, mismos que deberán de incrementarse por lo menos al mismo ritmo con que lo hace la población.

⁸⁰La Jornada. El solo crecimiento no reduce la pobreza, 24 de septiembre de 1995, p. 1.

También es necesario que la administración pública procure el desarrollo de sistemas más racionales, así como la elaboración de programas sectoriales y regionales de desarrollo.

Las guías de desarrollo económico en la actualidad resultan ser planes a nivel general, que hace una clasificación de sectores y subsectores de manera tradicional; es evidente que en esto hace falta una mayor coordinación intrasectorial e intrasectorial, que a pesar de estar contemplada en el plan nacional de desarrollo como objetivo del sector para el periodo de 1988-1994, no ha cambiado radicalmente.

En relación al tipo de usuarios de los servicios médico-sanitarios y de seguridad social se pueden considerar tres grandes grupos:

- * Población de derechohabientes de servicios de seguridad social.
- * Población usuaria de servicios médicos privados.
- * Población sin posibilidad de pago (población abierta).

Otro elemento que determina la posibilidad de acceder a servicios médicos y de seguridad social es la capacidad económica; quienes tienen solvencia pueden acudir a la diversa y amplia oferta de servicios de salud brindada por instituciones privadas. Los sectores más débiles de la sociedad, en cambio, deben buscar atención en los saturados establecimientos públicos.

Otro factor importante se encuentra en relación a la condición laboral, ya que sólo se puede tener acceso a algunas Instituciones si el individuo labora o no formalmente; esta situación ha originado desequilibrios e iniquidades en cuanto a la magnitud de los ingresos destinados a la atención de la salud en general y a la proporcionada a través de las instituciones de la seguridad social.

Aunado a lo anterior persisten también otro tipo de duplicidades y desigualdades.

Como muestra de algunos absurdos mencionaremos que existen personas que tienen acceso a dos o más instituciones de seguridad social; otros, a pesar de tener acceso a la seguridad social, prefieren acudir a los servicios que ofrecen instituciones de la empresa privada.

Con todo, existen elementos objetivos sobre la importancia y evolución de la cobertura brindada por la Seguridad Social. La cobertura en medicina primaria ha pasado del 24% en 1970 a el 60% en la presente década. La población sin acceso a estos servicios y sin capacidad de pago pasó de 39.6 millones a 32.5. Sin embargo, se estima que el total de mexicanos sin acceso a servicios médicos alcanza casi los 5 millones.(81)

⁸¹Narro Robles, José. La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI, México, FCE, 1994. p. 52.

Por otra parte, los servicios de las instituciones de seguridad pública son insuficientes y de mala calidad.

Sin embargo, a pesar de que los avances médicos alcanzados en las últimas décadas son notables, debe considerarse que aún es necesario mejorar los procesos de formación de recursos humanos y los de indagación y análisis, lo cual será fundamento de las transformaciones necesarias.

Coyuntura económica.

En relación a las circunstancias económicas que vive el país, habrá que considerar que los 80's significaron graves desajustes económicos.

La inflación alcanzó 130%; las finanzas estatales agudizaron su desequilibrio y con ellos se fortalecieron las presiones de la deuda pública; emigró además un monto importante de capitales con la consecuente disminución de inversiones.(82)

La crisis de la década pasada y la que ahora hace estragos en el país, y que aún no parece haber tocado fondo, han afectado en forma negativa el comportamiento del gasto en salud. El control de la economía y el surgimiento de signos de recuperación, así como las políticas sociales impulsadas por la pasada administración parecían haber revertido esta tendencia, que hoy, no obstante, se ha agudizado.

⁸²Ibid. p. 29.

Por ello, es indispensable que la planificación y la toma de decisiones consideren los problemas reales de la salud de la población y no solamente los indicadores macroeconómicos.

Así, ante las circunstancias parece que lo más indicado para un país como México es buscar un aumento en la cobertura que signifique un mayor nivel en la salud de la población. Casos específicos serían la necesidad de abatir las diferencias regionales y las que se asocian a la pertenencia a determinados grupos sociales.

Es necesario resaltar la coyuntura en que se encuentra la sociedad mundial; múltiples y dramáticas transformaciones parecen dar cuenta del fin del milenio: Las estructuras comerciales y los sistemas económicos, así como los modelos administrativos y productivos han experimentado cambios radicales en diversos aspectos.

En la actualidad, la productividad y eficiencia son elementos fundamentales para poder competir por los mercados. Por ello, naciones como México deben procurar llevar a cabo a la brevedad posible cambios radicales que permitan aumentar la productividad y la calidad de productos y servicios. De esta manera se podrá garantizar el ataque constante a la desigualdad y la inseguridad, buscando abatir la pobreza.

De no ocurrir así será normal que en el país tiendan a instaurar un desempleo crónico, bajos salarios y en términos particulares que se lleve a cabo la desregulación de los sistemas de seguridad social y su privatización.

4.2 AVANCES Y CONTRASTES EN MATERIA DE SALUD.

Haciendo un balance de la situación se puede decir que de la década de los años 30 a la fecha se experimentan evidentes mejoras en cuanto a salud y condiciones sanitarias de la población; cinco padecimientos era, en 1930, el 60% de las causas de defunción:

- * Enfermedades respiratorias
- * Enfermedades gastrointestinales
- * Paludismo
- * Tosferina
- * Viruela

Todos los padecimientos referidos, sin embargo, han sido reducidos en cuanto a su importancia. Sirvan de ejemplo de los cambios de estructura de mortalidad los indicadores de incidencia relacionados con las enfermedades más resistentes que son las respiratorias y las gastrointestinales: En 1990 fueron causa del 10% de decesos y en 1910 del 40%.

Diferencias regionales de salud.

A pesar de que las estadísticas relacionadas con el estado de salud de determinada población muestren avances y mejoras, es necesario tener en cuenta que los beneficios mencionados llegan, en muchas ocasiones, a tan sólo una reducida parte de habitantes. Esto oculta la persistencia de graves

carencias y desigualdades. Tomemos como ejemplo un par de entidades que reflejan, en este caso, las desigualdades evidentes.

Consideremos los Estados de Nuevo León y Oaxaca que poseen casi igual número de habitantes. En la entidad norteaña poco menos del 90% de la población accede a los servicios médicos sanitarios a través de instituciones pertenecientes a los sistemas de seguridad social. En Oaxaca sólo el 25% de los habitantes goza de tales privilegios.⁽⁸³⁾

A nivel nacional la esperanza de vida es de 70 años; sin embargo, en Monterrey alcanza los 74, en tanto que en Oaxaca sólo los 62 años.

En cuanto al monto de recursos destinados a la atención de la salud, en Nuevo León el presupuesto sanitario es tres veces mayor al oaxaqueño.

También en otros indicadores como el número de camas, consultorios médicos y enfermeras, o los recursos de la entidad sureña son muy inferiores.

En otro aspecto, resulta interesante observar el comportamiento salarial; considérese tan sólo que los ingresos de algunas instituciones de salud como el IMSS e ISSSTE mantienen relación estrecha con el comportamiento de los salarios y el nivel de empleo.

⁸³Ibid. p. 41.

