



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LOS CENTROS DE ADIESTRAMIENTO PARA LA INDUSTRIA
HOTELERA. UNA INSTANCIA VIABLE PARA LA INSERCIÓN
DE DERECHOHABIENTES AL MERCADO LABORAL**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
GUILLERMO TAMBORRELL FABILA

ASESOR: LIC. SANTA DEL CARMEN GALVEZ CORTEZ

MEXICO, D. F.

282141
AGOSTO 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi madre

Gladys Esther Fabila Carrera (q.e.p.d.)

Aunque no estés presente, en este esfuerzo están impresos tu ternura y dedicación.

A mi padre

José Guillermo Tamborrell Reyes

Porque siempre has significado la energía que impulsa mi existencia para ser como tú, un hombre honrado y persistente en la consecución de todo aquello que pretendes lograr

A mi esposa

Elia Cruz Mejía

Con este trabajo correspondo a tu cariño, espíritu de entrega y motivación

A mis hijos:

Gladys y Guillermo

Nunca olviden que son los motores permanentes en mi superación personal

A mis hermanos

Gladys, José Guillermo y Manuel

Porque los lazos fraternos que nos unen constituyen un aliciente para continuar

A la Lic. Santa del Carmen Gálvez Cortez
Por su invaluable apoyo y asesoría en este trabajo, así como por su intensa
paciencia y acertada dirección

A los profesores integrantes del H. Jurado
Lic. Javier Hernández Pérez
Lic. Eduardo Guerrero del Castillo
Lic. José Luis Gutiérrez Frago
Lic. Oscar Covarrubias Moreno
Por sus comentarios y observaciones que enriquecieron este documento

A mis compañeros de trabajo
Cuyas aportaciones fueron fundamentales para concebir y desarrollar este proyecto
de investigación

A la Universidad Nacional Autónoma de México

**Porque para la gran mayoría de la población, en la cual me incluyo, representa la
oportunidad de adquirir una formación profesional**

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Porque en sus aulas me formó profesionalmente para servir a mi país

**Al personal académico y administrativo de la Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales**

**Por su calidez y apoyo constante en todas las etapas que hubieron de realizarse en
mis estudios profesionales**

A los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social

**Porque con su espíritu de apoyo hacen posible la noble tarea de la Seguridad Social
al pueblo mexicano**

Al Instituto Mexicano del Seguro Social

Que me ha permitido realizarme como profesional de la Administración Pública

ÍNDICE

Página

Proemio.

1. El gobierno de la sociedad.	4
1.1. El flujo de las demandas sociales.	13
1.2. La coordinación de esfuerzos.	16
1.3. Los recursos para afrontar las tareas del gobierno.	19
2. EL Instituto Mexicano del Seguro Social.	24
2.1. Fundamento y desarrollo de la seguridad social.	24
2.2. Institucionalización en México.	29
2.2.1. Cometido y fines.	35
2.2.2. Marco legal.	39
2.2.3. Estructura y procesos.	41
2.2.4. Recursos para el desempeño de la función.	45
3. Los Centros de Adiestramiento para la Industria Hotelera.	51
3.1. Creación institucional.	51
3.1.1. Antecedentes.	51
3.1.2. Oficialización y florecimiento.	55
3.2. Operación y manejo de recursos.	55
3.3. Transformación institucional.	58
4. Evaluación de resultados obtenidos en los Centros de Adiestramiento para la Industria Hotelera.	59
4.1. Ejecución de normas y procedimientos.	60
4.1.1. Vertientes de incorporación.	60
4.1.2. Adiestramiento impartido.	61
4.1.3. Planes de estudio.	62
4.1.4. Índices de incorporación y acreditación de alumnos.	63
4.1.5. Validez oficial.	65
4.2. Incidencia en la superación de niveles de vida.	65
4.2.1. Convenios de colaboración.	66
4.2.2. Integración al mercado laboral.	67
4.2.3. Captación de divisas.	68

Conclusiones. 70

Bibliografía.

PROEMIO

El deterioro paulatino de la calidad de vida de los mexicanos, es un tema toral para la disciplina de la Administración Pública, en tanto que su aplicación en el proceso de gobierno la conduce hacia la búsqueda de alternativas que favorezcan la equilibrada distribución de la riqueza como una medida que coadyuve al desarrollo armónico de la sociedad en general.

Por ello, la presente tesina tiene como objetivo el análisis y evaluación de los cursos impartidos por el Instituto de Mexicano del Seguro Social, específicamente creados para preparar recursos humanos que desempeñen las diversas categorías ocupacionales en la industria hotelera y gastronómica, con la intención de verificar si en realidad constituyen una instancia viable para el mejoramiento de la calidad de vida de un sector de la población representada por los derechohabientes, mediante su inserción en el mercado laboral.

Para emprender esta tarea, la metodología elegida consiste en la aplicación de una investigación teórico-práctica que parte de la ubicación del concepto y especificidades existentes en el proceso de gobierno; así como la exploración de los fundamentos sobre los que descansa la seguridad social, misma que nos permitirá situar la creación y el desempeño del Instituto Mexicano del Seguro Social, órgano que ha emprendido la tarea de la impartición de los cursos objeto de estudio.

De manera especial se efectúa el análisis de la génesis y desarrollo de los Centros de Adiestramiento para la Industria Hotelera, los cuales si bien en la actualidad se consideran extintos como tales, continúan operando bajo condiciones especiales; ello nos motiva hacia la exploración de los resultados obtenidos -aún con las transformaciones experimentadas- buscando determinar su repercusión en la atención de un núcleo de la población que demanda mayores niveles de vida mediante su inserción en el mercado productivo; exploración que cristaliza con la emisión de las conclusiones emergidas de la investigación aplicada.

1. EL GOBIERNO DE LA SOCIEDAD.

El Estado materializa su soberanía¹, mediante actos de gobierno² desarrollados en el ámbito de la división de poderes, dentro de los cuales el legislativo constituye aquella potencia capaz de crear el ordenamiento legal que le imprima cohesión a la sociedad; el ejecutivo encarna la energía requerida para la aplicación de dicho ordenamiento; y el judicial se manifiesta como la fuerza apta para imponer las sanciones aplicables a las infracciones cometidas al cuerpo normativo que rige a una sociedad en tiempo y espacio determinado.

La función ejecutiva se manifiesta en actos de autoridad, los cuales son ejecutados a través de una estructura denominada Administración Pública³ que constituye la cara visible del gobierno debido a la relación directa que establece con la sociedad para atender, de acuerdo con las normas de derecho público, las cambiantes necesidades generadas por la convivencia social.

¹ "En sentido amplio el concepto político-jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política. Por lo tanto tal concepto está estrechamente vinculado al de poder político; en efecto, la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho...en las distintas formas de organización del poder que se han dado en la historia de la humanidad, en todas podemos encontrar siempre una autoridad suprema, aunque luego se explique o sea ejercida de maneras muy distintas." Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*, p.1483.

² "El Estado consiste en la posesión de la soberanía, el gobierno, en cambio, consiste en el aparato con el cual se ejerce tal poder." Vicente Anaya Cadena. (Coord.) *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, p. 193.

³ "Una potencia que arregla corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien tanto a los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir a la común utilidad, la administración en su acción ejecutiva directa de aplicación, es el gobierno de la sociedad: como ley o voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecución determinada: Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general". C. J. B. Bonnín. "Principios de Administración", en *Revista Homenaje al Maestro Gabino Fraga*, p. 81-82.

El Estado⁴, al constituirse como institución creada por la sociedad para conservarse en el contexto del sano equilibrio, requiere de un órgano que lo comunique con la sociedad, una instancia para conocer sus necesidades, y atender sus demandas, mediante la ejecución de acciones que persigan el interés público⁵, motivo del origen y mantenimiento de la asociación.

Ese aparato estatal de gobierno, es la Administración Pública, que puesta en acción como ejecutora de la voluntad general contenida en las leyes, asume la función de captar y articular las demandas sociales en el ámbito del interés general y la conservación del orden social; así "...ubicada en el corazón de los Estados, la Administración Pública es el medio para dirigir a la sociedad. Por ella, se articulan proyectos de vida, se impulsa la vida económica, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad y se definen políticas de desarrollo y bienestar... Sin duda la Administración Pública es el gran medio que permite al Estado gobernar la sociedad... Es pues, el gobierno en acción o como dicen los clásicos, la actividad externa del Estado en la sociedad. Considerada como el gobierno de la comunidad

⁴ "Como obra humana creada con la inteligencia y la razón y con apego a valores culturales, el Estado es una organización que tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos de la sociedad. El Estado, en consecuencia, es una necesidad que nace de la vida en asociación y es respuesta para atender y solucionar los problemas, carencias y expectativas de la propia sociedad" Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p.52.

⁵ "El interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás y, el lazo que une a los individuos; pues por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de éstas el regulador. En éste interés público, colección de todos los intereses particulares, es donde existe el elemento de la asociación, es decir el elemento de la institución de la administración que es su gobierno natural, pues 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 de sus leyes para el sostén y garantía de las relaciones sociales" C. J. B. Bonnin. *Op. Cit.*, p. 92.

tiene como meta conservar, transformar y preservar la sociedad aspirando a elevar sus condiciones y niveles de vida.”⁶

La complejidad que entraña la función de gobierno, determina que la Administración Pública se constituya como una institución poseedora de una dinámica tal, que le permita adecuarse en todo momento a las cambiantes necesidades que le plantea la sociedad; por ello, si bien durante la Edad Media, la actividad administrativa estaba dispersa en feudos cuya función se limitaba a administrar bienes y propiedades de interés particular, debido principalmente a la ausencia de un poder centralizado que la organizara como institución al servicio de la sociedad, con el paso del tiempo y la evolución del pensamiento que conduce al ejercicio del poder mediante el gobierno de la sociedad, la tarea administrativa cobra relevancia para situarse como el vaso comunicante de la sociedad.

Es en el Estado absolutista donde se desarrollan los mecanismos de organización y centralización que dan origen al Estado moderno, situado en un patrón de racionalidad que ubica a la tarea administrativa como un punto clave en su relación con la sociedad, como ejemplo tenemos que en “...los países que habían desarrollado un absolutismo integral, como Francia e Inglaterra, consiguieron suficiente aptitud para modernizarse. La clave fue la centralización y la unificación política, con base en la homogeneidad nacional; se habían constituido como Estados nacionales...la formación del Estado ha sido acompañada por el desarrollo de

⁶ Ricardo Uvalle Berrones. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, pp.159-161.

políticos profesionales...junto a los políticos profesionales, la racionalizada organización administrativa es nutrida con nuevos elementos que forman a la burocracia profesional y que consiste en administrar al Estado en los recientes campos de su actividad.⁷

La política implementada por el Estado de policía⁸ significa la prosperidad del Estado, y con ella la Administración Pública asume un papel fundamental para dirigir los recursos, obtenidos mediante la recaudación, a la solución de los problemas comunes; en este contexto, es el impuesto el medio por el cual el Estado obtiene recursos para promover el bienestar de los ciudadanos, que "...significó no sólo remitirse a una precisa política económica -que refleja perfectamente, en esta fase, los principios de la teoría mercantilista- sino también predisponer los elementos necesarios para ejercer las intervenciones requeridas y valerse de la obra de técnicos, de administradores, de expertos del sector"⁹ que tenían a su cargo la administración de los bienes del Estado.

⁷ Omar Guerrero Orozco. **El Estado en la Era de la Modernización**, pp. 70-76.

⁸ "...es la forma peculiar de organización que asumió el Estado absolutista en la fase final, cuando fueron derrotadas las fuerzas feudales... se explica a partir de las nuevas relaciones que se establecen entre el propio Estado y los súbditos... La policía es el centro al cual convergen las distintas gestiones del Estado, encaminadas a desarrollar nuevas atribuciones asumidas por la Administración Pública en el Estado absolutista... Estamos ante una idea distinta de Estado, que se funda en las ideas políticas que han abrevado en el iusnaturalismo y que se propone poner los derechos y deberes principescos dentro de los fines del Estado, para proteger y aumentar el bienestar general". Juan Enrique Von Justi. **Ciencia del Estado**, Estudio Introdutorio del Dr. Omar Guerrero, pp. XVII-XX.

⁹ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. **Op. Cit.**, p. 559.

El criterio que inspiró al Estado policía fue el bienestar de la sociedad¹⁰, impregnado de elementos mundanos, concretos, de felicidad material, fruto de intervenciones humanas y de operaciones políticas y administrativas diametralmente opuesto al medieval, posicionado en el concepto del bienestar inmutable que debía ser conservado más que creado, en contrapartida con aquel "...donde policía y orden son sinónimos o, mejor dicho constituyen una especie de endíadís en la que la policía es vista como el medio para perseguir el orden, a su vez entendido no como un esquema prefijado e inmóvil, como en la tradición aristotélico-escolástica, sino como el fruto siempre cambiante de precisas intervenciones políticas...el bienestar de los súbditos no sólo es un fin para alcanzar el Estado ideal; es un medio importante, para hacer funcionar al Estado en su concreción histórica."¹¹

El tránsito de las ideas no obedece a un proceso de generación espontánea, más bien constituye el fruto de la evolución del pensamiento, así a partir del Renacimiento se gesta un concepto individualista de los derechos de propiedad que abre terreno a la iniciativa privada de toda Europa, imponiendo con ella instituciones económicas como la banca internacional, la agricultura, la industria en gran escala, desarrolladas por el mercantilismo, cuyo crecimiento en el siglo XIX, acuna al capitalismo industrial; como nuevo sistema de producción que representa a una sociedad fundada en la libre competencia transformadora del antiguo orden, y generadora del

¹⁰ "Para tal fin es iluminante la estrecha relación que se instaura, en la teoría y en la praxis del Estado alemán de los siglos XVII y XVIII...". *Ibidem*.

¹¹ *Ibid.*, p. 558-559.

Estado moderno, también conocido como liberal ó de derecho.