1970, la tasa de natalidad por cada mil habitantes fue de 33.7% en el 90 se redujo a 14.5%; no obstante lo anterior, en términos absolutos, los nacimientos siguen incrementándose.

En cuanto al comportamiento de las tasas de mortalidad tenemos que en 1940 ésta fue de 23.3 por cada mil habitantes, en 1970 tan sólo 5.2 por cada mil.⁽⁸⁴⁾

La esperanza de vida, por otra parte, se ha incrementado constantemente: De 46.9 años en 1950 pasó a 69.7 en 1990.

Infinidad de factores han contribuido a estos cambios; podemos mencionar especialmente los programas permanentes de planificación familiar; los que no obstante, no han llegado a tener una presencia notable en las áreas rurales.

Otro elemento significativo de esta transformación es el promedio de hijos por mujer; en 1990 se estima un promedio del 3.2%, mientras que hace tres décadas, en 1960, era del 6.9%.

Los fenómenos que hemos venido enumerando en estas páginas dan testimonio de los profundos cambios que se viven a estas alturas del milenio. Habría que mencionar ahora, que igual de intensos han sido los cambios de la nación en otros rubros como el económico, el político y el sanitario.

⁸⁴Ibid. p. 46.

En nuestro país las cifras de decesos ocasionados por enfermedades prevenibles ha sido alarmante. Aún en la actualidad el problema es grave. En 1990 más de doce mil personas fallecieron por causa de la tuberculosis y sarampión.

Se espera que con las campañas permanentes de vacunación puedan ser erradicadas las muertes ocasionadas por enfermedades prevenibles.

Pero además ha aumentado notablemente la incidencia de las defunciones ocasionadas por las denominadas enfermedades del desarrollo: Diabetes, tumores, padecimientos cardiacos, accidentes; que representan cuatro de cada 10 fallecimientos.

En términos generales se puede decir que los niveles de bienestar han mejorado, sin embargo aún existen amplios núcleos de población que no han vivido estas mejoras; además la disminución de inversión estatal en este rubro ha revertido los avances logrados.⁽⁸⁵⁾

⁸⁵Ibid. p. 32.

4.3 ECONOMÍA, ESTADO Y BIENESTAR.

En un sentido amplio se puede considerar que la intervención estatal puede situarse, de acuerdo con Goran Therborn, "...dentro de tres ámbitos directamente relacionados con el Estado benefactor".

- 1) La participación estatal para mantener el pleno empleo;
- 2) La provisión pública de un conjunto de servicios sociales generalizados,
- y,
- 3) La obligación del Estado de mantener un nivel mínimo de vida.⁽⁸⁶⁾

La experiencia universal nos enseña que en estos últimos veinte años, el primer punto ha sido cumplido de forma relativamente fácil, no obstante, el grupo de servicios sociales (universales), debido a su amplia demanda a nivel nacional, además de su fuerte arraigo, ha sido difícil de articular. Como resultado del mantenimiento de estos dos aspectos, se ha podido mantener un nivel mínimo de vida, lo que tenemos por un derecho social.

⁸⁶Theborn Goilan, Goran. Los retos del Estado del bienestar, Crisis y futuro del Estado del bienestar. Madrid, Alianza, 1988, p. 20.

A pesar que dentro de la economía laboral se han detectado transformaciones como la contratación por horas, la poca seguridad laboral, o el trabajo a destajo, se han podido mantener los sistemas universales, además del nivel de vida mínimo.

A pesar del consenso que existe respecto a la articulación que se da entre el Estado benefactor y el modelo keynesiano en la mayoría de los análisis de orden teórico, puede ser de gran ayuda separar dos aspectos cuya simbiosis fue, antes que otra cosa, de carácter histórico, inclusive coyuntural, es decir, que la conjunción entre el modelo macroeconómico de Keynes y el Estado social benefactor.

Esta unión puede, en el futuro, ser no muy exitosa, debido a que en ella se conjuntan tres aspectos: La dirección macroeconómica keynesiana, la política social del Estado benefactor y el pleno empleo, mismos que por lógica y en la práctica, pueden funcionar individualmente.

Las prestaciones por desempleo pueden ser parte de una política social, tal como sucede en los Estados Unidos, Bélgica y otros países desarrollados. En Japón se ha llevado a la práctica una política económica keynesiana, combinada con un compromiso empresarial por el pleno empleo y una política de seguridad social mínima. La coexistencia de estos elementos durante una época de crecimiento económico sostenido de aumento de las prestaciones sociales y del gasto, fue una coyuntura histórica. El Estado benefactor equivaldría a un Estado social relacionado con una actuación y funcionamiento económico y político (keynesianos).

Desde este punto de vista, parece ser más favorable una clasificación de los Estados sociales a partir del carácter y naturaleza de sus Instituciones de Seguridad Social, y de su orientación y relación con los mercados, reglamentaciones y derechos de trabajo. Es indudable que el tipo de capitalismo es un condicionante de las diferentes formas de intervención social, además de la existencia de otros aspectos que determinan el proceso evolutivo de los Estados sociales. Lejos de los movimientos coyunturales del pleno empleo y del gasto social, ha sido fundamental para la evolución de procesos históricos significativos.

De acuerdo con Thebom, el desarrollo de los Estados sociales ha dependido de la expresión del capitalismo industrial en la legislación, en materia de seguridad contra accidentes, e higiene pública; de la secularización y traspaso de beneficencia filantrópica y religiosa a instituciones estatales de beneficencia, de las políticas enfocadas al apoyo de la construcción de Estados nacionales a través del reforzamiento de las políticas de la población; de los avances de la democracia, expresadas en el respeto a los derechos civiles, políticos y sobre todo sociales.

Debido a la situación anterior, y gracias a la poca eficacia que ha tenido la aplicación de la ley, se han visto reducidas las posibilidades de que las reivindicaciones de obreros y campesinos puedan ser cristalizadas. Considérese las graves complicaciones que implican la corrupción política y administrativa.

En nuestro país, el fin de la justicia social se encuentra planteado en la Constitución como un proyecto por cumplirse. Después de 1917, el Estado mexicano organizó y fue influenciado por diferentes organizaciones que peleaban por sus derechos, básicamente sociales. Para el cumplimiento de éstas, fue necesaria la construcción de una infraestructura institucional que tuviera como principales metas, la justicia y el bienestar social.

El camino a la industrialización, seguido por México, fue el marco de los límites y direcciones que tomó el compromiso social de Estado pos revolucionario. La acumulación superó la distribución. Por su parte, las organizaciones gremiales se agruparon en torno a la apenas emergente seguridad social, a través de un dispositivo económico en el que el empleo formal tuvo el papel central y fue el eje de las políticas de seguridad social. Los avances en la relación Estado movimiento obrero hicieron posible la conversión de las aspiraciones y derechos constitucionales en materia de bienestar social, en derechos de gremio, lo cual influyó al resto de la sociedad.

A pesar de ésta situación, se alcanzaron importantes objetivos, pero jamás se avanzó en la Constitución de un Estado social propiamente dicho.

La gran dinámica de la seguridad social tuvo como consecuencia que un amplio número de ciudadanos tuviera acceso a mejores niveles de vida, pero el sustento financiero y político de éstas empresas ha sido recientemente cuestionado a partir de su compleja y heterogénea estructura social y desde el punto de vista financiero.

Durante los años ochentas fuimos partícipes de un lento desgaste de las antiguas políticas de seguridad social. Este deterioro se vio reflejado en la dinámica del trabajo, pues ésta desapareció, así como el gasto social bajó, y el salario perdió poder adquisitivo a partir de 1982. El apoyo dinámico de esa política de bienestar, se ve mermado a causa de la crisis que acarrea la deuda externa. Lo que trae como consecuencia que, en el ámbito político, se debilita el esquema corporativo, base de modelo de bienestar social.

El discurso justiciero del Estado mexicano es puesto en tela de juicio, desde la desigualdad social como desde el aspecto de la modernización democrática y de la lucha contra la pobreza. Además de esto, los órganos gubernamentales de justicia social, son denunciados por sus ineficiencias. De manera brutal, estos espacios se convierten en lo contrario de ser legitimadores.

4.4 DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA Y CONSENSO.

Para el buen funcionamiento de toda sociedad se requiere que sean especificadas las actividades más importantes para el proceso de creación y distribución de bienes. El hecho mencionado anteriormente debe comprenderse como la forma como se llega a establecer el consenso entre los diferentes grupos que interactúan en nuestra sociedad.

En la actualidad el marco que caracteriza a la sociedad mexicana puede definirse por medio de la palabra anarquía; el establecimiento de objetivos,

así como el conocimiento de las actividades necesarias para la creación de bienes sociales, carecen de una base racional. Por tal razón, tanto la creación como la distribución de bienes enfrentan problemas estructurales.

Así, la no existencia de la anterior evidencia una falta de consenso sobre los criterios generales que habrán de ser aceptados dentro de los procesos productivos y distributivos.

“Cuando no hay decisiones que respondan a principios racionales en materia económica y social, sino que las exigencias y posibilidades inmediatas van señalando algunas de las cosas que deben ser hechas, no puede hablarse de consenso. A lo sumo habría que reconocer la existencia de un estado general de la situación”.(87).

Situaciones contrarias a la descrita, es posible encontrarlas en sociedades donde los criterios normativos se traducen en ley.

La Constitución mexicana, originada en 1910, otorga amplias posibilidades para diversos sectores de la sociedad sean beneficiados.

No obstante lo anterior, la posición del nuevo Estado sigue siendo ambigua pese a la aparente armonía con la que son dirigidas las relaciones sociales.

⁸⁷Tjerek , Frank. Política y administración pública, Madrid, Sarpe, 1986, p. 146.

Debe de entenderse que a pesar de que exista una estabilidad política y que la distribución de la riqueza no esté tan desproporcionada, no significa que no exista la explotación. Si acaso lo anterior puede significar una muy baja manifestación de conflictos entre grupos antagónicos.

El que él poder pueda llegar a establecer relaciones menores rípidas entre los diferentes sectores dependerá de que las demandas de las clases trabajadoras puedan concretizarse.

En una sociedad capitalista como la mexicana la estabilidad política se sustenta tanto en las clases hegemónicas como en la alianza formal entre el Estado mexicano y el “movimiento obrero organizado”.

No olvidemos que “A partir del momento en que la revolución se institucionalizó, el apoyo simultáneo de las clases antagónicas se formalizó en un orden normativo... preservando con ello la supervivencia de un sistema de nación de un sistema social muy profundo y del acuerdo general de las clases participantes en relación a un sistema de normas y valores”(88).

Este fácil consenso, al cual debemos considerar, no como el que se origina en la voluntad general, sino aquél que se forma en el proceso mediante el cual se contrarrestan las fuerzas que interactúan al seno de nuestra sociedad, se ha ido debilitando al punto de que corre serios riesgos de sobrevivencia.

⁸⁸Ibid. p. 147.

Tomemos en cuenta que no es posible la existencia de un consenso donde la totalidad de los grupos integrantes rechacen las normas y disposiciones destinadas a regular la producción de bienes y su distribución.

En la medida en que existan normas que puedan regular las relaciones de todos los grupos, habrá mayor posibilidad de consenso, lo que tampoco significa que dicha norma pueda ser aceptada voluntariamente.

La importancia que tiene el periodo postrevolucionario, y en especial la promulgación de la Constitución de 1917, es que en dicho periodo es sintetizado el proceso por medio del cual las diversas clases sociales determinan las bases que habrán de regir el nuevo orden.

Dos artículos de nuestra carta magna, el 27 y el 123, dan muestra de la importancia que tienen los derechos de obreros y campesinos. Aquí, es evidente el acuerdo al cual se llega entre las clases gobernantes y los trabajadores; sin embargo, la misma existencia de los derechos de las clases populares implica también el reconocimiento tácito de los privilegios de las clases poseedoras.

En la actualidad, pese a que los sistemas de valores establecidos representen los intereses de diversos grupos, éstos han perdido efectividad en la regulación de la interacción de los grupos sociales.

Es comprensible que muchas de las normas establecidas hayan perdido su función, y que muchas más la estén perdiendo, lo que ha implicado la

pérdida del relativo consenso existente acerca de los sistemas normativos, con lo cual se podría llegar a una crisis que provocaría la pérdida de la estabilidad política de la sociedad mexicana.

En éste sentido, y pese a que el campesino ha sido hasta el momento una base fundamental para el funcionamiento político mexicano, las respuestas que han obtenido hacia sus reivindicaciones han sido menos favorables que las obtenidas por el sector obrero. Por ello no resulta extraña la radicalización de algunos sectores rurales del sureste del país. Sin embargo, la base de apoyo constituida por el campesino ha perdido fuerza en la medida en que sus reivindicaciones obtienen respuestas poco favorables.

Además de la estructura formal mencionada se requiere de la existencia de condiciones que permitan regular la producción y distribución de bienes.

Por ello resulta de vital importancia la planificación de la producción y distribución de bienes sociales, para ello deberán considerarse dos aspectos:

- a) El establecimiento de los criterios técnicos necesarios.
- b) El sistema normativo para regular la toma de decisiones.

En nuestro caso, la Constitución Política y las leyes que de ella se derivan son las normas establecidas para la regulación. Este marco normativo es resultado de los acuerdos alcanzados entre diferentes grupos de la sociedad mexicana, con lo que se ha contribuido a la persistencia de la estabilidad política que ha caracterizado a nuestro país en los últimos decenios.

En México no ha existido un acuerdo en cuanto a los criterios técnicos más idóneos para producir y distribuir los bienes sociales.

La participación de las clases trabajadoras ha estado significativamente reducida, ya que su única posibilidad de expresión ha sido en el nivel formal del derecho.

Algunos especialistas han tratado de explicar el motivo por el cual la Constitución mexicana ha sido constantemente violada. La explicación que dan es que éstas leyes tienen poca significación y utilidad en la vida práctica.

“La utilidad práctica se refiere a las condiciones burocráticas que entorpecen los trámites y que obligan a tomar otro tipo de recursos para lograr los propósitos reivindicativos de cada individuo y de cada grupo en particular. Es mucho más efectivo proceder al margen de los preceptos legales. Así se ha visto en la vida cotidiana y se sigue viendo todavía”(89).