El Estado liberal¹² es la respuesta a los profundos cambios, dado que asumiendo funciones promotoras de los esfuerzos individuales para estimular la economía de libre mercado, promueve la defensa de la autonomía de los hombres, creando para ello, instituciones que privilegian la participación de los ciudadanos en la política, dado que "...no sólo el liberalismo es compatible con la democracia, sino que la democracia puede ser considerada como el desarrollo natural del Estado liberal, a condición de que no se considere la democracia desde el punto de vista de su ideal igualitario sino desde el punto de vista de su fórmula política que, como se ha visto, es la soberanía popular. La única manera de hacer posible el ejercicio de la soberanía popular es la atribución al mayor número de ciudadanos del derecho de participar directa e indirectamente en la toma de decisiones colectivas."¹³

La constante en el Estado liberal es la defensa de la libertad y la individualidad; teniendo como premisa que el conflicto y la competencia sean institucionalizados: en las costumbres, a través de la tolerancia y, en la política, vía las instituciones representativas que permitan la discusión apegada a normas jurídicas generales; pues sólo en el derecho es posible encontrar un criterio de coexistencia entre las libertades y los arbitrios de los individuos.

¹² "El Estado liberal nace de una continua y progresiva erosión del poder absoluto del rey ... racionalmente es justificado como el resultado de un acuerdo entre individuos en principio libres que convienen en establecer los vínculos estrictamente necesarios para una convivencia duradera y pacífica". Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, pp.14-15.

¹³ *Ibid.*, pp. 45-46.

El Estado liberal es un Estado de derecho, fundado tanto en la libertad política, como en la igualdad de participación de los ciudadanos, atendiendo a "...los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultan o frenan el abuso, o el ejercicio arbitrario"¹⁴, donde la Administración Pública desempeña el papel de prestadora de servicios a la sociedad, de tal forma que permita a la sociedad desarrollarse en el ámbito de la libertad y la individualidad.

En el contexto económico del Estado moderno, predomina el postulado de *laissez-faire* que implica el respeto de la esfera económica por parte del Estado, dejándola a su propia tendencia para lograr el bienestar de la sociedad, ya que "...una especie de armonía preestablecida haría surgir la dicha y el bienestar comunes de las luchas privadas de intereses entre los individuos"¹⁵, de tal manera que restringir la esfera de acción estatal significó la promoción de la iniciativa privada.

No obstante, a partir de la crisis económica verificada al final de la segunda decena del siglo XX la función del Estado debe replantearse para asumir las tareas que implican una política social cuyo objetivo es encontrar remedio a los desequilibrios provocados por el desarrollo del capitalismo.

Esta política toma cuerpo en el Estado benefactor que postula la intervención en el ámbito económico para tender al mejoramiento de las condiciones de vida de la

¹⁴ *Ibid.*, p. 19.

¹⁵ G.D.H. Cole. *La Organización Política*, p. 44.

sociedad en general, lo cual implica "...la inclusión de amplios sectores sociales a beneficios universales como educación, pensiones, seguridad social, entre otros."¹⁶

Esta fórmula gesta un proceso de reforma social encarnado en intervenciones de la administración pública, cuyas acciones de justicia están justificadas con pruebas irrefutables de necesidades sociales que no podían remediarse sin la acción del Estado "...pues era imposible, por ejemplo, examinar el estado de la salubridad e higiene pública, sin desear la aplicación de remedios conforme a la causa de la mayor felicidad humana... las nuevas formas de intervención constructivas del Estado reposaban siempre sobre una base de necesidad demostrada."¹⁷

En este ámbito, la Administración Pública interviene en la producción y distribución de la riqueza, mediante la creación de una diversidad de organismos, cuya función es impulsar la ejecución de los planes económicos "...el Estado de bienestar reivindica áreas de la economía a través de nacionalizaciones y expropiaciones, aumentando el tamaño de su estructura administrativa, la cual ramifica en cada parte del tejido social. Los fines de la política de bienestar dan lugar a una expansión diferenciada de los organismos y empresas de la Administración Pública..."¹⁸

Empero, durante la década de los setenta el modelo estatal benefactor muestra un franco declive, dado que la intervención indiscriminada en diversos rubros de la

¹⁶ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...*, p. 83.

¹⁷ G.D.H. Cole. *Op. Cit.*, p. 45.

¹⁸ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...*, p. 83.

economía lo insertan en el contexto del déficit financiero público que genera un esquema de endeudamiento público para enfrentar el crecimiento desmedido de organismos, empresas públicas y cuerpos burocráticos "...el Estado de bienestar se endeuda a manera de un mal crónico y consume los recursos públicos hasta crear déficit fiscales que hoy los ciudadanos resienten en sus niveles y condiciones de vida."¹⁹

Agotada la eficiencia del Estado benefactor y propietario, las demandas de la sociedad contemporánea conducen a la adopción de formas de gobierno²⁰ que se adapten a las nuevas realidades donde rigen la economía abierta, la interdependencia de estados, la globalización, la innovación tecnológica, la revolución electrónica, la exacerbada competencia "... la crisis del Estado en materia de gobierno y Administración Pública proviene de no haberse adaptado a un mundo que se ha vuelto totalmente distinto..."²¹

Ante ello, el Estado contemporáneo asume un nuevo derrotero, situándose como promotor y regulador para estimular el mercado libre, en donde los agentes privados son los que propician el crecimiento; lo cual coloca a la Administración Pública

¹⁹ *Ibid.*, p. 86.

²⁰ "...Debido a que en ninguna sociedad nunca se produce una adaptación espontánea y automática a las normas en que se funda el desenvolvimiento regular y ordenado de las relaciones sociales, en toda comunidad política existe un órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo, éste órgano es el gobierno...Desde el punto de vista constitucional, el gobierno se define como el órgano en que se manifiesta el poder estatal en toda su plenitud...en todos los lugares en que se puede identificar la sede efectiva del poder de gobierno, en toda comunidad política, es posible encontrar un conjunto de funciones estables y coordinadas, ligadas al uso del monopolio de la fuerza, en los que descansa el poder de decidir de manera determinante la orientación política". Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Op. Cit.*, pp. 711-712.

²¹ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...*, p. 94.

ante procesos de cambio que demandan la adopción de esquemas que garanticen a la ciudadanía la igualdad jurídica para convivir en el ámbito del equilibrio económico, político y social.

Frente a una sociedad politizada –como la contemporánea- que se manifiesta como una potencia creativa y realizadora, la Administración Pública tiene el compromiso de constituirse como el gobierno de la comunidad, cuyas acciones tengan como sustento, consenso, cobertura y eficiencia.

En la sociedad contemporánea, el gobierno y la Administración Pública, ya no pueden conducirse con criterios cerrados, sino intercambiar con los ciudadanos información y opciones que permitan al tejido social solucionar sus problemas mediante la adopción de decisiones colectivas, partiendo de la premisa de que “...los gobiernos abiertos son receptivos a las demandas de la opinión pública, a los reclamos sectoriales de los ciudadanos y a la formulación de problemas que atañen al interés público...son gobiernos que toman en cuenta el sentido de comunidad política, la responsabilidad compartida y la necesidad de no realizar lo que corresponde a los ciudadanos.”²²

1.1. El flujo de las demandas sociales.

La consecución del bien común se encuentra estrechamente vinculada con las demandas que la sociedad plantea a través de organizaciones específicas como son,

²² Ricardo Uvalle Berrones. *Las Transformaciones del ...*, p. 136.

los sindicatos, partidos políticos, asociaciones civiles, organizaciones sociales y privadas, donde la pluralidad, la autonomía y la iniciativa, obligan a establecer un gobierno diferenciado, acorde con la configuración concreta de demandas y necesidades, y con el elevado nivel de organización, capacidad y compromiso de la sociedad "...el pluralismo político deviene pluralidad de políticas, éste es el estilo de la democracia de las sociedades abiertas..."²³

En este esquema la Administración Pública conforme con las facultades que le son conferidas en los ordenamientos legales, capta las demandas sociales y las remite a un proceso de análisis acorde con la realidad política, económica y social, de tal forma que modificando sus patrones de actuación evolucione en paralelo con las nuevas tendencias estatales, y asuma criterios de eficiencia que le permitan situarse en el contexto de las circunstancias actuales, capitalizando para ello la energía y creatividad de la sociedad.

En una sociedad abierta como la actual, la administración del Estado debe atender necesidades, conciliar demandas con los intereses en competencia, evitando homologaciones que encuadren la toma de decisiones en patrones únicos de atención que redunden en resultados erráticos, esto implica que "...más que argumentar contra la viabilidad e implicaciones del Plan Nacional como estrategia de gobierno, quisiera sólo recordar someramente que gobernar de acuerdo al Plan, exige grandes dosis de control autoritario o bien masivo consenso y apoyo político. En el fondo supone o exige una homogeneidad inducida o convencida en el nivel

²³ Luis F. Aguilar Villanueva. "Estudio Introductorio" en *El Estudio de las Políticas Públicas*, p. 31.

político e ideológico, y acaso, un mundo económico simple, estable y cerrado. El Plan Nacional, incluido el proceso de planeación, requiere un consenso global e intenso que las democracias plurales no le pueden dar. El pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes, terminaron por volver imposible la gigantesca capacidad de computación y sobre todo el consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al Plan Nacional Global.²⁴

En el nuevo orden, donde predomina la libertad, la representación y la especificidad de lo político, no es racional controlar el flujo de las demandas y compatibilizarse en un solo formato; por el contrario, para facilitar la gestión se requiere realizar un análisis que permita al administrador público asimilar la singularidad de los problemas para aplicar acciones particulares, pues "...en la medida en que se han ido levantando voces independientes y concedoras de sus asuntos, se ha ido recuperando la idea de que los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y; por tanto, las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempos."²⁵

La Administración Pública como poder público, puede captar y controlar los requerimientos sociales, realizando su misión de promover los intereses públicos y satisfacer los deseos y necesidades comunes "...ésta, conociendo, observando y estudiando las necesidades de la sociedad, cumple la sagrada misión de atenderlas,

²⁴ *Ibid.*, p.22.

²⁵ *Ibidem.*

prevenir las y satisfacerlas con prudencia, discreción y entereza inquebrantable²⁶, distante de la homologación generadora tanto de dispendios como de discursos que únicamente conducen al deterioro de la gobernabilidad.

1.2. La coordinación de esfuerzos.

En virtud de que la Administración Pública es la actividad que desarrolla el Estado con el propósito de preservar la convivencia en los ámbitos de la justicia, le corresponde lograr que "...la comunidad de un Estado sea vigorosa y plena; por eso las políticas de gobierno deben diseñarse y ejecutarse tomando en cuenta necesidades, aspiraciones y el cumplimiento de las mismas"²⁷, lo que conlleva al compromiso de desenvolverse con sentido democrático²⁸; es decir, tender puentes que permitan obtener un mayor consenso en el proceso de decisión.

Especialmente, es necesario que el actuar de la Administración Pública se ejecute tomando en consideración que, la dinámica actual implica día con día el surgimiento de nuevas formas que incorporan la iniciativa de la sociedad, pues ésta se encuentra más informada, autónoma y con capacidad para movilizar energías en el tratamiento de problemas particulares o públicos; ante ello es indispensable generar nuevas formas de relación entre sociedad y gobierno, para facilitar la coordinación de los

²⁶ Antonio Gonzalez Saravia. "La Administración Pública", en: *Revista de Administración Pública*, Edición Especial, Homenaje al Maestro Gabino Fraga, p.283.

²⁷ Ricardo Uviale Berrones, "El nuevo papel del servicio público", en *Revista Enlace*, No. 36, p.9.

²⁸ "Una democracia sana exige las correspondientes estructuras administrativas, educativas, culturales y jurídicas que garanticen la representación y la mediación social en la toma de decisiones, y un sistema de pesos y contrapesos en cada nivel de gobierno". Guillermo Knochenhauer "Federalismo y democracia" en *Revista: Este País*, N° 56, México, Desarrollos en Opinión Pública, S.A. de C.V., noviembre de 1995, p.46.

diversos grupos sociales, e incidir en la solución de los problemas que atañen a la comunidad en general.

La coordinación de esfuerzos conduce a la Administración Pública a privilegiar la vida democrática, basada en consensos y disensos que legitiman la función pública, en tanto se constituye como un medio objetivo de gobierno verificado en el ámbito del equilibrio que conduce a la prosperidad de todos los integrantes de la sociedad.

Así, la Administración Pública debe vincularse estrechamente con la sociedad, tanto en la toma de decisiones como en el desarrollo de actividades, como un medio para cobrar vigor e impulso "...en una sociedad donde gobernar es una tarea intensa, se pone de manifiesto que los métodos de gobierno deben ser democráticos e impulsados a través de la concertación y la participación ciudadana."²⁹

Si bien el ámbito de acción de la Administración Pública se ubica precisamente en lo público³⁰, esto no implica necesariamente que la prestación de servicios indispensables para el desarrollo de la sociedad necesariamente deban adscribirse únicamente a la tarea gubernamental "...hay servicios públicos que pueden estar a cargo de particulares, de igual manera la producción de bienes económicos

²⁹ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...*, p. 111.

³⁰ "Lo público es la reivindicación de un espacio que estuvo adormecido durante los gobiernos monárquicos. Pero cuando la sociedad civil se consolida durante el siglo XVIII como sociedad moderna, lo público recobra su vitalidad como centro de convivencia, asociación e interdependencia de los ciudadanos.. Lo público es el hábitat donde confluyen los individuos y bajo previo acuerdo, deciden asociarse para encarar aquellos capítulos de la vida que les son comunes. Es el caso de la seguridad, la justicia y los bienes públicos". *Ibid.*, pp. 71-72.

también pueden estar a cargo de agentes privados...³¹, pueden ser proporcionados por organismos autónomos, lo que si es responsabilidad del gobierno es la garantía de prestación y cobertura, y ello sólo puede lograrse con el trabajo ejecutado en el contexto de la coordinación de esfuerzos, que implica incorporar a los diversos actores en la construcción de instituciones que incidan en el desarrollo de la sociedad en general.

De frente a una mayor participación social, la Administración Pública para renovarse debe tomar en cuenta las inquietudes ciudadanas relacionadas con el interés común y fomentar la participación de las organizaciones, con el objeto de articular las fuerzas desarrolladas en los diversos sectores y lograr con ello la colaboración y los criterios consensuales como puntos importantes en su relación con la ciudadanía, entendida ésta como individual, grupal o socialmente organizada; de esta manera la gestión administrativa será parte de "...un Estado que concibe a la sociedad integrada por ciudadanos y por instituciones no gubernamentales que pueden cooperar con él en la atención y solución de los problemas de la vida en común."³²

En suma, el gobierno en acción tiene el compromiso de coordinar esfuerzos, lo cual implica, reunir y ordenar las energías intelectuales, morales y físicas de la sociedad para comunicar vigor al Estado, que es ante todo multiplicación de esfuerzos, donde a la Administración Pública le corresponde articular y poner en movimiento sus

³¹ *Ibid.*, p. 91.

³² *Ibid.*, p. 102.

recursos para cumplir los objetivos para los que fue creada, la convivencia pacífica y el progreso de la sociedad.

1.3. Los recursos para afrontar las tareas del gobierno.

Conforme la sociedad evoluciona, la Administración Pública como institución ejecutora del gobierno también lo hace; ello implica no sólo la transformación de sus estructuras, sino la aplicación de racionalidad en el manejo de recursos -tanto humanos, materiales y financieros- que le son confiados por la propia sociedad para llevar a cabo las tareas que le permitan desarrollarse en el contexto del progreso y sano equilibrio.

Al respecto, es necesario considerar que en el momento actual la escasez de recursos es una realidad que obliga a la Administración Pública a reducir y eliminar deficiencias, pues "...algo fundamental es que los recursos públicos que el Estado administra son escasos y por tanto exigen mayor racionalidad en su aplicación y aprovechamiento. También son parte de las nuevas realidades, el vigor de los espacios públicos y por eso, el Estado tiene que revisar sus zonas económicas y administrativas que han llegado a un callejón sin salida"³³, donde la sociedad cada día se torna más demandante y observadora del uso de los recursos asignados para la ejecución de planes y programas públicos.

El ejercicio de los recursos asignados a la Administración Pública no puede

³³ *Ibid.*, p. 96.

adscribirse a criterios subjetivos, ya que al constituirse como una institución de derecho público, debe atender a los ordenamientos expresamente contenidos en una legislación que manifiesta los deseos de orden y progreso perseguidos por la sociedad.

En el caso particular del Estado mexicano, las aspiraciones sociales se encuentran plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece las reglas en materia de dotación y utilización de los recursos obtenidos mediante las exacciones que obligatoriamente deben efectuar todos los habitantes del país, contribuciones que "...se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos..."³⁴

Pero no basta que el gobierno financie de manera responsable y transparente su actividad, el sistema tributario debe constituirse en un ordenamiento capaz de evitar que los impuestos se conviertan en obstáculo para la actividad económica, así como para la generación de empleos productivos y bien remunerados; por ello, debe orientarse a estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro de los particulares, a fin de no inhibir que la iniciativa de la sociedad civil contribuya a su propio progreso y al de la nación.

Más aún, en el ámbito de la división de poderes corresponde al Congreso de la Unión la facultad de aprobar el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, que

³⁴ Código Fiscal de la Federación. Artículo n° 2, p.19.

es el instrumento de ajuste de la economía general y el mecanismo de redistribución del ingreso que en nuestro país, por estar estructurado a través de programas y actividades, deviene de un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendientes a lograr una mayor racionalización de las funciones administrativas, a partir de la premisa de una clara definición de objetivos y metas agrupándose en programas; cuya cuantificación está directamente vinculada con el destino del gasto y una clara determinación de funciones y responsabilidades.

Es indudable que México, requiere de una Administración Pública orientada al servicio, cercana a los intereses y necesidades de la ciudadanía, que responda con oportunidad a los cambios estructurales que vive el país, promoviendo el uso eficiente y racional de los recursos públicos hoy escasos, y cumpliendo puntualmente los programas en forma precisa y transparente como lo demanda la sociedad.

En el logro de objetivos estatales el recurso humano³⁵ es el motor del sistema administrativo, es el cuerpo dedicado a tornar las demandas en políticas que provean a la sociedad de los bienes y servicios requeridos para su desarrollo; a pesar de las presiones políticas, "...pugnar por despolitizar, en el sentido partidista del término, a

³⁵ "Se define como el potencial humano o capacidades que podrían desarrollarse teniendo una motivación adecuada y la oportunidad de realizar un trabajo interesante, estimulante y productivo, dentro de estructuras organizacionales más flexibles y condiciones de trabajo más acordes a las necesidades humanas...". Adriana Hernández Puente. **Administración y Desarrollo de Personal Público**, p. 59.

la administración pública es compromiso que no puede demorarse...³⁶ con el objeto de lograr eficiencia del servicio.

Para lograr su cometido, la Administración Pública debe promover un cambio en la actitud y vocación de los servidores públicos, pues sin duda "...el factor humano juega un papel determinante en el cumplimiento del servicio público. Así como es necesario destacar el renglón de las capacidades a desarrollar en un tiempo de transformaciones profundas, también es importante mencionar la nueva actitud que del servicio público se espera. Dicha actitud es indispensable para reafirmar compromisos con la sociedad y con sus diversos públicos."³⁷

Una administración no sólo presupone estructuras y medios, sino también y primordialmente hombres vinculados entre sí por reglas, procedimientos y costumbres, es por esto que "...para actuar sobre los comportamientos hay que transformar esas reglas y hacer evolucionar las costumbres, tanto en lo que concierne al funcionamiento del sistema de relaciones internas como lo que respecta a las relaciones con el administrado."³⁸

En la actualidad pierde importancia la cantidad y adquiere trascendencia la calidad, toda vez que la primera no genera la segunda; bajo esta nueva visión y dado que el Estado controla directa o indirectamente la mayoría de los servicios indispensables

³⁶ Ricardo Uvalle Berrones. *Las Transformaciones del Estado...*, p. 85.

³⁷ *Ibid.*, p. 84.

³⁸ Michel Crozier. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, p. 228.

para la sociedad en esferas de educación, salud, investigación, asistencia y seguridad social entre otras, ya no sólo es necesario racionalizar los recursos disponibles sino también eficientar la calidad de sus intervenciones, por tanto "...el Estado modesto debe invertir tanto en calidad como en nuevas regulaciones de la sociedad, la una no puede ir sin las otras. La calidad del servicio aportado contribuye al desarrollo de las regulaciones más eficaces. Esta calidad no puede desarrollarse sin una inversión en la calidad humana de los funcionarios."³⁹

Sólo se puede hablar de un gobierno eficaz en el ámbito del cumplimiento de sus tareas, cuando es capaz de ofrecer soluciones a los problemas que plantea la sociedad; lo cual implica un cambio de actitud que conduzca a la ubicación y acatamiento del ámbito de acción para determinar los fines públicos factibles de realizar sobre la base de los recursos disponibles; en contradicción con la larga historia de ejercicio irracional del poder, generador de crisis incidentes en el detrimento del modo de vida de la sociedad.

Cada decisión del gobierno, sin tomar en cuenta su viabilidad, consume recursos que representan costos de operación y de oportunidad del gasto público, por esta razón el Estado se debe plantear la cuestión de los recursos escasos y agotables que hacen imprescindible la elección racional de las tareas incidentes en el interés general, desplazando la idea equívoca de la abundancia por la realidad de la escasez.

³⁹ *Ibid.*, p. 155.

2. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

En el momento actual, signado por la crisis que genera la escasez, la tarea que implica otorgar salud y seguridad social a los trabajadores de México y sus familias, constituye un reto de gran magnitud, pues sin duda debe responder a las necesidades de los ciudadanos y representar un avance en el respeto y salvaguarda de los derechos que son inherentes a los individuos, además de contribuir a atenuar las desigualdades, así "...tras más de 50 años de un esfuerzo tenaz y cotidiano, constituye un patrimonio inalienable de la clase trabajadora, un instrumento básico de justicia y paz social que protege a 38 millones de derechohabientes y a 11 millones de habitantes de zonas de profunda marginación..."⁴⁰, cabe destacar que para abril del año 2000, la cobertura de población registrada asciende a 45,402,679 derechohabientes y 12,582,147 solidariorhabientes.

1. Fundamento y desarrollo de la seguridad social.

La Seguridad Social es una consecuencia del desarrollo histórico de la humanidad "...es una disciplina práctica humanista, que entre otros factores resulta de la evolución de las sociedades en campos de la atención de la salud, en un principio, y posteriormente se extiende hasta abarcar numerosos aspectos de la responsabilidad estatal en el otorgamiento, a la ciudadanía, de bienestar colectivo."⁴¹

En su más amplio significado, representa el conjunto de esfuerzos encaminados a

⁴⁰ Ricardo García Sáinz. "Doctrina y Objetivos de la Seguridad Social" en el Foro: **Beneficios, costos y financiamiento de la seguridad social ante la Cámara de Diputados**, p. 15.

⁴¹ José C. Valdés Durón. "Atención Primaria y Seguridad Social", en *Revista Cuestión Social*, p. 7.

proteger la vida y los bienes de subsistencia, mediante las acciones de la ciudadanía coordinadas a través de sus estructuras gubernamentales "...la Seguridad Social quiere que el Estado cumpla la finalidad de garantizar a los miembros de una colectividad frente a los riesgos, y persigue, asimismo, contribuir a la extensión del bienestar social."⁴²

Constituye la manifestación del deseo universal por obtener una vida mejor, que incluya la liberación de la miseria, el mejoramiento de la salud, las condiciones de vida, educación, y principalmente el trabajo adecuado y seguro "...es el camino para liberar al hombre de la incertidumbre de un presente y un futuro que amenaza su bienestar y el de su familia. Es también protección contra los riesgos de la incapacidad, que lo colocan en condiciones de vida y de trabajo incompatibles con sus exigencias biológicas y oportunidad de superarse económica, social y culturalmente."⁴³

En cualquiera de sus formas, la seguridad social tiene que ver con la justicia social⁴⁴, cuya doctrina induce a proveer de esa vida digna y un mínimo de bienestar a todas las comunidades, los grupos, las familias y a los individuos en sí, donde la salud constituye el "...elemento imprescindible del bienestar humano, considerándola

⁴² Jesús Reyes Heróles. *La Seguridad Social*, p. 21.

⁴³ Renaldo Guzmán Orozco. "La Seguridad Social en México", en *Revista Cuestión Social*, p. 37.

⁴⁴ "La justicia social está vinculada a los derechos sociales –derecho al trabajo, a la asistencia, al estudio, a la protección de la salud, etc.- e implica un comportamiento activo por parte del Estado, que aparece como el responsable de la corrección de las desigualdades sociales y de garantizar a los ciudadanos una situación de certidumbre." Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Op. Cit.*, p. 460.

como un patrimonio que trasciende el exclusivo interés individual y se proyecta como un bien colectivo, como un derecho que se adquiere con la vida misma."⁴⁵

Respecto a su génesis habrá que remitirse al advenimiento de la sociedad industrial de carácter capitalista, que crea como una de sus más claras expresiones, a la sociedad urbanizada, es decir, aquella que mayoritariamente se concentra en las ciudades, con la esperanza de mejorar sus niveles de vida.

Por ello, para ubicar históricamente a la sociedad urbanizada, es necesario remontarnos a la Revolución Industrial, como un proceso que se gesta en Inglaterra y en el sur de Escocia durante el último tercio del siglo XVIII, manifestado mediante la transformación radical en el modo de producción que pasa del trabajo artesanal al mecanizado, atendiendo no sólo el avance tecnológico sino el desarrollo del comercio y la piratería, factores que imprimen un dinamismo inusitado a la humanidad sobre una base cimentada en la idea del progreso.

Es la búsqueda del progreso, el desplazamiento –a partir del siglo XVIII- de las relaciones de producción y trabajo del campo a la ciudad, lo que incita al hombre a convertirse en obrero asalariado, y que en tal calidad forme importantes agrupaciones, cuyo objetivo está constituido por la defensa de sus intereses inmediatos frente a las empresas "...en esta primera época, los trabajadores discutían en grupo sus condiciones de trabajo y sus quejas, y trataban de mejorarlas...desde mediados del siglo XIX en adelante, los sindicatos empezaron a

⁴⁵ Renaldo Guzmán Orozco. *Op. Cit.*, p. 38.

constituirse con carácter prominente⁴⁶, lo cual constituye la simiente de la Seguridad Social.

En efecto, son los primeros sindicatos, las instituciones que emergidas de la asociación consideran dentro de sus principales funciones, la protección individual mediante un seguro mutuo, cuya recaudación no proviene de subvención alguna por parte de los poderes públicos o de los empleadores, sino que representa el producto de las aportaciones a título personal.

Ante el aumento de los infortunios experimentados por los grupos obreros, como consecuencia del gran desarrollo industrial, se pasa a la lucha política para demandar del Estado una legislación protectora; y posteriormente, al reclamo de la creación de instituciones de protección y seguridad social "...el surgimiento de los seguros sociales en Europa se encuentra ligado estrechamente, a la presión directa que las masas trabajadoras ejercieron sobre el Estado, acción que provocó que éste asumiera una actitud de protección al trabajador y a su familia."⁴⁷

Los Seguros Sociales suponen la expresión de la política de adaptación hacia un mejor sentido de equilibrio de todos los sectores sociales, sintetiza el anhelo de las clases laborales de ser protegidas frente a los riesgos inherentes a su condición proletaria; ya que sin el amparo de un estatuto conveniente se ven expuestas a las

⁴⁶ Enrique Lombera Pallares, Noemí Cohen, y Catherine B. Macotela (Coord.). **La Seguridad Social en el proceso de cambio internacional**, p.21-22.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 30.

contingencias de una vida carente de los recursos necesarios que los imposibilita para reducir o eliminar sus efectos económicos adversos.