En nuestro país, sin embargo, la producción de bienes es limitada, tómesese en cuenta la baja productividad del trabajo. Es casi seguro que se podría lograr aumentos en la productividad en la medida que los trabajadores fuesen considerados en la toma de decisiones referentes a la producción y distribución.

⁸⁹Ibid. p. 151.

En otro aspecto habrá que considerar que la distribución de bienes se ajustará de acuerdo a la interacción que establezcan los grupos identificados con intereses específicos.

Es muy posible lograr la distribución de bienes sociales en un clima de armonía si se realiza una amplia exposición de los diversos intereses existentes.

No obstante lo anterior, no ha sido posible que la distribución de bienes sea equilibrada "... si bien es verdad que las instituciones públicas se han preocupado por atender al mayor número posible de individuos en aspectos tales como la educación y la salud pública entre otros, no ha sido posible, sin embargo, establecer una distribución suficiente y equilibrada de los bienes disponibles, ni ha sido posible, y esto es lo más grave, incrementarlos mediante la participación de todos los grupos sociales"(90).

Entre las causas que ocasiona la situación anterior es importante mencionar:

- 1) La falta de recursos materiales.
- 2) Poca participación de los grupos implicados.
- 3) La ausencia de objetivos racionales en la política nacional.

⁹⁰Ibid. p. 157.

Dos elementos tendrán efectos importantes sobre la expresión de los intereses de grupo y la productividad. El primero de estos factores es el consenso social exterior y por la disponibilidad de recursos.

El tipo de capitalización que se ha dado en nuestro país ha sido determinado por las condiciones sociales que han propiciado el que las masas hayan estado y permanezcan fuera de la toma de decisiones relativas a la producción y distribución de bienes.

Tal situación ha dado pie a que la formación de capitales se haya hecho posible manteniendo lo más bajo posible los salarios. Con la situación anterior se afecta no solamente al ingreso de los trabajadores, sino que implica, también, la disminución de los necesarios estímulos para la productividad.

De acuerdo a la óptica anterior, las élites gobernantes del país deberán realizar transformaciones radicales en su política económica social, de no ser así, aumentarán las dificultades para mantener el control de la situación político-social.

Por tal motivo resulta indispensable que toda actividad productiva realizada por el hombre sea suficiente para la satisfacción de las necesidades de la población. En tal sentido toda actividad que sea incapaz de proporcionar los satisfactores necesarios estará provocando una disminución de la productividad de las personas que la desempeñan.

“Si el trabajador no tiene otra alternativa que la de continuar en el puesto que le proporciona una empresa, una institución pública o en la tierra que recibió sin los medios necesarios para hacerla producir y con las condiciones corruptas de la red de intermediarios y ajiotistas, tendrá que continuar en esa actividad, pero su productividad disminuirá por falta de estímulos y de recompensas”.(91).

En cuanto a la corrupción es necesario considerar que en la medida en que esta esté determinada por las necesidades básicas de quienes la hacen posible, será extremadamente difícil acabar con ella.

Será necesario que sean ofrecidas las alternativas adecuadas para que los grupos implicados puedan satisfacer sus intereses por medio de otras formas.

No resulta extraño, por tanto, la existencia de graves incongruencias entre el sistema normativo formal y el sistema político mexicano. En resumen, podemos considerar que desde los reglamentos más particulares hasta las normas constitucionales resultan incompatibles con la escala de valores del sistema político.

⁹¹Ibid. p. 158.

La Sociedad mexicana, entre otras cosas, está determinada por sus relaciones de dependencia con el exterior. Algunos estudiosos creen que establecer un equilibrio entre producción y distribución puede ser alcanzado en el momento en que sean rotas las relaciones de dependencia.

Por tales hechos resulta de vital importancia, dada la coyuntura que vive el país, considerar que el mercado exterior será importante en la medida que haga posible una política económica que favorezca los intereses de la nación.

No es extraño que hoy las exigencias del voraz mercado internacional tengan tan poca consideración en torno a lo favorable o desfavorable que resultan para los países productores dichas exigencias.

Teóricamente, las reivindicaciones de los grupos que integran la sociedad deben canalizarse de acuerdo a las normas establecidas, siempre y cuando los bienes sociales existentes permitan tan satisfacción.

Como es evidente, en nuestro país las reivindicaciones sociales sancionadas por la Constitución no son satisfechas como deberían serlo; podríamos considerar en primer término que, debido a la falta de productividad en casi todos los sectores de la economía mexicana, son desperdiciados recursos financieros, de infraestructura, humanos y naturales. Por otra parte, como ya se mencionó anteriormente, existe una gran incoherencia en las interacciones sociales.

Debemos partir de una realidad: Los recursos existentes son limitados, además de que el afán de lucro es un elemento que predomina en las actividades económicas; en tales circunstancias resulta casi imposible poder satisfacer las demandas de todos y cada uno de los grupos que con diversos intereses interactúan al seno de la sociedad. Quizá, a lo mucho que se podría aspirar sería que el sistema normativo existente permitiera al menos reivindicaciones parciales.

Otro gran problema que enfrentamos debido a las especificidades del sistema político mexicano es el relativo a los cambios sexenales de los criterios generales que han de regir la orientación política. Aunque, debemos considerar que en términos generales existe coherencia en los planteamientos políticos.

Resulta inevitable, dado el origen del actual sistema político, que sea manifiesto el compromiso de las Instituciones Públicas con las reivindicaciones de obreros y campesinos. En tal medida no resulta extrañas las rectificaciones de las dirigencias de acuerdo a la situación política. Finalmente se enfrenta el riesgo de perder sus bases de apoyo.

Pese a que se ha podido llegar a una alianza formal, y con ello al surgimiento de un Estado de derecho, no se han eliminado los conflictos inevitables en toda confrontación de intereses antagónicos.

También es posible que la falta de efectividad que han mostrado las leyes laborales y agrarias haya provocado una mayor insatisfacción de las

clases trabajadoras, poniendo en riesgo con ello el consenso normativo existente.

Desgraciadamente, hasta la fecha no ha sido posible que la corrupción de los procesos burocráticos pueda ser eliminada.

Es innegable que los sustentos del sistema clasista, aunque admita la posibilidad de reivindicaciones de las clases trabajadoras, apunta claramente hacia el reconocimiento de la propiedad privada de los medios de producción y del lucro como objetivo fundamental del proceso productivo.

Por tal reconocimiento el Estado mexicano no podría tolerar el fortalecimiento de los grupos de trabajadores más allá de los límites establecidos por el grupo político gobernante.

La industrialización y el reparto de tierra han sido elementos fundamentales en la transformación del país ya que es fundamento del sistema social mexicano, que postula, entre otros puntos, el derecho de la propiedad privada del capital y la tierra dentro del marco de la Constitución.

Por otra parte, el mejoramiento de la participación de obreros y campesinos se ha determinado por los cambios reflejados en los postulados del nuevo sistema.

“La fuerza de las masas en la etapa previa a la institucionalización de la revolución condicionó en buena medida el establecimiento de normas

fundamentales... El grado de participación de los obreros, campesinos y otros trabajadores manuales e intelectuales en la adquisición de bienes ha respondido siempre a la fuerza que estos grupos han tenido..."(92).

Debemos analizar detenidamente las respuestas satisfactorias que han obtenido las demandas reivindicativas de carácter salarial de los burócratas. Aunque su participación directa en la producción de bienes es insignificante, como sector ha logrado acumular la fuerza suficiente para poder acceder en mejores condiciones a la distribución de bienes.

"Si hay una desproporción extrema entre el volumen de bienes producidos y el monto de la recompensa sería inevitable el conflicto social. Ante este peligro el poder público tiene que revisar las prescripciones establecidas y canalizar las demandas, explícitas o no, de los grupos interactuantes. La canalización de las demandas deberá conducir a una reformulación de las normas establecidas cuando éstas son obsoletas" (93).

⁹²Ibid. p. 179.

⁹³Ibid. p. 80.

En el modo de producción que opera en nuestro país, la articulación y dirección de esos factores en juego, es llevada a la concreción por medio de la contratación individual de trabajo, que garantiza el pago de un salario a cambio de trabajo personal subordinado. Dicha remuneración viene a ser el único ingreso al que puede acceder el obrero para cubrir sus necesidades básicas; no obstante, el poder adquisitivo del trabajador es insuficiente para que un padre de familia cumpla con sus obligaciones.

Las circunstancias a las que se enfrenta el trabajador son cada vez más apremiantes, originan anarquía y desesperación económica (especialmente), a causa de desigual distribución de la riqueza.

Las diferencias de clase se han venido agravando desde la revolución industrial y el maquinismo, la integridad y salud del obrero ha quedado expuesta a infinidad de riesgos.

Un ejemplo de ello, proporcionado por las estadísticas del Instituto Mexicano del Seguro Social, muestra que miles de trabajadores fueron víctimas de accidentes de trabajo, resultando a causa de esto, inválidos parcial o totalmente, y en algunos casos muertos; lo que representó para dicha institución un gran costo; no cabe duda de que tales hechos demuestran la situación insegura del obrero en su trabajo, además de los sistemas de seguridad industrial y social, así como del deficiente adiestramiento y capacitación en el trabajo. Sin tomar en cuenta lo que todo esto representa a nivel social y familiar.

Circunstancias de infortunio como los accidentes de trabajo, las enfermedades, la vejez, la cesantía y la muerte pueden perjudicar seriamente a las familias, cuando el obrero llega a ausentarse en la empresa, la gente que depende de su ingreso se ve en las más precarias condiciones, ya que el trabajador está imposibilitado para reservar parte de su sueldo para imprevistos; aunémosle a esto la falta de ahorro.

4.5 LA DISYUNTIVA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ANTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y LAS REFORMAS ECONÓMICO POLÍTICAS.

Las dificultades que enfrenta el sistema de seguridad social son múltiples y diversas. La transición epidemiológicas que vive México hace convivir las enfermedades del desarrollo con las que son comunes a las sociedades altamente industrializadas. A esta especificidad se agrega que la dinámica de crecimiento de la sociedad mexicana elevará con seguridad la demanda de servicios de seguridad social.

De acuerdo a la información de la Fundación Mexicana para la Salud: En 1992 el gobierno mexicano invirtió en salud el 5.5% del Producto Interno Bruto, lo que representó 18,000 millones de dólares: Un gasto aproximado de 210 dólares por habitante.(94).

El camino por recorrer se manifiesta al comparar esta cifra con los gastos que en el mismo rubro realizan gobiernos como el de los Estados Unidos de América, que en 1994⁹⁴ erogó 4 mil dólares por persona.

Pese a estas abismales diferencias el esfuerzo desarrollado ha sido importante y sin duda dará mejores frutos, en la medida en que el país esté en posibilidades de destinar una mayor inversión al rubro de seguridad social y en la medida que reformas administrativas y legales permitan abatir ineficiencias.

Las cifras son contundentes.

Las diferencias numéricas en relación a costos y eficiencia entre delegaciones de una misma institución o entre instituciones del sistema de seguridad social nos permiten vislumbrar la posibilidad de llevar a cabo mejoras importantes.

⁹⁴Frenk, Julio. Hacia un México más saludable, Nexos, No. 202, octubre de 1994. p. 54.

No olvidemos que los sistemas de seguridad social, su infraestructura, su equipo humano poseen una estrecha relación con la economía. Por una parte representa un elemento fundamental en el bienestar y salud de la sociedad; por otra es integrante de un creciente sector de la economía orientado a la salud o a lo que por su complejidad e importancia económica se ha denominado como la industria de la salud. Lo anterior sea considerado sin desestimar que las Instituciones de seguridad social como el ISSSTE brindan prestaciones que van más allá de la meramente médicas.

Si a principios de siglo la medicina se caracteriza por su falta de bases científicas; en nuestros días es una de las principales ramas en las que son puestos en práctica los adelantos de la tecnología y la ciencia.

El tránsito entre estos extremos ha llevado una excesiva comercialización de los servicios de salud y de la seguridad social. "Las actividades en pro de la salud ingresaron al campo de la macroeconomía cuando el estado decidió garantizarla como derecho" (95).

⁹⁵Ortiz Quezada, Federico. La medicina esta enferma, México, Instituto Nacional del Consumidor-Limusa, 1991.p. 8.

Ante estos aspectos diversos que implican al sistema de seguridad social y a la salud, debe considerarse cuidadosamente la estructura que deberá asumir un sistema de seguridad social, ya que éste tiene estrecha relación con diferentes aspectos económicos como la formación de capital humano, competitividad,, empleo, inflación, productividad. No debe olvidarse, sin embargo, que la importancia de la seguridad social radica en que la buena salud es base para una posible existencia de igualdad de oportunidades.

En tal medida, al igual que la educación, la salud es fundamental para luchar contra la desigualdad y pobreza; por ello el Estado y la sociedad deberán ser las garantías del buen aprovechamiento de los recursos destinados a la seguridad social.

La seguridad pública tiene aquí un importante reto: El lograr un máximo de beneficio con pocos recursos.

A pesar de la relativa juventud y paulatino perfeccionamiento del sistema de seguridad social y las instituciones que la integran, es evidente su falta de funcionalidad e incapacidad para satisfacer las demandas de un servicio más eficiente y con menores costos de operación.

En la actualidad los esquemas financieros y orgánicos dificultan a las instituciones de seguridad social contribuir en el progreso del país.

Obstáculos del Sistema de Salud.

Entre los principales problemas que se debe buscar abatir, para avanzar en el mejoramiento de la seguridad social, en nuestra opinión se deben mencionar los siguientes:

Que se busque una asignación de recursos más justa, que considere las diferentes necesidades de la población.

Eliminar la desproporción que guardan entre si los Estados de la república en relación a sus indicadores sanitarios y niveles de desarrollo.

Muestra de lo anterior es el hecho de que las diferencias de mortalidad en adultos, existente entre los habitantes de Oaxaca y Nuevo León es semejante a la que se manifiesta entre los países más pobres y los desarrollados.

De igual manera es posible consignar la existencia de dramáticas diferencias entre el campo y las urbes, entre la población asegurada y la no asegurada:

Para la atención de los no asegurados es destinado apenas el 25% de lo que se destina a la población asegurada.