Evidentemente, el sistema de seguridad social es derivado del esquema de los seguros sociales⁴⁸, con la diferencia de que a la primera el Estado, le confiere el carácter de obligatoriedad, con lo que pasa a formar parte de una política de gobierno dirigida a la protección integral de la sociedad, ya que "...el Estado, tenía la obligación de interesarse a favor de los ciudadanos desamparados y económicamente débiles, lo cual lo hacía partidario de un socialismo de Estado, es decir, de la intervención y dirección por parte del mismo, en todo aquello que pudiera suponer un beneficio para la colectividad. La institución del seguro social, debía ser naturalmente obligatoria y como tal, dependería del Estado y recibiría de él ayuda económica."⁴⁹

Una vez asumida la Seguridad Social como tarea del Estado, paulatinamente se plasma en una serie de normas jurídicas e instituciones gubernamentales que tienen como cometido responder a la problemática planteada por la clase obrera; donde la relación laboral constituye la condicionante para establecer políticas de gobierno tendientes a implantar un sistema que garantice al individuo la atención en determinadas necesidades de tipo social, económico y de salud que le permitan obtener mejores condiciones para la convivencia en su entorno familiar, laboral y

⁴⁸ "...la seguridad social se distingue de los seguros sociales tanto por el sector humano que unas y otros abarcan, como por los riesgos de que se ampara." Jesús Reyes Heróles. *Op. Cit.*, p. 20.

⁴⁹ Enrique Lombera Pallares, Noemí Cohen, y Catherine B. Macotela (Coord.). *Op. Cit.*, p. 27.

social.

Al respecto es conveniente apuntar que la legislación en materia de seguridad social ubica su antecedente más remoto en el Estado alemán, donde el enorme desarrollo industrial y la miseria generada a raíz de la Revolución Industrial, impulsa al gobierno encabezado por el Canciller Bismark a adoptar una política social propiciatoria de bienestar a los trabajadores, la cual da origen a la creación de los seguros sociales “...la legislación social de Bismarck cambió la situación de los trabajadores y modificó a fondo las relaciones entre el trabajador y el Estado...el desarrollo del seguro social en Alemania, como en todos los países en donde se implantó fue progresivo...”⁵⁰

2.2. Institucionalización en México.

En México, los reclamos de seguridad social tienen su origen, al igual que en el resto del mundo, en el crecimiento de la clase trabajadora asociada al desarrollo industrial, cuyo auge se verifica a partir de la dictadura del General Porfirio Díaz, quien “...introdujo los ferrocarriles, coadyuvó al desarrollo de la industria, y dio amplias facilidades al ingreso del capital extranjero. Pero la justicia social pasaba inadvertida y la legislación liberal mantenía en la pobreza y la esclavitud a la mayor parte de la población...”⁵¹

⁵⁰ *Ibid.*, p. 28.

⁵¹ *Ibid.*, p. 47

El desequilibrio imperante en el tejido social de esta época, manifestado a través de la depauperación de grandes masas obreras y campesinas, determina que en el seno de las organizaciones de trabajadores se presenta con frecuencia y, a veces de manera sistemática, la demanda salarial asociada a peticiones tales como las referentes al mejoramiento de las condiciones de trabajo dentro de la empresa, habitación y atención de accidentes, expresiones que en su conjunto muestran la necesidad de mejoramiento integral.

La fórmula consistente en menos política y más administración aplicada en el porfiriato, hundió al pueblo mexicano en la pobreza y marginación, teniendo como resultado un movimiento armado que estalla el 20 de noviembre de 1910, conocido con el nombre de Revolución Mexicana que demanda la modificación del esquema social y económico, misma que se vuelca en una intensa labor legislativa que busca expresar por la vía jurídica, los anhelos del pueblo mexicano, tareas que cristalizan con la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que "...reunió en un orden normativo los ideales de libertad y justicia sociales. Mediante los artículos 27 y 123 de este documento, se abrió paso una nueva política social que beneficiaría a los obreros y a los campesinos."⁵²

Específicamente, los principios de la seguridad social instituidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ubican en la fracción XXIX del artículo 123 donde "...se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros

⁵² *Ibidem*.

populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos. Por lo 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.⁵³

En razón de lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el Estado social de derecho, surge en México, como consecuencia del gran movimiento social, político y jurídico, que significa la consolidación institucional de la Revolución Mexicana, con la cual el Estado mexicano adquiere legitimación, al asumir la responsabilidad de garantizar tanto el respeto a las individualidades como la protección de las clases y grupos sociales más desprotegidos, y su validación se ubica en gran medida por la gestión efectuada para que los sectores mayoritarios de la población reciban los beneficios del desarrollo económico.

Sin embargo, cabe destacar que la política social asumida por el gobierno revolucionario constituye un instrumento importante de gobierno para mejorar las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población, así como una manera de cubrir espacios, tener presencia y dar respuesta a las demandas de grupos sociales organizados.

Así, ubicamos que durante la etapa cardenista, la política se dirige tanto hacia la centralización e integración de nuevas estructuras organizativas de las clases

⁵³ Instituto Mexicano del Seguro Social. *Evolución Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1993. Cincuenta años cumpliendo*, p.13.

populares dentro del Estado donde se confiere a la clase obrera, un lugar excepcional en la articulación de las relaciones de poder, como a la modificación definitiva de la concepción política e ideológica de las tareas del Estado mexicano en el proceso de industrialización, por ello "...en los albores del llamado "México moderno", las medidas radicales tomadas por el presidente Lázaro Cárdenas, moldearán los principios de la economía actual. En la segunda mitad de la década de los treinta se inicia una recuperación económica gradual, especialmente en la industria y en la agricultura. Se expropia la industria petrolera y se dan los principios de sustentación para la creación y organización de grandes centrales de trabajadores, obreros y campesinos. Las bases del actual sistema político nacen en este momento; se termina con el caudillismo y se forma el seno del partido oficial."⁵⁴

Con respecto a la seguridad social, dentro de las políticas cardenistas destacan las acciones promovidas para establecer los aspectos básicos para la expedición de la Ley del Seguro Social, pues "...se elaboran durante su mandato varias iniciativas de ley para su implantación y en 1935 se presenta un estudio más amplio de la organización y establecimiento del Seguro Social incluyendo la cobertura de riesgos de trabajo...el Presidente de la República, solicitó el concurso de las dependencias de la Administración Pública para que se elaborase un proyecto de ley en torno a la Ley del Seguro Social"⁵⁵, el proyecto aceptado es el del entonces Secretario de Gobernación, Licenciado Ignacio García Téllez, pero no es llevado a la práctica debido a la situación que prevalecía en el país como consecuencia de la

⁵⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social. 1943-1983, 40 Años de Historia, p. 244.

⁵⁵ Ibid., p. 18.

expropiación petrolera que forzaba, antes que nada, a buscar la solidaridad nacional frente a ese problema.

La tarea se posterga hasta el régimen presidido por el General Manuel Ávila Camacho, cuando se instala la Comisión Técnica del Seguro Social, con la misión de estructurar un anteproyecto de Ley del Seguro Social, motivada por la insistencia de múltiples organismos internacionales -principalmente la Organización Internacional del Trabajo- en el sentido de que todas las naciones contaran con leyes al respecto, y México era uno de los pocos países que no detentaba una legislación sobre seguridad social, a pesar de haber sido un reclamo expresado por la Revolución.

Después de arduas tareas, el 29 de diciembre de 1942 la iniciativa de Ley respectiva es aprobada por el Congreso de la Unión y turnada al Ejecutivo para los efectos constitucionales "...así, el 31 de diciembre de 1942, con las firmas del Presidente Manuel Avila Camacho y del Secretario del Trabajo, Licenciado Ignacio García Téllez, el Poder Ejecutivo expidió la Ley del Seguro Social"⁵⁶ la que fue remitida a la Secretaría de Gobernación para los trámites de publicación en el Diario Oficial, llevándose a cabo ello el 19 de enero de 1943, con el espíritu encaminado a proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva, y la tranquilidad de la familia obrera, además de dar cumplimiento a una serie de compromisos gubernamentales contraídos con la clase trabajadora y a un deber constitucional ineludible.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 31.

En observancia de lo dispuesto por la ley emitida, y ponderando la apremiante necesidad de contar con un organismo de gobierno ejecutor de la política de bienestar y seguridad para los trabajadores mexicanos y sus familias, el 19 de enero de 1944 entra en funciones el Instituto Mexicano del Seguro Social, concretándose en este acto la institucionalización del sistema estatal mexicano de seguridad social, que "...surge como una genuina respuesta a las necesidades de los trabajadores. Emerge del movimiento reivindicador de los derechos sociales del pueblo de México, como una de las expresiones más concretas de la Constitución de 1917."⁵⁷

Desde su fundación, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido la institución encargada de atender a la clase trabajadora del país y a los sectores más desprotegidos, con la misión de elevar los niveles de vida de los mexicanos y fortalecer el principio de solidaridad social; el compromiso incluye la atención de la población enferma y el apoyo de las acciones en el ámbito de la medicina preventiva para la preservación del núcleo poblacional sano, pues es indudable que "...la atención a la salud y el coadyuvar a proporcionar condiciones de vida mejores, a más de incrementar la productividad por hombre disminuye las tensiones sociales y económicas y, por consiguiente, incrementa la productividad nacional."⁵⁸

En sus primeras etapas el Seguro Social incluye únicamente a los trabajadores sujetos a una relación laboral, pero este propósito es rebasado pronto por el crecimiento demográfico y el cumplimiento de los postulados de justicia emanados

⁵⁷Ricardo García Sáinz. *Op. Cit.*, p. 1.

⁵⁸*Ibidem.*

de la Revolución Mexicana, por ello "...se inició un proceso que hiciera factible extender la seguridad social a otros grupos: ejidatarios, pequeños agricultores, artesanos, pequeños comerciantes y profesionistas libres..."⁵⁹

Así, la institución evoluciona dando origen a las prestaciones sociales, desarrollando a través de ellas, actividades y acciones que coadyuvan al fomento de la salud, al mejoramiento de los niveles de vida, así como a la recreación, al deporte y a la cultura.

2.2.1. Cometido y fines.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es el organismo encargado de la prestación de la seguridad social a los trabajadores, y en consecuencia, debe actuar conforme con las reglas y dentro de los límites establecidos por la Nueva Ley del Seguro Social puesta en vigor el 1 de julio de 1997, así como sus reglamentos, sustento legal sin el cual este servicio público⁶⁰ no podría aplicarse en forma imparcial y privilegiando el cumplimiento de los derechos que puede exigir el asegurado.

La legislación vigente del Seguro Social señala que la seguridad social tiene como finalidad "...garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y los servicios sociales necesarios para el bienestar

⁵⁹ *Ibid.*, p. 5.

⁶⁰ La doctrina del derecho administrativo define al servicio público como "...aquella institución jurídico-administrativa en que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas...por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público". Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 1753.

individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado⁶¹, su materialización es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En tal virtud, la institución otorga prestaciones que se agrupan en tres grandes ramas: médicas, económicas y sociales; Las primeras preservan, restablecen o rehabilitan en el caso de enfermedades profesionales, no profesionales, maternidad y accidentes de trabajo; las económicas proporcionan un apoyo monetario al asegurado a través de subsidio o pensión; que se aplican en casos de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo así como para ayuda matrimonial y gastos de funeral, las pensiones se otorgan por invalidez, viudez, orfandad y vejez o cesantía.

Por su parte, las prestaciones sociales institucionales y de solidaridad social, constituyen servicios que promueven el bienestar del individuo y del grupo social, su adaptación al medio, propiciando la armonía y participación en la comunidad y preservando los valores y costumbres nacionales.

Para cumplir con sus propósitos, el Instituto cuenta con un esquema de adscripción de los trabajadores que comprende un régimen obligatorio, y uno voluntario; el primero referido a la obligación ineludible del patrón o empleador de proteger a los trabajadores mediante la inscripción en el servicio; el segundo, con carácter potestativo para las personas que desean acceder a los beneficios que aporta el organismo.

⁶¹ Instituto Mexicano del Seguro Social. *Ley del Seguro Social*, Artículo 2º., p. 53.

Por su parte, al régimen obligatorio se ingresa ya sea: por disposición legal, por decreto del Ejecutivo Federal o mediante convenio celebrado por el Instituto con los sujetos que no se sitúan en los supuestos que establece la norma obligatoria; figura que aunada al régimen voluntario, tiene como finalidad extender el beneficio de la seguridad social a toda clase de trabajadores, asalariados y no asalariados, en virtud de la existencia de numerosa población que, sin mantener una relación laboral formal, su único ingreso proviene de su esfuerzo físico o intelectual.

La obligatoriedad del régimen del Seguro Social cuando existe una relación laboral, es la que lo sitúa en el carácter tutelar de los derechos de los trabajadores que inspiran a la seguridad social, ya que si se abandonara al libre arbitrio del patrón la inscripción de sus trabajadores, los grupos obreros menos organizados y con menor capacidad de negociación se encontrarían desprotegidos ante los riesgos de la vida, y sin el derecho a exigir la protección frente a riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como guarderías y prestaciones sociales, que son las cinco ramas que atiende este régimen.

En general, el esquema obligatorio de aseguramiento tiene como objetivo conferir certidumbre frente a los riesgos de la vida al trabajador asalariado, quien deberá ser inscrito a este régimen para contar con un ingreso en el caso de que sufra algún riesgo protegido. Con este mandato se contribuye no sólo al bienestar colectivo, sino a elevar la productividad.

El seguro de Riesgos de Trabajo cubre accidentes y enfermedades, que constituyen dos tipos de eventualidades a las que está expuesto el trabajador en el desarrollo de sus actividades laborales; el de Enfermedades y Maternidad protege al asegurado y sus beneficiarios de la contingencia consistente en la enfermedad no laboral, proporcionando atención médica y apoyos económicos en el caso de la maternidad de la asegurada o de la esposa o concubina del asegurado.

Resulta relevante apuntar que el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte fue motivo de profunda reforma en la nueva Ley del Seguro Social vigente a partir del 1° de julio de 1997, para establecer dos modalidades, una, con dos ramas, que cubre circunstancias como son la invalidez y la muerte y otro provisional, con tres ramas, que acumula las cotizaciones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en una cuenta individual, que otorga derechos definidos de propiedad respecto de ésta a los trabajadores y una mayor certidumbre jurídica.

También existe el seguro de Guarderías incorporado en la Ley del Seguro Social a partir de 1973, que tiene el propósito de hacer efectiva la igualdad de oportunidades laborales en el hombre y la mujer; para tal efecto mediante el pago de una prima reducida, se releva a los patrones de la obligación laboral, de establecer guarderías para sus trabajadores asumiéndola el Instituto; la Ley en vigor agrega a este seguro el ramo de Prestaciones Sociales que tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población.