Así, en el D.F. es ejercido el 48% del presupuesto a la salud, pese a que aquí sólo se concentra el 6% de la población no asegurada.

Y entre esta infinidad de indicadores encontramos como constante el hecho de que a mayor marginación de una entidad federativa menor será su gasto en el rubro de seguridad social; y que a mayor pobreza mayor será el gasto de una familia destinado a la atención de la salud.

Para casi todos uno de los principales problemas del sistema de seguridad social es la escasez de recursos, sean éstos materiales o humanos; cuando a esto la inequidad mencionada líneas arriba, la situación se agrava.

Los pocos recursos son mal repartidos, éstos generalmente se quedan en las grandes ciudades, o en las zonas de mayor desarrollo y principalmente entre la población asegurada.

En tal sentido, el que en México se tenga el menor número de camas para hospitales, en las disponibles en muchos países de América Latina y que las enfermeras y especialistas sean insuficientes afectará en primer término a los sectores más marginados de la población.

Pero quizá lo que resulta más desalentador es que la falta de atención adecuada se deba, no a la escasez de recursos, sino a la ineficiencia, lo que provoca también la pérdida de valiosos recursos o su subutilización.

No resulta extraño que en múltiples ocasiones se destinen recursos importantes a tecnologías costosas y de poca efectividad o a problemas no fundamentales.

Como muestra de este problema considérese por ejemplo, que el 64% de gasto se destina a procesos curativos, en tanto que sólo el 5% es ocupado en servicios preventivos; en los hospitales de la Secretaría de Salubridad y Asistencia la ocupación de camas sólo llega al 50% de las disponibles; los médicos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia proporcionan en promedio menos de una consulta por hora; si las 9 delegaciones estatales del IMSS con mayores gastos unitarios de atención médica se alinean al resto del país, se ahorrarían 481 millones de nuevos pesos; mientras que el IMSS dedica 18% de su gasto y 11% de su personal al área administrativa, el ISSSTE utiliza 33% de su presupuesto a la administración y 19 de sus recursos humanos a tal fin (96).

Deficiencias a nivel estructural y en los procesos de atención han impedido cambios benéficos en los niveles de salud de la población. Encuestas y estudiosos convienen en la mala calidad de los servicios: Consultas rutinarias de aproximadamente 10 minutos, tiempos de espera para consulta de aproximadamente dos horas, desabasto de medicamentos y una larga cadena de situaciones que han llevado a que un porcentaje importante de los derechohabientes dejen de recurrir a estos servicios.

⁹⁶Frenk, Julio. Hacia un México más saludable... p. 55 y 56.

Se calcula, de acuerdo a reportes de las instituciones públicas, que para el año de 1992 se tendría una cobertura potencial de casi 90 millones de individuos, lo que supone aproximadamente el 100% de la población.

Sin embargo, la cobertura real fue de 58 millones de personas; esto significa que alrededor de 31 millones se abstienen de hacer uso de dichos servicios.

Es de este sector de la población de donde proviene la clientela que engrosa las diferentes instituciones privadas que ofrecen servicios de seguridad social.

Después de esta breve enumeración de las problemáticas que afectan al sistema de seguridad social, tal vez sea necesario considerar a la población que no recibe ningún beneficio del sistema de seguridad social.

Alrededor del 20% de la población carece de acceso permanente a algún servicio de salud. Por otra parte, apenas el 2% de la población goza de la cobertura de seguros médicos privados.

Se ha reflejado en las líneas anteriores las carencias del sistema de seguridad social. Es necesario señalar que las causas que han originado esta situación son múltiples y diversas; algunas son estructurales, otras de origen histórico, como aquellas que han dado por resultado un sistema segmentado, que ha llevado a cada una de las instituciones que conforman el sistema de

seguridad social a ejecutar todas las funciones necesarias pero tan sólo para un grupo específico de la población.

Esta situación ha generado inequidades como las anteriormente relacionadas y duplicidad de funciones.

Pero para transformar el sistema de seguridad social, se requiere además del registro cuidadoso de deficiencias; un consenso propositivo sobre los cambios que se requieren para llegar a logros significativos.

Algunos miembros del sector salud han mencionado la necesidad de aplicar una reforma que relacione a la salud con el desarrollo económico y social. Se debe procurar que la seguridad social sea universal y solidaria.

Es necesario diseñar un paquete de servicios de salud que pueda conjugar el costo, eficiencia y aceptabilidad social al servicio y que sea universal.

La encrucijada a la que se enfrenta el país es la más difícil que se haya vivido desde la revolución de principios de siglo.

En relación a la situación actual de la seguridad social, debe mencionarse que "Nuestro país ha sufrido una de las crisis económicas más severas de su historia, lo cual se refleja con elocuencia en la devaluación y en la consecuente disminución del poder adquisitivo del salario, que va más allá del 50% en los últimos años y que ha tenido como consecuencia una

disminución del producto por capita, con una concomitante reducción del gasto en salud” (97).

En otro aspecto, parece que asistimos a la desaparición del Estado de bienestar y el regreso y la revaloración de posturas conservadoras que se fundamentan en la economía monetarista. Además la permanente Revolución Industrial, ahora con la cibernética y la robótica han abierto una fuente de capacidad enorme al ser humano.

Es prioritario realizar una evaluación de los efectos reales que tendrá el Tratado de Libre Comercio (TLC) en el sistema de seguridad social; no hacerlo así nos colocará en un desventaja aún más grande ante los cambios estructurales que se experimentan en todas las áreas.

Será necesario que además de orientar e impulsar cambios estructurales, se generen también nuevas actitudes hacia el trabajo y la colaboración, a través de nuevos sistemas y procedimientos de trabajo sustentados en transformaciones democráticas de la sociedad.

En tal sentido se puede decir que es inevitable una sucesión de transformaciones importantes en relación a la seguridad social. No obstante dichas transformaciones pueden poner en peligro el sistema de seguridad social.

⁹⁷Ortiz Quezada, Federico. La medicina esta enferma... p. 22.

Si no existen recursos necesarios para aumentar la cobertura de la seguridad social al rito del crecimiento poblacional y además mejorar la calidad de los servicios prestados, las instituciones públicas seguramente serán abandonadas poco a poco, en la medida en que la apertura comercial haga posible el inicio de la competencia entre las Instituciones que pudieran brindar paquetes de seguridad social semejantes a los que han otorgado durante años las instituciones públicas y que pudieran competir en cuanto a calidad y costo.

El dominio de la tecnología médica por parte de nuestros socios comerciales, incluyendo a la industria químico-farmacéutica, les proporciona una amplia ventaja, ya que la creciente tecnologización de la medicina la ha encarecido, sin que en muchas ocasiones esa tecnología signifique, necesariamente un mayor beneficio para la salud de la gente.

Si por otra parte, las instituciones de seguridad social pública y en general la administración pública del país no son capaces de proponer y llevar a cabo los cambios necesarios para la transformación radical de la seguridad social; esto es, la reforma a leyes y reglamentos; el establecimiento de esquemas administrativos novedosos que representen un avance real en la solución de las graves carencias de seguridad social, llevará al país a la pérdida del sistema de seguridad social, que desde que se creó se ha convertido en una de las principales reivindicaciones sociales ligadas al movimiento armado de 1910 y que por lo tanto da legitimidad a nuestros gobernantes.