2.2.2. Marco legal.

La creación y gestión⁶² del seguro social tiene como fundamento constitucional al artículo 123, que en su fracción XXIX instituye: "...es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guarderías y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."⁶³

Su personalidad jurídica está determinada por el artículo 5 de la Ley del Seguro Social que a la letra dice: "...la organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonios propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea la presente ley"⁶⁴, atribuyéndole el carácter de organismo público descentralizado⁶⁵ encargado de organizar la prestación del servicio público del Seguro Social.

⁶² "Comprende a toda diligencia realizada para la consecución de un fin. En administración se refiere a las acciones encaminadas a la protección y uso racional del patrimonio jurídico. En la esfera jurídica, equivale comúnmente a administrar, empleándose en este sentido en múltiples casos como sinónimo de administración." Vicente Amaya Cadena. *Op. Cit.*, p. 108

⁶³ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. **Mexicano: ésta es tu Constitución**, p. 370.

⁶⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social. **Ley del Seguro Social**, p. 14.

⁶⁵ "La descentralización...consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder". Gabino Fraga, **Derecho Administrativo**, p. 198.

Cabe mencionar que las razones por las que el gobierno mexicano confía la función de ejecutar, administrar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones establecidos en la Ley del Seguro Social a un organismo descentralizado, están contenidas en la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1943, mismas que prevalecen en la Ley vigente "...se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración entre las que se encuentran: primero, una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización; segundo, democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo; tercero, atraer donativos de los particulares que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinen, sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y cuarto, inspirar una mayor confianza a los individuos objetos del servicio."⁶⁶

Por tratarse de un organismo descentralizado, su organización, funcionamiento y control debe efectuarse cumpliendo lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que en su artículo 5° permite al Instituto normarse por su Ley específica, "...en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia..."⁶⁷, lo cual implica que en cuanto a su composición interna y gestión debe normarse por la Ley del Seguro Social.

⁶⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social. **Código de Seguridad Social**, p. IV.

⁶⁷ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Artículo 5°, en: **Legislación de la Administración Pública Federal**, p. 45.

Finalmente, es necesario señalar que el Instituto tiene el rango de organismo fiscal autónomo, con facultades "...para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos..."⁶⁸, por esto, cuenta con atribuciones para precisar el monto y recaudar las aportaciones a la seguridad social, establecidas como cuotas obrero patronales y capitales constitutivos, en el Código Fiscal de la Federación.

2.2.3. Estructura y procesos.

La estructura del Instituto, está integrada por la Asamblea General, el Consejo Técnico y la Comisión de Vigilancia, los cuales constituyen órganos de gobierno de naturaleza colegiada tripartita⁶⁹, es decir, en su seno se representan los aportantes a la seguridad social que son los obreros, los patronos y el Estado; así como un órgano unipersonal representado por la Dirección General que desempeña una función ejecutiva y de representación, cuyo titular es nombrado por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con la facultad que a éste le confiere el artículo 89 Constitucional fracción II⁷⁰.

La Asamblea General, en su calidad de órgano supremo del Instituto, determina las

⁶⁸ Instituto Mexicano del Seguro Social. **Ley del Seguro Social**, Artículo 288, p. 179.

⁶⁹ "El Sector Obrero, el Empresarial y el Gobierno de la República han estado representados en el seno de la Asamblea General, en el Consejo Técnico, en la Comisión de Vigilancia y en los consejos consultivos delegacionales, tomándose siempre las decisiones con pleno consenso, unidad y armonía." Ricardo García Sáinz. **Op. Cit.**, p. 2.

⁷⁰ "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes...II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes." Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. **Op. Cit.**, p. 240.

políticas del organismo, y se encuentra integrado por treinta vocales, que en número de diez, representan al Ejecutivo Federal, a las Organizaciones Patronales y a las Organizaciones de Trabajadores, respectivamente; especialmente es necesario apuntar que uno de sus miembros es el Director General, quien preside la Asamblea, de acuerdo con lo establecido en el artículo 260 de la Ley del Seguro Social.

El Consejo Técnico, por su parte, asume tanto la representación legal como la administración del Instituto, y está compuesto hasta por doce miembros propietarios y el mismo número de suplentes, designados por la Asamblea General a propuesta hecha por cada uno de los tres grupos que la integran, con excepción del Secretario de Salud y el Director General -presidente del Consejo- que siendo representantes del Estado, no son designados por la Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia está compuesta de seis miembros propietarios y seis suplentes elegidos a propuesta hecha por cada uno de los grupos que constituyen la Asamblea General, desempeñando las funciones de vigilancia y control de la actividad institucional, especialmente en cuanto al manejo de las reservas de los seguros, así como a la utilización eficiente y oportuna de los recursos con que cuenta el Instituto para cumplir con sus fines.

Por otra parte, el Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social instituye además una Secretaría General, que funge con tal personalidad en dos de los órganos colegiados superiores, la Asamblea General y el

Consejo Técnico, lo que le otorga una función que de hecho la sitúa en un contexto de privilegio con respecto a los órganos normativos y delegacionales subordinados a la Dirección General; la Secretaría General es apoyada en su desempeño por la Prosecretaría.

Para el desempeño de sus funciones, la Dirección General, cuenta con una estructura administrativa organizada bajo un criterio funcional, al cual se adscriben los órganos normativos denominados Direcciones, Coordinaciones Generales y Coordinaciones; así como un criterio regional que obedece al lineamiento de autonomía de gestión y está constituido por Direcciones Regionales, Delegaciones Estatales, Subdelegaciones y Unidades Operativas, que tienen por objeto robustecer la capacidad resolutoria delegando diversas facultades, funciones y recursos.

En este esquema, las Direcciones desempeñan funciones normativas y se clasifican en: Prestaciones Médicas, Prestaciones Económicas y Sociales, Afiliación y Cobranza, Planeación y Finanzas, Administrativa y Jurídica; por su parte, las Coordinaciones son las unidades administrativas de apoyo de la Secretaría General, de las Direcciones, de la Unidad Técnica de Insumos, de la Contraloría Interna, y de las Coordinaciones Generales, y sus funciones consisten en gestiones de planeación y normatividad.

Derivado del proceso de desconcentración administrativa⁷¹ iniciado mediante el decreto que reforma la Ley del Seguro Social de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1984, se crean Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros, así como Consejos Consultivos Delegacionales.

El proceso de desconcentración administrativa se fortalece con el decreto de reformas a la Ley del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1994, que crea las Direcciones Regionales y los correspondientes Consejos Consultivos; esta reforma fue el punto de partida de un análisis profundo de revisión relativo a las estrategias, objetivos y organización administrativa del Instituto, que involucró a todas sus áreas, mismo que cristaliza en el acuerdo 5/95 del 11 de enero de 1995, donde el Consejo Técnico define los lineamientos de la regionalización y del Reglamento de Organización Interna, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de enero del mismo año, en el que se plasma la organización institucional vigente, misma que puede consultarse en el **Anexo 1**.

La reforma institucional busca agilizar la función y acortar las líneas de mando, con el propósito de hacer expedita la operación de los servicios a cargo del Instituto "...las adecuaciones han implicado la reducción gradual de los tramos de control en el nivel

⁷¹ "...puede entenderse como la transferencia que de ciertas competencias hace la Administración Pública a favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que continúan formando parte de la propia Administración Pública, aunque sí gozan de cierta autonomía" Enrique Pérez de León. **Notas de derecho constitucional y administrativo**, p. 172.

central, cuyas funciones son de dirección, planeación y normatividad, en el nivel delegacional, que le corresponden funciones de ejecución, desarrollo de programas, supervisión y control de la operación, y en el aspecto operativo, responsable de la prestación directa de los servicios.⁷²

La reforma a la Ley del Seguro Social en 1997 genera el movimiento de modernización de la estructura, la simplificación de los procedimientos y la reducción de trámites, para atender los preceptos de eficacia, eficiencia y productividad "...respecto a la simplificación administrativa, cabe señalar, que el Instituto ha fortalecido sus acciones por medio de la aplicación de instrumentos, como la ergonomía para la calidad y el uso de nuevos sistemas computacionales, que identifican y permiten eliminar los cuellos de botella en el desarrollo de las tareas referidas al usuario, esto es en los llamados "momentos de verdad". Ello se ha logrado en unidades de medicina familiar y en los sistemas de vigencia de derechos, pago oportuno de pensiones e incapacidades, cobro de cuotas, etcétera."⁷³

2.2.4. Recursos para el desempeño de la función.

La integración tripartita de la Asamblea General se debe a que en el financiamiento de la seguridad social intervienen tanto el Estado como los patrones y obreros, teniendo estos últimos el derecho de intervenir en la decisión acerca del empleo y destino de los recursos aportados, con el objeto de verificar que sean administrados

⁷² Arturo Morales Portas. "Estructura Administrativa de la Seguridad Social", en: José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán (compiladores). *La Seguridad Social y el Estado moderno*, p. 402.

⁷³ *Ibidem*.

e invertidos de la mejor manera posible, a efecto de que se garantice el otorgamiento de las prestaciones en dinero y en especie estipulados en la Ley del Seguro Social.

En relación con la competencia del Instituto, en lo que se refiere al manejo de sus recursos, la fracción XII del artículo 251 de la Nueva Ley del Seguro Social confiere al Instituto la facultad de recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de Riesgo de Trabajo, Enfermedades y Maternidad, Invalidez y Vida, Guarderías y Prestaciones Sociales, Salud para la familia y adicionales, así como los capitales constitutivos, sus accesorios y actualizaciones⁷⁴, asimismo el artículo 288, le otorga la categoría jurídica de organismo fiscal autónomo "...con la facultad para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos..."⁷⁵

Durante los primeros meses de su aplicación, La Ley del Seguro Social muestra sus bondades; sin embargo, ante la consideración de que resultaría más fácil la cobranza de los acreedores morosos si se concedía carácter de obligación fiscal el pago de las aportaciones debidas al Seguro Social se procedió a la expedición de un decreto

⁷⁴ "La cuota es la prima del Seguro Social y se calcula actuarialmente con el propósito de que sea suficiente para financiar las prestaciones del mismo y son de dos tipos: obrero y patronal...El Capital Constitutivo, es aquella cantidad líquida que el patrón debe pagar al Instituto por incumplir su obligación consistente en inscribir a su trabajador, efectuar el aviso salarial real o sus modificaciones, para resarcirlo de las erogaciones que haya otorgado a un trabajador por concepto de prestaciones en especie y en dinero a que tenga derecho el trabajador...Los accesorios de las contribuciones son los recargos, las multas y el veinte por ciento indemnizatorios por el pago de cheques sin fondos, siguen la suerte del adeudo principal y comparten su naturaleza...La actualización no es propiamente un accesorio de la contribución, sino el reconocimiento de que el transcurso del tiempo en una deuda impagada genera que ésta pierda valor por efectos de la inflación." Instituto Mexicano del Seguro Social. **Aportaciones al Debate**, México, Coordinación General de Comunicación Social, 1996, pp. 13-14.

⁷⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social. **Ley del Seguro Social**, p. 179.

presidencial que reformaba la Ley en tal sentido, fechado el 4 de noviembre de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de ese mes, mismo día en que entró en vigor.

Dicho artículo determinó que, a partir de entonces, la obligación de pagar las aportaciones al Instituto tendría el carácter de fiscal, además correspondería a este organismo determinar la cuantía de las primas de los seguros así como las condiciones para su pago.

En cuanto a las cuotas adeudadas su recaudación se realiza por conducto de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, con sujeción a lo regulado por el Código Fiscal de la Federación, con la facultad de poder recurrir a la vía económico-coactiva aplicada en la figura legal de embargos y remate de bienes.

Los ingresos del Instituto para el financiamiento de actividades provienen de una primera vertiente constituida por aportaciones por concepto de cuotas obrero patronales, con excepción de las que corresponden al seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, toda vez que éstas al ser propiedad del trabajador se depositan en su cuenta individual y, por disposición legal su manejo se otorga a las administradoras de fondos de retiro (AFORE).

La segunda vertiente, está representada por las cuotas de los sujetos obligados por voluntad propia o por mandato de Ley, en el primer caso se sitúan las cooperativas; y

en el segundo, las aportaciones gubernamentales a la reserva de gastos médicos de pensionados, así como en los seguros de Invalidez y Vida, Enfermedades y Maternidad, Guarderías y Prestaciones Sociales, Salud para la Familia y adicionales.

Asimismo, forman parte de sus recursos, los importes percibidos por los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades, ventas y usufructos de cualquier clase que deriven de la aplicación de los bienes de su propiedad, incluyendo las donaciones, herencias, subsidios y adjudicaciones que se efectúen en su favor, de acuerdo con las disposiciones que en esta materia instituyen las leyes.

El recurso humano, representa el instrumento que imprime acción para el cumplimiento de las actividades dirigidas a la prestación de la seguridad social "...conscientes de su papel ante la sociedad, y compenetrados de los alcances sociales y políticos de las tareas que le confiere la Ley al Instituto, sus trabajadores asumen la responsabilidad que les corresponde y se solidarizan con los actos de las autoridades."⁷⁶

La evolución y crecimiento de estos recursos humanos se vinculan al desarrollo propio de la Institución, al crecimiento de la población que cubre, así como a la extensión de los servicios, siendo incorporados de acuerdo con las siguientes clasificaciones: Trabajadores de Confianza "A" y "B", los primeros son designados

⁷⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social. *Contrato Colectivo de Trabajo 1997-1999*, p. 3.

libremente por el Instituto, los segundos, nominados en los términos del Reglamento para la Clasificación y Selección de Puestos de Confianza "B", pactado por las partes -Instituto y Sindicato-, y seleccionados entre el personal de Base; Trabajadores de Base, son todos aquellos que ocupan en forma definitiva un puesto tabulado⁷⁷, conforme a las normas del Contrato Colectivo; Trabajadores a Obra Determinada, contratados cuando las necesidades del Instituto lo requieran para realizar una labor específica que no tiene carácter permanente, concluida la cual, se extingue toda relación de trabajo, y por último, Trabajadores Sustitutos, nominados por el Sindicato, encargados de desempeñar por tiempo fijo una actividad necesaria y permanente, por razón de incrementos temporales de trabajo, ausencias no cubiertas por otro procedimiento, o en tanto se resuelve sobre la promoción a plaza vacante.