Las posibilidades que esto suceda así pueden sopesarse si consideramos que, de acuerdo con la encuesta nacional de salud, en el país alrededor del 40% de los casos en que es demandado un servicio de salud o seguridad social éste fue cubierto por instituciones privadas; debe considerarse que una buena proporción de usuarios de los servicios de la seguridad social en las instituciones públicas han declinado recibir atención en tales centros, debido a que, como se ha señalado anteriormente, la mala calidad ha alejado a un porcentaje significativo de derechohabientes que cuentan con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades en otro tipo de instituciones.

No deja de ser un mercado atractivo si se considera que sólo el 2% de la población es usuaria de seguros médicos ofrecidos por instituciones privadas.

Pensar en lo anterior y en la posibilidad de que puedan ser privatizados los servicios de seguridad social abre un amplio margen para el surgimiento de una feroz competencia por brindar servicio a un porcentaje de los millones de mexicanos que requieren de este tipo de prestaciones. El mercado como se podrá apreciar es bastante atractivo.

Como mencionamos anteriormente, si se conjugan el fortalecimiento de la corriente de la administración pública que está a favor de una posible liberalización comercial, y se toman medidas que afecten al sistema de seguridad social y que a la vez lo debilite debido a lo exiguo de los recursos destinados a estas Instituciones, lo más seguro es que se busque una verdadera privatización o se le abandone a su suerte ante una competencia demasiado aventajada para poder competir con ella.

La otra posibilidad es que se busque poner en práctica el funcionamiento de un sistema de Seguridad Social que permitiese la participación de Instituciones Privadas y Públicas, y que conjuntamente con la sociedad pudiese llegar al fortalecimiento de la Seguridad Social.

La primera opción podría dejar a la población a expensas de lo que la iniciativa privada pudiera hacer para lograr los mejores beneficios de no establecerse reglas claras en cuanto a normas, procedimientos y sanciones.

La otra posibilidad será determinada por los ajustes que pueda realizar la administración pública para convertirse en rectora de la prestación de servicios de seguridad social. En tal medida las instituciones públicas que integran el sistema de seguridad social deben establecer normas y reglamentos que deberán regir su funcionamiento.

En un sentido más amplio, quizás lo más conveniente sea estructurar un sistema de seguridad social no segmentado como el que existe en la actualidad.

La posibilidad de un sistema en el que no exista la duplicidad de tareas no es remota; pero se debe dar, inevitablemente, con el establecimiento de un servicio universal que brinde atención no por la pertenencia a un gremio o institución determinada, sino tan sólo por su simple condición humana.

Tal vez esto pueda llegar a cristalizar a mediano plazo; por tal razón será de gran provecho el que las Instituciones Públicas consideren nuevos esquemas que a nivel institucional pudieran sentar las bases para un mejor funcionamiento.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Los logros alcanzados por la administración pública a partir de concluida la revolución de 1910, han sido fundamentales para el desarrollo del país, dando sustento y legitimidad a nuestros gobernantes.

Sin embargo, las transformaciones de los últimos 15 años han puesto en tela de juicio la viabilidad de la Constitución y sus mandatos. Ante tal circunstancia hay algunos sectores, como el empresarial, el político y hasta el clerical, que han hablado de un desmantelamiento de la carta magna.

Lo anterior ha tenido como consecuencia una readecuación de la administración pública que aún no sabemos hasta donde podrá llegar.

Si tan sólo consideramos la drástica reducción de organismos y entidades paraestatales de los últimos años, podemos concluir que el aparato administrativo ha cambiado radicalmente, tanto en sus objetivos como en sus estructuras.

Ante tal ritmo de avance de los cambios y la magnitud de los mismos, es difícil predecir el papel que tendrá el aparato administrativo en el futuro; quizá podría llegar a reducirse a una expresión elemental, pero con un matiz totalmente diferente del que ha tenido.

En lo concerniente a la seguridad social, uno de los pilares de la política social del régimen, se ha demostrado con claridad que las tendencias

que guían las actuales reformas confirman el desmantelamiento del marco jurídico que reglamenta el carácter social del Estado.

Por ello resulta de vital importancia la reforma profunda del Estado. Se requiere un vínculo más estrecho de los aparatos legislativos y la ciudadanía a través de los partidos y otras instancias representativas de la sociedad.

Se requiere, también, una institucionalización real de los aparatos administrativos; en la medida que éstos dejen de ser el costo de poder de las dirigencias políticas, estaremos ante la posibilidad de alcanzar un manejo administrativo basado en principios estatuidos y en una mayor profesionalización.

Los vertiginosos cambios hacen inevitable apresurar y acentuar las transformaciones que requiere el país; incluyendo las referentes al sistema de seguridad social y las concernientes a los aparatos y sistemas de la administración pública.

En cuanto al primer punto deseamos recordar que la seguridad social refleja la situación por la que atraviesa un país, ya que ésta está determinada por la prosperidad o ruina de la sociedad. Las posibilidades de una comunidad pueda obtener logros económicos, políticos o sociales está relacionado con la calidad de vida a que tenga acceso su población.

En el caso de México será difícil que se alcance un progreso pleno en tanto no haya un crecimiento y mejoramiento de los servicios del sistema de

seguridad social; tal vez tenga mayores posibilidades un sistema no segmentado, esto es, un sistema que pueda dar cobertura indistinta a toda su población y que se distinga por la calidad del servicio otorgado.

Podríamos añadir que igual de difícil será que pueda ser mejorada substancialmente la capacidad de gestión, y elevada la calidad del servicio si no se revisan cuidadosamente los modelos de acuerdo a los que funciona el sistema de seguridad social.

Considerando lo anterior, es preciso recordar que el sistema de seguridad social del país es relativamente joven, ya que es establecido hace aproximadamente 50 años; tiempo durante el cual el crecimiento de la población ha sido sorprendente, rebasando, en muchas ocasiones, la capacidad de instituciones que fueron diseñadas pensando en un país con muchos millones de habitantes menos que los actuales.

En tal medida algunas de las instituciones fundamentales de la administración pública ven dificultada su gestión ante la limitación que imponen la escasez de recursos, los estrechos marcos legales y la inoperatividad de sistemas y procedimientos administrativos.

Los resultados se traducen en un crecimiento desordenado, que a duras penas a podido ser conducido.

Las últimas propuestas de Reforma a la ley del Seguro Social, marcan las tendencias que la administración pública están siguiendo en cuanto a la

seguridad social; las circunstancias en que se brindan los servicios por parte de las instituciones públicas, ya denotan desde hace tiempo abandono y dificultades financieras.

Es innegable la necesidad de dar viabilidad económica al sistema en su conjunto. No obstante, la política social instaurada desde hace 15 años ha sido uno de los principales obstáculos; el constante deterioro del salario real ha establecido limitaciones insalvables y la política recesiva ha arrojado a miles de mexicanos al subdesempleo y desempleo.

Por otra parte, la política de apertura comercial no está en duda, sin embargo, y de acuerdo a las ventajas comparativas, México está sensiblemente disminuido ante sus socios comerciales.