Como organismo descentralizado, la relación laboral del Instituto Mexicano del Seguro Social, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, está normada por lo establecido en el Artículo 123 Constitucional que en su apartado "A" rige la relación entre "...obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo..."⁷⁸, así como lo dispuesto en la Ley Federal de Trabajo como reglamentaria; asimismo, se aplica el apartado "B" para los casos de relación entre "...los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores..."⁷⁹ cuya ley reglamentaria es, la Ley

⁷⁷ "Tabulador de sueldos: Es la lista de categorías y cuotas fijas mensuales en efectivo, agrupadas por ramas de trabajo o escalafonarias." *Ibid.*, p.13.

⁷⁸ Emilio O. Rabasa, Gloria Caballero. *Op. Cit.*, p. 263.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 372.

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; lo cual es aplicado según el caso concreto de que se trate.

Con fundamento en esta disposición, en el Instituto existe una organización obrera denominada Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social legalmente constituido, con registro en el Departamento de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la que el Instituto tiene celebrado un contrato colectivo de trabajo, en el que la comunidad laboral representada por el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato y las autoridades del Seguro Social, por el Director General, establecen 152 cláusulas de trabajo que los rige, y que implican el cumplimiento del deber y el ejercicio de los derechos laborales. Este contrato tiene vigencia bianual a efecto de imprimirle dinamismo y actualización.

La misión institucional dentro del proceso de modernización del Instituto ha tenido como una de sus vertientes la adecuación de la estructura orgánica con los consecuentes efectos en la administración de recursos humanos, lo cual se ha traducido en la compactación de la estructura en dos direcciones "...el sentido vertical, suprime niveles jerárquicos y redefine plantillas con propósitos de desburocratización y flexibilización, la compactación horizontal, busca el equilibrio entre las funciones adjetivas y las sustantivas."⁸⁰

⁸⁰ Arturo Morales Portas. "Estructura Administrativa de la Seguridad Social", en: José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán (compiladores). Op. Cit., 402.

3. LOS CENTROS DE ADIESTRAMIENTO PARA LA INDUSTRIA HOTELERA.

3.1. Creación institucional.

El adiestramiento se adscribe al rubro de las Prestaciones Sociales, las cuales son un instrumento que coadyuva a lograr el mejoramiento de las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la sociedad, en ellas se incluyen servicios tales como el fomento de la salud, la capacitación para el trabajo, el empleo del tiempo libre en actividades culturales y deportivas; así como la complementación de la educación a fin de que la población participe en el desarrollo general del país.

Las Prestaciones Sociales integran el sistema administrativo y de servicios del Instituto⁸¹, su mantenimiento y financiamiento se realiza de acuerdo con los ordenamientos y las limitaciones determinados en la Ley del Seguro Social.

3.1.1. Antecedentes

En el Instituto Mexicano del Seguro Social las Prestaciones Sociales inician en 1945 con el establecimiento de los Centros de Alfabetización, para apoyar el Programa Nacional de Alfabetización que realiza el Gobierno Federal, cuyo objetivo persigue la modificación de los patrones culturales de la población.

La campaña nacional contra el analfabetismo se erige como una respuesta del Estado mexicano al problema social que representaba el que la población iletrada del

⁸¹ "Las Prestaciones Sociales, junto con las Prestaciones Médicas y Económicas, forman la triada de servicios que el Instituto desarrolla para ofrecer una Seguridad Social integral y contribuir de manera sustantiva a la elevación de los niveles de vida directamente de la población derechohabiente y solidaria, e indirectamente del total de los mexicanos". Instituto Mexicano del Seguro Social. **Presente y Futuro de la Seguridad Social en México**, p. 3.

país ascendía en 1945 a 9'500,000, 48% de los mexicanos; la estrategia consiste en que cada persona enseñara a leer y escribir a otra, sin embargo "...la Secretaría de Educación Pública se convenció de que esto no era posible, y en 1945 autorizó la creación de centros de alfabetización con instructores capacitados para la docencia. Con este fin el sindicato de trabajadores del IMSS formó la Comisión Proalfabeto, para que mediante el aporte económico de los trabajadores se contrataran maestros."⁸²

Se crearon en toda la República 400 centros, de los cuales el Instituto sostuvo 37 "...además de mantener los Centros Proalfabetización, el Instituto realizó una intensa campaña de radio, cine y prensa para apoyarlos y prestó sus locales para realizar esta tarea. En el año de 1949 y 1950 éstos se denominaron Centros de Educación Popular y de Seguridad Social..."⁸³

En 1954, el área médica desarrolla programas en las clínicas del Distrito Federal con contenidos educativos dirigidos a las mujeres derechohabientes, incluyendo cursos de corte y juguetería, a los cuales fueron agregándose paulatinamente otras actividades de carácter manual, entorpeciendo las actividades desempeñadas en las clínicas; problema que motivó la búsqueda de una solución para impartir cursos en locales específicos.

⁸² Instituto Mexicano del Seguro Social. 1943-1983 40 Años de Historia, p. 146.

⁸³ Op. Cit., p. 147.

Es a mediados de la década de los cincuenta del siglo pasado, cuando se otorga al IMSS la facultad de proporcionar servicios educativos, culturales y sociales "...el 2 de agosto de 1956 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Previsión y Prevención del Instituto, para enseñarles a los derechohabientes la forma de aprovechar mejor sus recursos económicos, establecer dietas sanas y el mantenimiento de la capacidad de trabajo de los adultos e inculcarles prácticas generales de vida higiénica, corporal y mental, con el fin de instaurar en sus hogares un estado de satisfacción y de luz plena"⁸⁴; el cual constituye el sustento jurídico para crear una institución denominada La Casa de la Asegurada, en la que se desarrollan actividades de orientación sanitaria, higiene y seguridad en el trabajo, cocina y dietética, cultura de belleza, arte dramático, música y educación física "...para el año de 1958, en el Informe Presidencial de Adolfo Ruiz Cortines se menciona que se habían fundado 73 Casas de la Asegurada, en las que 107,000 mujeres recibían enseñanzas prácticas, servicios y prestaciones en beneficio del hogar."⁸⁵

En 1960, desaparecen las Casas de la Asegurada, y en su lugar se establecen los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, orientando las acciones hacia los renglones de cuidados de la salud, actividades familiares del hogar y de iniciación cultural; a la vez que se abren los servicios a un sector de la población no derechohabiente "...estos centros estaban dirigidos solamente a las mujeres e hijas de la población en general, por considerarse que son el núcleo del hogar."⁸⁶

⁸⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social. **Presente y Futuro de...**, p. 17.

⁸⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social. **1943-1983...**, p. 150.

⁸⁶ **Ibid.**, p. 160.

Tomando como base los problemas que plantea el crecimiento, manifestada "...una gran necesidad de obra calificada ya que el país se encontraba en un período de desarrollo industrial y enfrentaba el problema de capacitar a los jóvenes para la mejor utilización y transformación de los recursos naturales a fin de dar satisfacción a las necesidades de la población"⁸⁷, en 1962, el IMSS responde con la creación de los Centros Juveniles de Seguridad Social, cuyo objetivo principal es fomentar en la población habilidades y destrezas para desempeñar categorías ocupacionales de nivel técnico práctico.

Los Centros antes mencionados, en 1964 se transforman en Centros de Adiestramiento Técnico; mismos que al año siguiente al experimentar una reestructuración en sus programas de trabajo cambian su denominación al agregarles el enunciado "y capacitación en el trabajo" como una respuesta a los requerimientos del país en la preparación de personal en diversas áreas económicas "...el área de adiestramiento comprendía las siguientes especialidades: mecánica automotriz, electromecánica, torno cepillo y fresa, acabados industriales, costura industrial, diseño y dibujo industrial, y carpintería industrial; la capacitación para el trabajo se dirigió a oficios tales como soldadura, electricidad, carpintería, tapicería, modelado, plásticos, vidrios y radiotécnica."⁸⁸

⁸⁷ *Ibid.*, p. 164.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 167.

3.1.2. Oficialización y florecimiento.

Los Centros de Adiestramiento para la Industria Hotelera se establecen tomando en consideración la inexistencia de instituciones dedicadas a la formación de personal básico para las ramas hotelera y gastronómica, así como por el hecho de que el sector turismo representa una esfera importante para la generación de empleos y una fuente relevante de captación de divisas.

Ante la importancia que reviste esta vertiente de enseñanza, en 1967, con el Registro N° IMSS-430119001013 la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento -hoy Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento- adscrita a la entonces denominada Secretaría del Trabajo, acredita al Instituto como entidad capacitadora, mediante la impartición de Adiestramiento Técnico y Capacitación para el Trabajo.

3.2. Operación y manejo de recursos.

Contando con los elementos legales necesarios, durante el período comprendido entre el 17 de marzo de 1968 y el 3 de mayo de 1973 se instalan siete centros, mismos que se ubican en el Distrito Federal; Ixtapa-Zihuatanejo; La Paz, Baja California; Manzanillo, Colima; Mazatlán, Sinaloa; Mérida, Yucatán y Morelia, Michoacán; los que en su etapa inicial funcionan mediante fideicomisos celebrados por el IMSS con la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC); así como la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles en el caso del Centro ubicado en el Distrito Federal, y con esta Organización y los Gobiernos de los Estados en lo que respecta a los establecidos en las entidades federativas.

Es conveniente apuntar que el esquema de fideicomisos constituyen un instrumento de política social adoptado por el Seguro Social, que en este caso concreto tienen como objetivo fomentar la colaboración entre los sectores público, social y privado, en virtud del notable incremento registrado en la industria hotelera de nuestro país, es indispensable la formación de personal que preste servicios adecuados a las necesidades de dicha industria, lo cual se aúna a la necesidad de proporcionar a la población los medios idóneos que le permitan desempeñar trabajos decorosos y mejor remunerados.

Respecto de estos últimos, encontramos por una parte como Fideicomitentes o patrocinadores, al IMSS, los Gobiernos de los Estados y la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, y por la otra como Institución Fiduciaria facultada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A.

Al Instituto le correspondía no sólo suministrar los inmuebles, sino el pago de sueldos de la estructura organizacional consistente en un director, tres empleados de oficina y siete instructores en las secciones de Cocina, Bar, Restaurante, Personal Uniformado, Recepción, Caja y Telefonistas; por su parte, los Gobiernos Estatales aportaban cuotas para adaptación de los locales, conservación, mantenimiento, servicios de luz eléctrica y de agua; asimismo, la Asociación Nacional de Hoteles y Moteles proporcionaba el equipo y mobiliario instalado en los centros; finalmente se incluyeron las aportaciones y donaciones que para incrementar el patrimonio fiduciario realizaron personas físicas o morales.

Los Fideicomitentes de acuerdo con las cláusulas del contrato, crearon la figura denominada Comité Técnico y de Distribución de Fondos integrado por personas designadas por el IMSS, mismos que para actuar ante la Institución Fiduciaria contaban con las siguientes atribuciones: determinar la forma en que el fiduciario realizaba la administración de los bienes fideicometidos; formular las bases a las que debía sujetarse la contratación de personal administrativo y técnico del Centro; planear los programas de adiestramiento, cursos y actividades sociales; determinar el presupuesto de operación; verificar los ingresos y egresos, y en general, todas aquellas facultades necesarias para la sana administración del patrimonio fideicometido.

La Institución Fiduciaria desempeñaba su cometido por medio de un Delegado, designado por el banco, actuando de acuerdo con las resoluciones del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, limitándose a registrar las operaciones del Fideicomiso a través de los estados contables que para el efecto le suministraba cada tres meses el Comité, consistentes en una balanza de comprobación, movimientos de saldos, balance y un estudio de productos y gastos.

La vigencia de los Fideicomisos se estableció originalmente por un término de cinco años con posibilidad de extenderse por común acuerdo de los Fideicomitentes, asimismo se especificaba que para la interpretación, cumplimiento y conflictos existentes, las partes se someterían al arbitraje del Secretario de Hacienda y Crédito Público, y sólo en el caso de que aquellas no se conformaran con la resolución

podrían ocurrir a los Tribunales Federales de la ciudad de México, renunciando a cualquier fuero por razón de su domicilio.

En los mismos términos se celebra el fideicomiso para operar el Centro de Adiestramiento para la Industria Hotelera en el Distrito Federal, con la salvedad de que la personalidad de los Gobiernos Estatales fue sustituida por la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.

3.3. Transformación institucional.

En marzo de 1978, con motivo de una reorientación de los servicios que proporciona el área de Prestaciones Sociales desaparecen los Centros de Capacitación Técnica uniéndose a los Centros de Seguridad Social "...con el propósito de aprovechar al máximo la infraestructura de que se disponía. Para ello fue menester realizar ajustes en el funcionamiento de estas unidades"⁸⁹, los fideicomisos son disueltos, y el Instituto asume la administración de la totalidad de los Centros de Adiestramiento para la Industria Hotelera; aplicando de inicio un proceso de reestructuración consistente en la reubicación del personal, atendiendo al proceso de redimensionamiento, que determinó el cierre de los centros localizados en La Paz, Manzanillo y Mazatlán, por lo que solamente permanecieron operando los centros ubicados en el Distrito Federal, Mérida, Morelia y Zihuatanejo, fusionados a la infraestructura institucional, modificándose con ello el sistema de enseñanza mediante la implantación de módulos específicos orientados a satisfacer en poco

⁸⁹ *Ibid.*, p. 168.

tiempo, necesidades de capacitación y adiestramiento, toda vez que "...con el advenimiento de la administración del Licenciado Arsenio Farell Cubillas se consideró la necesidad de reestructurar y adecuar el sistema de capacitación para incrementar los servicios y hacer óptima la utilización de su infraestructura."⁹⁰

4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS OBTENIDOS EN LOS CENTROS DE ADIESTRAMIENTO PARA LA INDUSTRIA HOTELERA.

Tal como ya se apuntó, los Centros de Adiestramiento para la Industria Hotelera, que en el año de 1978 fueron disueltos, pasan a formar parte de la estructura programática de los Centros de Seguridad Social, en los cuales se imparten cursos de capacitación para el trabajo en general; así como pláticas para el fomento a la salud.

En el momento actual, orgánicamente se adscriben al Centro de Seguridad Social, que depende del Área de Bienestar Social, ubicada estructuralmente en la División de Bienestar Social y Desarrollo Cultural, que se encuentra enclavada en la Coordinación de Prestaciones Sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social; en instalaciones que ocupan los Centros de Seguridad Social en el Distrito Federal; Zihuatanejo, Gro.; Morelia, Mich.; y Mérida, Yuc.; continúan operando como módulos de cursos específicos para la industria hotelera, cuyos resultados constituyen el punto de partida para el análisis que se presenta a continuación.

⁹⁰ Ibidem.

4.1. Ejecución de normas y procedimientos.

El funcionamiento administrativo se encuentra a cargo de un Director, mismo que se auxilia de tres instancias, denominadas de "Apoyo a la docencia, de Apoyo Comunitario y de Apoyo Administrativo"⁹¹, quienes colaboran en el cumplimiento de sus funciones, que de manera relevante consisten en: "Integrar el Programa General de Trabajo ...Integrar el Presupuesto de Gastos y Metas ...Elaborar el diagnóstico social, cultural y de salud ...Diseñar estrategias que permitan mejorar la organización y funcionamiento ...Establecer estrategias para la promoción de los servicios ...Organizar la prestación de los servicios ...Organizar, coordinar y evaluar el desarrollo de los cursos y eventos y campañas ...Definir las necesidades de fuerza de trabajos de los servicios del Centro ...Sancionar las solicitudes de compra ...Ejercer el presupuesto ...Establecer coordinación con la delegación sindical para la solución de problemas..."⁹²

Para el cumplimiento de los objetivos planteados se cuenta con normas y procedimientos perfectamente establecidos, en los cuales se pueden detectar los avances que a continuación se exponen.

4.1.1. Vertientes de incorporación.

El ingreso de alumnos a los cursos, se encuentra abierto a la población, dándose prioridad a los derechohabientes y beneficiarios; quienes deben de cumplir los

⁹¹ Instituto Mexicano del Seguro Social, Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales. **Manual de Organización de los Centros de Seguridad Social**, Coordinación de Prestaciones Sociales, México, Diciembre de 1996, p.13.

⁹² *Ibid.*, pp.15-17.

siguientes requisitos: Contar con una edad mínima de 18 años, carta de buena conducta, certificado de buena salud, grupo al que no se le impone pago alguno; en contrapartida con los alumnos no derechohabientes quienes además de los requisitos ya descritos tienen que aportar una cuota que es aplicada para la compra de materiales requeridos en las prácticas correspondientes; dado que los recursos financieros para administración, mantenimiento, servicios y pago a docentes son sufragados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las aportaciones requeridas para los alumnos no derechohabientes son variables y van desde \$150.00 hasta \$250.00 por módulo, mismos que dependiendo de la especialidad elegida, se imparten trimestral y semestralmente con carácter terminal.

4.1.2. Adiestramiento impartido.

Debido a la extinción de los centros, la impartición de cursos sufre una reducción, pues en el momento actual únicamente se cuenta con adiestramiento para las actividades de: bar y comedor; cocina internacional; recepción, caja y telefonía; así como camarista; contrario a los programas ejecutados anteriormente que ofrecían capacitación para las áreas de recepción y caja, con especialidades en recepcionista, reservacionista, cajero de la administración y cajero departamental; ayudante de bar, con especialidades en ayudante de cantina y ayudante del dependiente de bar; personal uniformado con las vertientes de portero, elevadorista y botones; ayudante de cocina que incluían los módulos de mozo de cocina, preparador de frutas, legumbres y verduras; operador de maquina lavaplatos y de cubiertos, ayudante de sobero, ayudante de salsero, ayudante de pescadero

ayudante de pantry y ayudante de carnicero; así como operador de teléfonos y camarista.

Antiguamente los cursos impartidos atendían a la teoría de las necesidades humanas; incluyendo procesos de socialización; comunicación; procesos psicológicos más frecuentes; relaciones humanas y trato al público, compromiso grupal orientado al turismo social; fundamentos legales de la seguridad e higiene en el trabajo, prevención y combate de incendios. Asimismo los alumnos asistentes a los Centros de Adiestramiento para la Industria Hotelera, participaban del programa de Fomento a la Salud, y con ese fin se les incluían la impartición de conocimientos dirigidos al incremento en la calidad de vida: comportamiento humano, sexualidad, alcoholismo, drogadicción y tabaquismo.

En la actualidad, los cursos son totalmente prácticos y se dirigen hacia la capacitación específica del alumno, soslayando que su vinculación con la industria hotelera y gastronómica requiere del manejo de elementos tales como las relaciones humanas y trato al público que involucran factores de superación personal.

4.1.3. Planes de estudio.

Los planes de estudio se efectúan mediante guías de capacitación elaboradas y actualizadas por instructores que prestan sus servicios en el Instituto Mexicano del Seguro Social, quienes detentan una preparación profesional avalada con más de 15 años de experiencia en actividades de enseñanza en las materias impartidas, éstos son convocados alrededor de cada cinco años -por la Coordinación de Prestaciones

Sociales como área normativa- para integrar un cuerpo colegiado que sesiona por alrededor de un mes.

Las guías de capacitación se elaboran con apego a lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo, artículo 153-D "...los cursos y programas de capacitación o adiestramiento, podrán formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o respecto a una rama industrial o actividad determinada."⁸³

Los contenidos y planes de estudio, están certificados ante el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social con número de registro oficial 1000417500001; los instructores teniendo el carácter de trabajadores del Instituto con la función exclusiva de realizar actividades de docencia en las unidades que el Organismo determina, también se encuentran autorizados para desempeñar su función a través de la forma UCECA-2 registrada ante la misma instancia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en los términos del artículo 153-C y Q⁸⁴ de la Ley Federal del Trabajo.

4.1.4. Índices de incorporación y acreditación de alumnos.

Con respecto a los índices de incorporación de alumnos, en realidad no existen estadísticas oficiales; al respecto el único dato al que se pudo tener acceso es al informe presentado para el primer semestre de 1998 por el Centro de Adiestramiento

⁸³ "Ley Federal del Trabajo", en *Colección Laboral*, p. 36.

⁸⁴ "Las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento, así como su personal docente, deberán estar autorizadas y registradas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social...Los planes y programas de capacitación y adiestramiento deberán especificar el nombre y número de registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social." *Ibid.*, pp.36-38.

Técnico para la Industria Hotelera en el Centro de Seguridad Social "Tepeyac", que reporta una inscripción de 420 alumnos, de los cuales se obtuvo un egreso de 323 que representa el 77% de aprovechamiento.

De los 323 alumnos egresados, 268 obtuvieron constancia con validez oficial, lo cual significa un nivel porcentual de 64%, que a nuestro juicio representa una cifra bastante aceptable, sobre todo si se toma en cuenta que aún con las condiciones económicas imperantes en el país -que determinan la escasez de recursos humanos, materiales y financieros- mismas que se reflejan en la operación actual de la impartición de cursos, los índices de deserción son relativamente bajos, pues en el periodo de estudio sólo se enfrentó la baja de 97 alumnos.

La labor desempeñada por el Seguro Social, a través de los cursos impartidos para la formación de personal al servicio de la industria hotelera y gastronómica, cobra importancia cuando al analizar la matrícula encontramos que durante el año de 1998, se obtuvo la inscripción de 3,360 alumnos, de los cuales 1,600 correspondieron a la gastronomía, y 1,760 a la hotelería; más aún, resulta relevante mencionar que se registró un egreso de 2,584 alumnos que representa un nivel porcentual del 76.90% con respecto a la matrícula inscrita; asimismo 2,144 obtuvieron constancia de validez oficial lo cual implica el 63.81%.

No obstante que las cifras antes mencionadas resultan atractivas, durante las entrevistas sostenidas con el personal docente que actualmente se encuentra laborando en la impartición de cursos en los módulos de Tepeyac, Distrito Federal, y

Mérida, Yucatán, el cual participó en diversos Centros de Adiestramiento para la industria Hotelera, refieren que la matrícula ha disminuido debido a que la cancelación de fideicomisos determinó la reducción de módulos de especialidad, así como la carencia de locales adecuados, material didáctico y planta de docentes.

4.1.5. Validez oficial.

El trámite para obtener validez oficial de los cursos inicia una vez que los estudiantes concluyen tanto el programa como las prácticas en empresas de la industria hotelera y gastronómica, momento en el cual, cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 153-V⁹⁵ de la Ley Federal del Trabajo, el Instituto envía las constancias de habilidades para su certificación al Sistema Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

4.2. Incidencia en la superación de niveles de vida.

Ante el deterioro que muestra la calidad de vida de los mexicanos, la nueva Ley del Seguro Social en vigor a partir del 1° de julio de 1997, establece en el artículo 209 que la finalidad de las Prestaciones Sociales debe contribuir "... a elevar los niveles de vida de la población."⁹⁶; puntualizando en su artículo 210, fracción VI que "las prestaciones sociales institucionales se proporcionarán mediante "Cursos de

⁹⁵ "La constancia de habilidades laborales es el documento expedido por el capacitador con el cual el trabajador acreditará haber llevado y aprobado un curso de capacitación. Las empresas están obligadas a enviar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para su registro y control, listas de las constancias que se hayan expedido..." *Ibid.*, p. 40.

⁹⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social. *Ley del Seguro Social*, p. 137.

adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores.⁹⁷

Para cumplir con el mandato establecido en la legislación referida, las acciones emprendidas pueden englobarse en los rubros de: Convenios de Colaboración; integración al mercado laboral; captación de divisas; las cuales son analizadas a continuación.

4.2.1. Convenios de colaboración.

La celebración de convenios de colaboración se lleva a cabo entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, -a través del personal que labora en el área de trabajo social- con diversas instituciones privadas, entre las que destacan "...empresas de la industria hotelera (hoteles Calinda Geneve, María Isabel Sheraton, Nikko y Casablanca) del Distrito Federal y el interior de la República."⁹⁸

La suscripción de convenios, especialmente se efectúa con el objeto de que en las instituciones privadas se lleven a cabo las prácticas profesionales y la prestación de un servicio social, lo cual constituye una medida que impacta directamente no sólo en la calidad de aprendizaje del alumno, sino que representa una expectativa de colocación que implica la obtención de un empleo remunerado.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 138.

⁹⁸ Instituto Mexicano del Seguro Social. **Informe del Centro de Adiestramiento Técnico para la Industria Hotelera en el Centro de Seguridad Social "Tepeyac"**, Delegación 2 Noreste, segundo semestre de 1998. p. 5

4.2.2. Integración al mercado laboral.

La industria hotelera y gastronómica enfrenta el problema de la carencia de personal que con la debida capacitación y adiestramiento brinde la atención requerida, lo cual trae como consecuencia una baja en la afluencia turística; en este ámbito, la capacitación que brinda el Instituto, les plantea la ventaja de aportar el material humano dotado con un conjunto de conocimientos especializados, traducidos en habilidades y destrezas para desempeñar eficientemente las diversas categorías ocupacionales que demanda dicha industria, lo cual incide en la aplicación de métodos óptimos de trabajo redundantes en el abatimiento de los costos de operación y menor exigencia de supervisión.

La necesidad de personal especializado en la industria hotelera y gastronómica puede constatarse cuando en julio 14 de 1992 la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos del Distrito Federal y Área Metropolitana expresan en Oficio 150/92 "...el interés por parte de empresarios y trabajadores para hacer esfuerzos para elevar la productividad <proponiendo> ...se vuelva a firmar un nuevo Fideicomiso para continuar impartiendo esta capacitación"⁹⁹

Asimismo, se cuenta con peticiones expresadas el 14 de mayo de 1998, por la Dirección Regional Siglo XXI, Delegación Estatal Morelos del Instituto Mexicano del Seguro Social, que basada en un estudio regional, refieren que la falta de personal capacitado para atender de modo adecuado al turismo, ha determinado la tendencia

⁹⁹ Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos del Distrito Federal y Área Metropolitana, Oficio No. 150/92, p.1.

a la baja en la afluencia de visitantes; situación que también se ha manifestado en las Delegaciones del IMSS en Baja California Sur, Oaxaca y Quintana Roo.

Lo expuesto anteriormente, determina que el alumno egresado de los cursos de capacitación impartidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social se inserte de manera rápida en el mercado laboral; empero la institución no se ha preocupado por establecer un programa de seguimiento que muestre los índices de ocupación obtenidos por sus egresados.

4.2.3. Captación de divisas.

El turismo ocupa actualmente el tercer lugar en la captación de divisas, únicamente superada por la industria manufacturera y petrolera del país, tornándose en una de las actividades con mayor desarrollo cuyas perspectivas de crecimiento se encuentran directamente vinculadas con la producción de recursos humanos con la capacidad demandada por la industria hotelera y gastronómica, pues de acuerdo con "...proyecciones de la Secretaría de Turismo, durante el período 2000-2005 se requerirán 228,000 trabajadores para la industria hotelera, restaurantera y similares."¹⁰⁰

En este sentido, los cursos impartidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, representan una vertiente que coadyuva en la captación de divisas por concepto de turismo, especialmente, cuando en el momento actual en México prevalecen las

¹⁰⁰ Oscar Padilla de la Torre. *El Turismo, Fenómeno Social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p.123.

condiciones adecuadas para que dicho sector se constituya en una alternativa de fomento en el crecimiento de la economía.

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos en la impartición de cursos no han sido del todo deficientes, sin embargo, podrían mejorarse, especialmente si se toma en cuenta que la transferencia de los Centros de Adiestramiento para la Industria Hotelera, a la estructura programática de los Centros de Seguridad Social, determinó en gran medida la disminución de opciones que constituyen una alternativa viable para el impulso de la sociedad, mediante la generación de material humano capacitado en diversas especialidades del ramo hotelero y gastronómico; al respecto consideramos que deben adoptarse medidas que coadyuven a revitalizarla, por ello a continuación exponemos las conclusiones derivadas de la presente investigación, mismas que incluyen propuestas que pueden ser de utilidad al respecto.