Eso no ha impedido que el país se esté adecuando apresuradamente a las necesidades de crecimiento del bloque comercial de América del Norte.

Para las apreciaciones geopolíticas y macroeconómicas son de poco significado las especificidades político sociales. Desde tal perspectiva resulta totalmente lógico y necesario el cambio; quizá sea inevitable, pero eso no impide que el Estado, sin necesidad de engordar excesivamente, establezca una regulación adecuada que mejore los niveles de bienestar de la población, y a la vez marque pautas de excelencia en el servicio.

No sería extraño, de continuar el deterioro las instituciones públicas, que en poco tiempo la apertura comercial afectará profundamente a los sistemas de seguridad social.

Es indudable que el Tratado de Libre Comercio (TLC), tendrá efectos significativos en el sistema de seguridad social del país; éste puede llegar a reducir su importancia en la medida en que la competencia por el mercado del sector servicios, en concreto los referentes a la seguridad social, se amplíe; lo cual, dado el desarrollo científico, administrativo y tecnológico de los países socios, traería serias dificultades al servicio de seguridad social de las instituciones públicas, corriendo el riesgo de quedar relegado como un servicio de muy mala calidad para la población con menores ingresos.

El riesgo que representa la ocurrencia de tales hechos tiene que ver con las transformaciones en la naturaleza de determinadas actividades, relacionadas en este caso con la seguridad social. Aún hoy en día, la importancia de las instituciones privadas que prestan servicios relativos a la salud es considerable: Es probable que esta situación encuentre explicación en la deficiencia del servicio y la sobresaturación de la capacidad de las instituciones públicas.

Las tendencias de política económica que se han seguido en el país en los últimos años han provocado un profundo deterioro de la política social; lo anterior aunado a la transición económica política, acentuada con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC), han puesto en peligro los logros que en la materia han sido plasmados en la Constitución. De no

revertirse estas tendencias es probable que las instituciones de seguridad social sean sustituidas parcialmente por compañías de seguros.

Es deseable que se reconsideren los ritmos de liberalización comercial, especialmente los relacionados a aspectos estratégicos como la seguridad social; de no ocurrir así, será difícil que las instituciones públicas de seguridad social lleguen a igualar los niveles de eficiencia y productividad en el tiempo deseado, y casi imposible si se considera que la última devaluación hace más difícil satisfacer los requerimientos médico-hospitalarios.

Además de moderar los ritmos de liberalización, es fundamental la realización de profundas reformas, incluyendo en primer término la del Estado, así como una revisión del aparato administrativo, organigramas, esquemas operativos y leyes, de tal modo que sea más racional el funcionamiento de las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Baez Martínez, Roberto. Derecho de la seguridad social, México, Trillas, 1991.
- 2.- Briceño Ruiz, Alberto. Derecho mexicano de los seguros sociales, México, Harla, 1987.
- 3.- Bustani Hid, José. La administración pública federal, UNAM; FCPYS, México.
- 4.- Cañibe, Manuel. Sistema administrativo público mexicano y grupos de presión, en Tjerk Frenk, ET AL política y administración pública, UNAM; FCPYS.
- 5.- Gallaga García, Roberto. La seguridad social y el Estado moderno, México Fondo de Cultura Económica, 1992.
- 6.- García Flores, Margarita. La seguridad social y la población marginada, México, UNAM, 1989.
- 7.- George Claud. Historia del pensamiento administrativo,

- 8.- Gladden, Den. Una historia de la administración pública, INAP-FCE, México, 1989.
- 9.- González Carbajal. Diagnóstico de la salud en México, Trillas, México, 1978.
- 10.- González Díaz Lombardo, Francisco. El derecho social y la seguridad social, México, Una, 1973.
- 11.- Goran, Theborn, Los retos del Estado del bienestar, crisis y futuro del Estado del bienestar. Madrid, Alianza 1988.
- 12.- Guerrero, Omar, Introducción a la administración pública. Harla, México, 1985.
- 13.- Jiménez Nieto, Juan Ignaciio, Teoría administrativa del gobierno, Madrid, Edit. Tecnos, 1978.
- 14.- Manéis, Karl. Libertad y planificación social. Fondo de Cultura Económica, México, 1953.
- 15.- Mendieta Núñez, Lucio, La administración pública en México, Imprenta Universitaria, México, 1956.
- 16.- Muñoz Amato, Pedro, Introducción a la administración pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1954.

- 17.- Narro Robles, José, La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI", Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- 18.- Ortiz Quezada, Federico. La medicina está enferma, México, Instituto Nacional del Consumidor-LIMUSA, 1991.
- 19.- Rojas Soriano, Raúl, Capitalismo y enfermedad, México, Folios, 1985.
- 20.- Simón, Herbert. Administración pública, Trillas, México, 1980.
- 21.- Soberanes Fernández, José Luis. Regímenes de seguridad social en el derecho mexicano. México, Porrúa, 1976.
- 22.- Tena Suck, Rafael Hugo Italo, Derecho de la seguridad social, México, Pac, 1986.
- 23.- Waldo, Dwight. Administración pública, Trillas, México, 1980.

**HEMEROGRAFIA
Y
DOCUMENTOS**

HEMEROGRAFIA Y DOCUMENTOS

- 1.- Aguilar Camín, Héctor. Nexos, México, año 18, Vol. XVIII, No. 214, octubre de 1995.
- 2.- Barrón, Luis. La transformación de la seguridad social, Nexos, año 17, Vol. XVII, octubre de 1994.
- 3.- Carrillo Castro, Alejandro. Capacidad política y administrativa del Estado mexicano, en Tjerk Franken, ET AL Política y administración pública, UNAM, FCPYS, Serie Estudios, No. 30, México, 1973.
- 4.- Frenk, Julio. Hacia un México más saludable, Nexos, año 17, Vol. XVII, No. 202, octubre de 1994.
- 5.- García Cardenas, Luis. Régimenes políticos y administración pública, en Tjerk Franken, ET AL Política y administración pública, UNAM, FCPYS, Serie Estudios, No. 30, México, 1973.
- 6.- ISSSTE, Departamento de estadística y vigencia de derechos, Estadística y vigencia, anuario estadístico, México, 1990.
- 7.- ISSSTE. Programa institucional 1989-1994.

8.- La Jornada. El sólo crecimiento no reduce la pobreza, 24 de Septiembre de 1995.

9.- Laurel C. Proceso de trabajo y salud". En cuadernos políticos, México, Edit. ERA, julio-septiembre de 1978.

10.- Ley del ISSSTE". México, Ediciones Delma, 1991.

11.- López Aldama, Carlos y Tjerk. El Huevo de la serpiente. Panorama de los problemas de salud en México, en Nexos, No. 13, 1979. p.29.

12.- Proceso. No. 597, año 1987. México.

13.- Programa Nacional de Desarrollo (PND). 1983-1988. p. 243.

14.- Robledo Santiago, Edgar. El sistema social de los trabajadores del Estado, p. 125, Secretaría de la presidencia, dirección general de estudios administrativos, Colección Seminarios, No. 2, 1980.

15.- Zorrilla Martínez, Pedro. ET AL, La administración pública federal, México, UNAM, FCPYS, 1972, Estudios No. 26.