- El esquema de ingreso de alumnos a los cursos, podríamos calificarlo como eficaz pues es una medida que contribuye al desarrollo equilibrado de la sociedad, dado que en él se incluye a la población en general, mostrando además la ventaja de operar con cuotas módicas; que de alguna manera motivan a la población de bajos ingresos para acceder a ellos y obtener un conocimiento técnico que les permita insertarse en el mercado laboral.
- En cuanto a reducción de categorías ocupacionales, con motivo de la extinción de los Centros de Adiestramiento para la Industria Hotelera, consideramos que el retorno al esquema de fideicomisos constituiría una medida de revitalización que situaría a la función en la posibilidad de redoblar

esfuerzos y ofrecer a la población de nueva cuenta la gama de oportunidades que le fueron canceladas.

A este respecto los beneficios que conlleva la firma de fideicomisos para establecer Centros de Adiestramiento para la Industria Hotelera y Gastronómica, son palpables, ya que permitirán atender las demandas expresadas no sólo por las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social en los Estados de Baja California Sur, Morelos, Oaxaca y Quintana Roo, sino por organizaciones tales como la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos; así como la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles.

La figura de los fideicomisos conlleva la ventaja de sumar a los recursos del Estado, las aportaciones de la sociedad, vía la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos; así como la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, quienes de antemano han expresado su deseo de regresar al anterior esquema, asumiendo su participación.

- En igual medida, se podría retomar la formación integral del alumno, involucrando elementos tales como las relaciones humanas y trato al público que no sólo contribuyen a elevar los niveles de eficiencia en el desempeño del trabajo, sino que representan una instancia de superación personal.

- La actualización de los planes de estudio, efectuada mediante guías de capacitación elaboradas y actualizadas por instructores del Instituto Mexicano del Seguro Social con preparación profesional, es atinada; sin embargo, la periodicidad con que se verifica es demasiado amplia, de tal forma que puede conducir a la obsolescencia; por ello proponemos que se sitúe en el ámbito de la actualización constante, lo cual podría lograrse si se instituye en periodos anuales, que además conllevan la ventaja de simplificación, pues el proceso se efectuaría en un tiempo corto que no impacta a las labores docentes.
- Más aún, es conveniente que la función se vincule con las instituciones usuarias del servicio, de modo que en la actualización de cursos participe el personal designado por ellas, mismo que se encuentra perfectamente enterado de las necesidades actuales y futuras vinculadas con el grado de adelanto mostrado en el sector, así como con sus expectativas.
- La falta de datos estadísticos que muestren tanto los índices de incorporación de alumnos, como los de conclusión de estudios y su inserción en el mercado laboral, no permite evaluar el trabajo desempeñado, esta carencia debe subsanarse mediante la implantación de un sistema de información que sirva al Instituto Mexicano del Seguro Social para publicitar sus logros al respecto; más aún puede constituirse como un banco de datos oficial para que la industria hotelera pueda alimentarse a la hora de optar por contrataciones,

situando los datos relativos a nombre, módulo de especialidad, domicilio y teléfonos donde pueda ubicarse al egresado.

- Es necesario también que la impartición de cursos sea debidamente publicitado a través de la concertación con los medios masivos de comunicación, toda vez que en la actualidad representan un instrumento eficaz; asimismo se pueden introducir mecanismos de difusión, como trípticos, volantes, e incluso carteles ubicados en las diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Con respecto a los mecanismos de validez oficial de los cursos, consideramos que se encuentran perfectamente instrumentados, especialmente cuando incluyen el requisito de acreditación de prácticas en el campo de trabajo que vinculan al alumno con la industria.
- La impartición de cursos, realmente cumple con la función de elevar los niveles de vida de un sector de la población, en ello incide de modo especial el establecimiento de convenios de colaboración con los usuarios del servicio; sin embargo es necesario que se amplíe el espectro para involucrar al mayor número de instituciones, pues la experiencia muestra que en la actualidad se direcciona especialmente a la industria hotelera, dejando de lado a la gastronómica que también encarna un rubro importante en la expectativa de

obtención de empleos remunerados, que inciden en la calidad de vida del educando.

- El problema de la carencia de personal con la debida capacitación y adiestramiento, puede ser capitalizado, ya que plantea la posibilidad de aportar recursos humanos dotados con un conjunto de conocimientos especializados que se vinculan perfectamente con las categorías ocupacionales; sin embargo, en este rubro la impartición de cursos se ve limitada por la falta de recursos financieros en el Instituto Mexicano del Seguro Social; en este sentido, de nuevo consideramos que la adopción del esquema de fideicomisos constituye una alternativa viable, al involucrar las aportaciones de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos; los gobiernos estatales; así como la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, que inyectarían recursos, en función de los beneficios que implica la obtención de personal calificado.
- En la medida en que se adopte un esquema de financiamiento eficiente, se puede abrir el espectro de trabajo, de tal forma que en los programas de estudio podrían incluirse cursos de inglés técnico y computación, los cuales en el momento actual son vitales para el desempeño de las categorías ocupacionales en la industria hotelera y gastronómica.

- Es conveniente apuntar que los Centros de Adiestramiento de la Industria Hotelera cubren un rubro de educación dirigida a formar personal para insertarse en el mundo laboral, pero no es la única institución de gobierno que realiza esta función, dado que también la ubicamos en la Secretaría de Educación Pública, misma que la desarrolla a través de los Colegios Nacionales de Educación Técnica y Profesional y los Centros de Estudios Técnicos Industrial y de Servicios.

Desde la óptica del administrador público, la impartición de cursos es una alternativa factible para contribuir al logro del desarrollo armónico de la sociedad, en consecuencia, lejos de disminuirse debe tender a incrementarse, pues con ello se establecen puentes hacia el buen gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio" en **El Estudio de las Políticas Públicas**, México, Miguel Angel Porrúa, 1994.
- Anaya Cadena, Vicente. (Coord.) **Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal**, Coedición Gobierno del Estado de Tlaxcala y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. **Diccionario de Política**, México, Siglo XXI Editores, 1998.
- Bobbio, Norberto, **Liberalismo y Democracia**, México Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Bonnin, C. J. B. "Principios de Administración", en **Revista Homenaje al Maestro Gabino Fraga**, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1982.
- **Código Fiscal de la Federación**. México, Editorial Olgún S.A. de C.V., 1988.
- Cole, G.D.H.. **La organización política**, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Crozier, Michel. **Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio**, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**, México, Porrúa Editores, 1985.
- García Sáinz, Ricardo. "Doctrina y Objetivos de la Seguridad Social" en el **Foro: Beneficios, costos y financiamiento de la seguridad social ante la Cámara de Diputados**, México. Instituto Mexicano del Seguro Social, 27 y 28 de julio de 1995.
- Gonzalez Saravia, Antonio. "La Administración Pública", en **Revista Homenaje al Maestro Gabino Fraga**, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1982.
- Guerrero Orozco, Omar. **El Estado en la era de la modernización**, México, Editorial Plaza y Valdés, 1992.
- Guzmán Orozco, Renaldo. "La Seguridad Social en México", en **Revista Cuestión Social**, No. 20, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Invierno 1990-1991.
- Hernández Puente, Adriana. **Administración y Desarrollo de Personal Público**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1994.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. **Diccionario Jurídico Mexicano**, México, Editorial Porrúa, 3ª edición, Tomo IV, 1989.
- Knochenhauer, Guillermo "Federalismo y democracia" en **Revista: Este País**, N° 56, México, Desarrollos en Opinión Pública, S.A. de C.V., noviembre de 1995.
- **Ley Federal de las Entidades Paraestatales en: Legislación de la Administración Pública Federal**, México, Ediciones Delma, 1999.

- Lombera Pallares, Enrique, Cohen, Noemí y Macotela Catherine B. (Coord.). **La Seguridad Social en el proceso de cambio internacional**, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1980.
- Morales Portas, Arturo. "Estructura Administrativa de la Seguridad Social", en: José Narro Robles y Moctezuma Barragán, Javier (Comp.). **La Seguridad Social y el Estado moderno**, México, Coedición Instituto Mexicano del Seguro Social, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1996.
- Padilla de la Torre, Oscar. **El Turismo, Fenómeno Social**, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Pérez de León, Enrique. **Notas de derecho constitucional y administrativo**, México, Lic. Enrique Pérez de León, 1972.
- Rabasa, Emilio O y Caballero, Gloria. **Mexicano: ésta es tu Constitución**, México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1997.
- Rojas Soriano, Raúl. **Guía para realizar investigaciones sociales**, México, Plaza y Valdés Editores, 1994.
- Reyes Heróles, Jesús. **La Seguridad Social**, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Uvalle Berrones Ricardo. "El nuevo papel del servicio público", en **Revista Enlace** No. 36, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Marzo-Abril 1995.
- Uvalle Berrones Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, México, Coedición Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.
- Uvalle Berrones Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, 1994.
- Valdés Durón, José C. "Atención Primaria y Seguridad Social", en **Revista Cuestión Social**, No. 15, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Verano-Otoño 1989.
- Von Justi, Juan Enrique. **Ciencia del Estado**, México, Instituto de Administración del Estado de México, A.C., 1996.

PUBLICACIONES

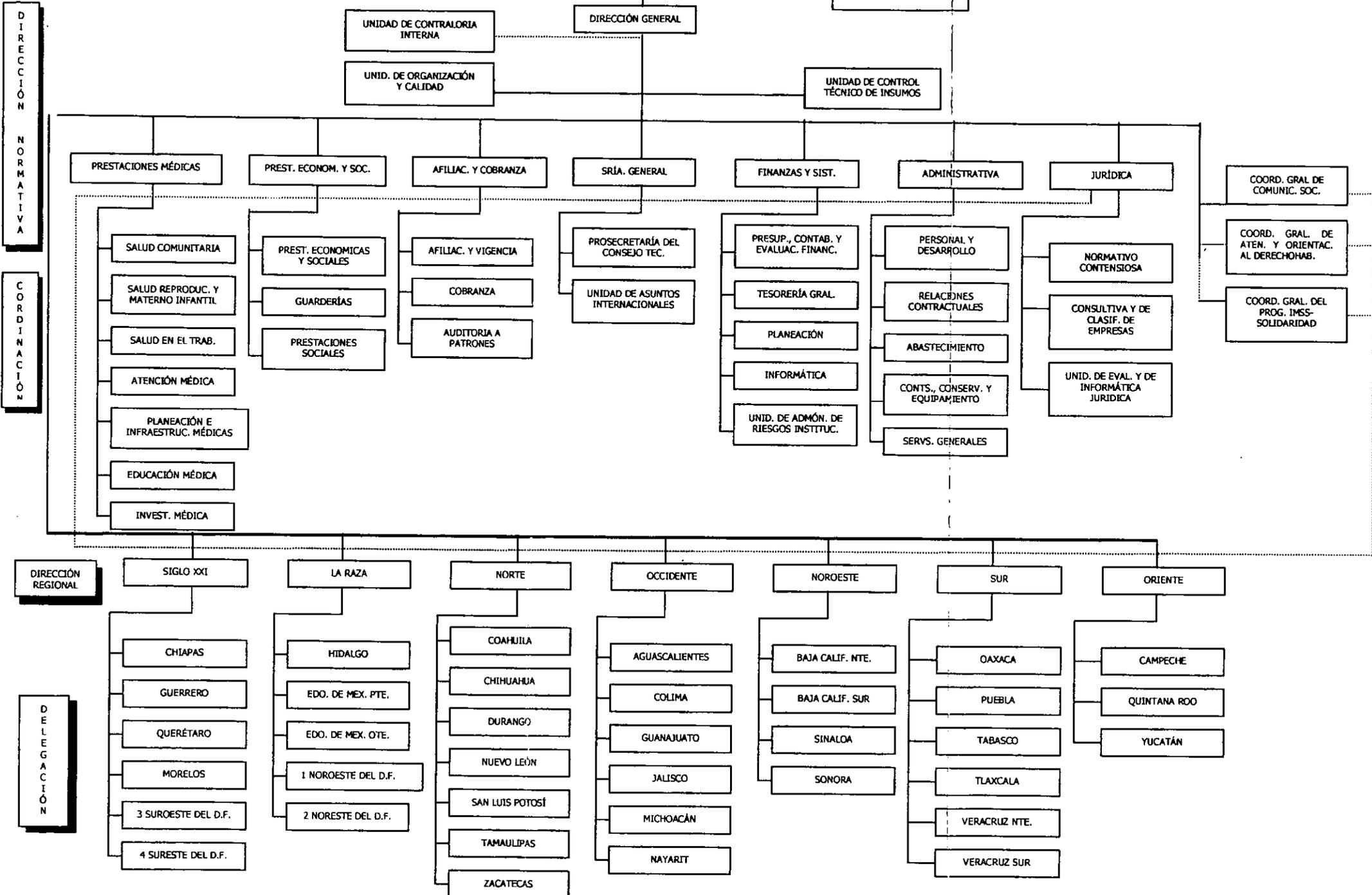
- Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos del Distrito Federal y Área Metropolitana, **Oficio No. 150/92**, México, D.F., 14 de julio de 1992, p.1.
- Instituto Mexicano del Seguro Social **Contrato Colectivo de Trabajo 1997-1999**, México, Coordinación General de Comunicación Social, 1998
- Instituto Mexicano del Seguro Social, Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales. **Manual de Organización de los Centros de Seguridad Social**, Coordinación de Prestaciones Sociales, México, Diciembre de 1996.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. **1943-1983 40 Años de Historia**, México, 1983

- Instituto Mexicano del Seguro Social. **Aportaciones al Debate**, México, Coordinación General de Comunicación Social, 1996.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. **Código de Seguridad Social**, México, 1945.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. **Evolución Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1993. Cincuenta años cumpliendo**. México, 1993
- Instituto Mexicano del Seguro Social. **Informe del Centro de Adiestramiento Técnico para la Industria Hotelera en el Centro de Seguridad Social "Tepeyac"**, Delegación 2 Noreste, segundo semestre de 1998.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. **Ley del Seguro Social**, México, Dirección Jurídica, Coordinación General de Comunicación Social, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. **Presente y Futuro de la Seguridad Social en México**, México, 1997.
- "Ley Federal del Trabajo", en **Colección Laboral**, México, Ediciones Delma, 1998.



ANEXO 1 ORGANOGRAMA GENERAL

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA



DIRECCIÓN
NORMATIVA

COORDINACIÓN

DIRECCIÓN REGIONAL

DELEGACIÓN